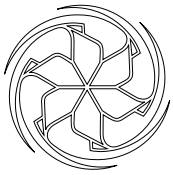
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD



En un momento de crisis, inflexión y cambio

Transformaciones regionales en Bolivia

Diciembre 2003

Depósito legal: 4-1-1591-03
ISBN: 99905-75-35-5

Edición: Rafael Archondo
Diagramación: Plural editores
Impresión: Plural editores

Impreso en Bolivia

Programa De Las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Calle 14 esq. Sánchez Bustamante, Calacoto
Edif. Metrobol, piso 5 – Telf. 2-2795544 (int. 528)
Fax 2-2795820 – E-mail: idh.bondp.org
Página web: http://idh.pnud.bo

La Paz, diciembre de 2003

La responsabilidad de este Informe es de quienes participaron en su elaboración y no
compromete necesariamente a la línea de pensamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Presentación

Bolivia es, hoy más que nunca, un país conformado y construido por distintas regiones. Desde que se empezó a vislumbrar la posibilidad de rediseñar el entramado estatal mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la preponderancia de los ámbitos regionales ha crecido significativamente.

A través de su Informe de Desarrollo Humano (IDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha encarado el desafío de comprender la dinámica regional boliviana con relativa anticipación. En los últimos meses, el PNUD ha publicado cuatro informes de Desarrollo Humano concentrados en los espacios relevantes del territorio boliviano, que comparten afinidades geográficas, culturales, políticas y económicas. En esos libros se abordaron y confrontaron los principales indicadores regionales del Altiplano marítimo, el Eje sur, el Norte amazónico y el Sudeste cruceño. Se eligieron esos ámbitos habida cuenta de su interconexión dinámica con espacios ampliados más allá de las fronteras de Bolivia. En la presente publicación contamos con una síntesis completa de aquellos esfuerzos de investigación y propuesta. En ese sentido, hemos vuelto a reintegrar en un solo documento aquellas miradas que se habían especializado en detectar las variadas singularidades del país.

Con este abanico de reflexiones y datos, el PNUD desea aportar en el análisis del momento de inflexión que vive Bolivia, desbrozando posibles salidas desde el plano territorial y sus potencialidades. Creemos que en ello se van nuestras expectativas sobre el desarrollo humano deseable para el futuro.

Sintetizar cuatro informes y establecer desde allí una nueva mirada ha sido un ejercicio arduo, amplio y complejo. Para ello ha sido indispensable un meticuloso proceso de concertación con los principales actores regionales del país. Con ellos, el equipo de investigación del IDH ha organizado talleres, seminarios y entrevistas. En ese sentido, ellos son parte fundamental de este aporte, que ahora el PNUD devuelve en forma de textos publicados. Queremos agradecer su cooperación y ahora esperamos sus valiosas contribuciones en el momento del debate de estas conclusiones.

A tiempo de invitarlo a comprender los hallazgos de esta síntesis de cuatro regiones, hacemos votos para que toda esta información sea de utilidad a fin de que las autoridades y los representantes de la población boliviana perfeccionen sus políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de los más pobres y marginados.

Carlos Felipe Martínez
Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia
y Representante Residente del PNUD

Equipo De Los Informes Regionales De Desarrollo Humano En Bolivia

Coordinador
Fernando Calderón Gutiérrez

Investigadores
Antonio Araníbar Arze
Santiago Daroca Oller
Christian Jetté
Natasha Loayza Castro
Armando Ortuño Yañez
Christopher E. Pinc
Hugo José Suárez Suaréz

Asistentes de Investigación
Patricia Cusicanqui Fortún
Daniel Mejía Maldonado
Milenka Ocampo Mendoza
Cecilia Ledezma Araníbar
Inga Olmos Castillo

Equipo de Difusión y Comunicación
Rafael Archondo Quiroga
Jacques Duhaime

Agradecimientos

Nuestro especial reconocimiento a la Embajada Real de Dinamarca en particular al Sr. Mogens Pedersen y a la Sra. Marianne Peters; a la Agencia de Cooperación Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), en especial al Sr. Torsten Wetterblad y al Sr. Paulos Berglöf, a la Vicepresidencia de la República de Bolivia sin cuyo apoyo este informe no hubiera sido posible, así como al maestro de la plástica Sr. Ricardo Pérez Alcalá por su gran colaboración artística.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo agradece además a las instituciones y a las personas que apoyaron la elaboración de los informes en cada región por su valioso trabajo, sus aportes y comentarios:

Informe de Desarrollo Humano en Tarija

Agradecemos a los miembros del COMITE INSTITUCIONAL: Carlos Cabrera (Rector de la Universidad Autónoma Juan Misael Caracho); Hugo Carvajal (Honorable Senador de la República); Miguel Castro (Director de CER-DET); Mario Cossio (Honorable Diputado Nacional); Luis Lema (Director Superintendencia de Hidrocarburos Tarija); Juan Carlos Navajas (Vicerector de la Universidad Católica Boliviana U.A Tarija); Mariel Paz (Defensora del Pueblo Tarija); Sergio Prudencio (Presidente de la Asociación Nacional de Industriales Vitivinícola); Lena Vergara (Directora Regional INE Tarija).

Agradecemos también por su apoyo a William Castillo (Instituto Nacional de Estadística – INE Tarija); Karina Olarte, Jaime Calderón y Sra. Patricia Galarza (Universidad Católica Boliviana U.A. Tarija); Javier Castellanos, Manuel Herrera Flores y Maria Eugenia Aparicio de Daroca (Universidad Autónoma Juan Misael Caracho - UAJMS), Dr. Oscar Antezana (Unidad Regional de Villamontes), Ricardo Colpari (Unidad Regional de Bermejo); Rosa Morón (Unidad Regional de Yacuiba); Rosario Rodríguez (Tarupayo); Carlos Vacaflores, Pilar Lizarraga, Rhinda Calla, Magali Flores, Ricardo del Carpio, Jesús Molina, Freddy Carranza, Delina Cardozo (Comunidad de Estudios JAINA); Ing. Oscar Vargas Molina e Ing. Paúl Castellanos Mealla (ex Prefectos de Tarija); Ing. Karim Leytón Alé (Unidad de Planificación de la Prefectura de Tarija); Guillermo López Mirau (Senador de la Provincia de Salta); Jorge Gutiérrez (Asesor del Concejo Deliberante de Salta); Hernan Williamens (Cónsul de Argentina en Tarija); Roberto Ruíz y Mario Rios (Comité pro intereses de Tarija); Eddy Arce Birbueth (ECOVIA); Amado Montes (Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo); Adrián Oliva Alcázar, Alberto Lazcano, Daniel Centeno Sánchez, David Galeán, Jorge Ruiz, Mercedes Yucra, Patricia Virreina y Sebastián Daroca (Prefectura de Tarija); Alejandro Guerra y Rodrigo Ayala (PROMETA); Marcel Campero (YPFB Tarija); Grover Barja (Universidad Católica Boliviana La Paz); Guillermo López Mirau (Honorable Senador de la Provincia de Salta); Jorge Gutiérrez y Nora Giménez (Concejo Deliberante de Salta); Lic. Horacio Barrancos; Adriana Paz Ramírez; Sergio Lea Plaza; a todos los estudiantes de ambas Universidades en Tarija, y de la UAJMS en Bermejo, Yacuiba y Villamontes que participaron en la aplicación de la Encuesta de Percepciones del Cambio 2002; al Grupo Nacional de Trabajo para la Participación – GNTP y a la Brigada Parlamentaria de Tarija.

Informe de Desarrollo Humano en La Paz y Oruro

Agradecemos por su apoyo al Dr. Juan del Granado (Alcalde de La Paz); Instituto Nacional de Estadística de Bolivia; Antonio

Aranibar Q; Gustavo Fernández; Eduardo Ballón; José Carlos Burga; Jorge Merritt; Luis Vargas y Raúl Lizarraga (Oficina del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD Perú); Cámara de Comercio e Industria de Arequipa; Carlos Leyton (Macro Región Sur); autoridades locales y regionales de Arica e Iquique, en particular al Sr. Jorge Soria (Alcalde de Iquique), Ernesto Lo, Marcelo Fernandez y Hugo Romero.

Informe de Desarrollo Humano en el Norte Amazónico

Agradecemos por su apoyo a la Prefectura de Pando; Asociación de Municipalidades de Pando y los distintos alcaldes; Armelinda Zonta (IPHAE); Guillermo Rioja; Oscar Llanque; Gonzalo Rojas; Ruth Llanos; Carlos Edgar de Deus; Michel Bravo (Ex – Prefecto de Pando); Miguel Becerra Suárez (Alcalde de Cobija); Palmiro Soria (Poder Ciudadano); Ronald Camargo (Rector de la Universidad Amazónica de Pando); Carol Carlo (Concejala y Presidente de la Asociación de Municipalidades de Pando); Mariela Rocha (Distrito de Educación en Pando); Nancy Pérez (Presidente del Comité de Vigilancia de Pando); Héctor Vacalazo (Ex–subprefecto de Riberalta); Luis Casey (Obispo de Pando); Elena Shimose; Tom Martínez (SNV); Hernán Vargas (Alcalde de Guayaramerín); Hno. Raúl Guzmán (Director del Colegio La Salle en Puerto Rico); Hna. María Barron y Hna. Martha Vázquez (Misioneras Cruzada de la Iglesia); Mauricio Navarro (Infraestructura Regional de América del Sur); Alfredo Seoane (Viceministro de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores); Juan Carlos Shulze (Director del Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Amazonía); Alan Bojanic; Gilberto do Carmo Siquiera (Secretaría de Planeamiento y Coordinación del Gobierno del Estado del Acre).

Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz

Agradecemos por su apoyo a Evans Gandarillas (a quien está dedicada esta investigación), Fernando Prado, Isabella Prado; Carlos Hugo Molina, Juan Carlos Urenda, Franz Barrios S., Luis Saavedra Bruno, Gustavo Pedraza, Sebastián Daroca, Miguel Urioste, Franz Sandoval, Rubens Barbery, José Ortiz Mercado, Dunia Sandoval, Vania Sandoval, Tayron Henrich, Edwin Saucedo, Zéline Lacombe, Mario Murillo, Miguel Villarroel, Jorge Merritt; Bruna Antelo Godofredo Sandoval y Ana María Lema (PIEB en Santa Cruz); CEPAD y CEDURE; Luis Saavedra Bruno (Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz); Zvonco e Ivo Branjican (Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz); Diego Montenegro (Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas); Juan Armando Antelo y Demetrio Soruco (Cámara Agropecuaria del Oriente); Raúl Kiefer (Cámara Boliviana de Hidrocarburos); Oswaldo Barriga y Gary Rodríguez (Instituto Boliviano de Comercio Exterior - CADEX); Oscar Antonio Franco (Federación de Ganaderos de Santa Cruz); Edwin Aguilera (Superintendencia Forestal); Lorgio Paz Stelzer y Lorgio Balcazar (Comité Cívico Pro-Santa Cruz); Edwin Saucedo y Mario Medina (Prefectura de Santa Cruz); Adrián Leaño y Julio Maldonado (Mancomunidad Gran Chiquitana); Erwin Méndez (Alcalde de San Ignacio); Randolfo Sanabria (Alcalde de San Rafael); Dick Dorado (Alcalde de San Miguel); Eduardo Rau (Alcalde de Puerto Suárez); Lilian Jerez (Alcaldesa de Puerto Guijarro); Uddo Rapp (Alcalde de San Matías).

Í n d i c e

Nuestra perspectiva: principales conceptos **9**

Crisis, inflexión y cambio en la Bolivia de hoy **10**

La inflexión territorial: Antecedentes históricos y proyecciones futuras **11**

Las perspectivas regionales **14**
I. El Desarrollo Humano en Tarija 14
II. El Desarrollo Humano en el Norte Amazónico 18
III. El Desarrollo Humano en La Paz y Oruro 22
IV. El Desarrollo Humano en Santa Cruz 29

En un momento de crisis, inflexión y cambio

Transformaciones regionales en Bolivia

Nuestra perspectiva: principales conceptos

Los principales objetivos de los diversos informes de Desarrollo Humano en Bolivia fueron, por una parte, comprender el momento de inflexión y cambio que vive el país en el marco de la democracia y el desarrollo (PNUD, 2002) y, por otra, promover un debate sobre las opciones de Bolivia, intentando combinar un paradigma universal de desarrollo (centrado en la expansión de las capacidades en función de los valores y las aspiraciones de las personas y las comunidades) con los rasgos socio-históricos particulares del país y la región.

Desde esta perspectiva, si bien los procesos de mundialización pueden llegar a desestructurar sociedades, también abren nuevas oportunidades. Para ello, los actores sociales deben participar reivindicando sus derechos y demandas en la búsqueda de opciones de desarrollo que den un sentido histórico distinto a dichos procesos, pues se entiende que la subjetividad de las personas y de las colectividades son parte de la constitución del desarrollo, en tanto los actores se conciben como portadores de sentido histórico. En este marco, la política debe renovarse en cuanto a su capacidad de articulación social y de promoción de actores de desarrollo.

El desarrollo humano apuesta tanto por la capacidad de la sociedad, sus actores y personas como las fuerzas articuladoras de la democracia, la productividad, la sostenibilidad y la equidad, como por la expansión de oportunidades. Este enfoque promueve las capacidades y aspiraciones sociales para que coincidan con los valores y puedan transformarse libre y realmente en agencias de equidad; esto es, se trata de promover actores con capacidad de reflexión compleja frente al cambio y con posibilidades de incidir en él.

En ese sentido, el desarrollo humano es la mejor y más eficiente elección social que puede tomar una sociedad. **La mejor**, porque su meta es promocionar la calidad de vida de la gente, en la medida en que ésta conjuga la libertad real para elegir sus propios proyectos de vida y la justa distribución de capacidades para lograrlos y, así, combina equidad con respeto a las diferencias. **La más eficiente**, porque optimiza las disposiciones subjetivas de la gente cuando las convierte en acuerdos que integran la diversidad de aspiraciones de la sociedad. El desarrollo se concibe como construcción colectiva que se hace con otros distintos; la diversidad enriquece cuando se convierte en bien común a través de la deliberación y los acuerdos estratégicos.

Una conclusión reiterada en los diferentes informes de Desarrollo Humano de Bolivia es que para que el desarrollo y la democracia sean sostenibles en una sociedad culturalmente diversa como la boliviana, se necesita de compromisos y de deliberación para manejar los conflictos. Es fundamental que en esos espacios deliberativos se plasmen acuerdos pragmáticos que favorezcan el desarrollo humano. Para poder desarrollarse, la sociedad boliviana precisa combinar una lógica pragmática con otra pluralista y participativa.

Vale la pena recordar algunos hitos. El Informe de Desarrollo Humano Bolivia 1998 planteó la necesidad estratégica de conjugar competitividad auténtica, equidad activa e institucionalidad eficaz y legítima, a partir de un salto educativo en la sociedad, donde la formación de códigos de modernidad pudiesen vincularse con procesos históricos particulares. Para ello sería necesario lograr un consenso basado en compromisos nacionales de carácter intercultural, que sean el resultado de múltiples intercambios entre

Para que el desarrollo y la democracia sean sostenibles en una sociedad culturalmente diversa como la boliviana, se necesita de compromisos y de deliberación para manejar los conflictos

La disposición a deliberar y a producir acuerdos y resultados en función del bien común es un referente fundamental para promover pactos educativos-informacionales en función del desarrollo humano y la disminución de la pobreza

actores del desarrollo capaces de movilizar sus fuerzas en función de metas específicas.

En el Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2000 se planteó que los valores y las aspiraciones de unidad, respeto a la diversidad y equidad en la diferencia, que los bolivianos manifestaban como propios, pueden sustentar un desarrollo que sea el resultado de compromisos y acuerdos que logren resultados. El Informe detectó que los bolivianos priorizan el logro de un desarrollo pendiente, lo que consistiría en avanzar en tres planos: menos pobreza, más institucionalidad y mayor infraestructura en comunicaciones.

En el Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2002 se puso énfasis en las capacidades políticas de la sociedad boliviana como principal fuerza para consolidar la democracia, a partir de incrementar la confianza y lograr compromisos, resortes decisivos para el desarrollo. Las capacidades políticas democráticas, especialmente las que estimulan prácticas deliberativas mediante las cuales la sociedad construye acuerdos, pueden promover una sociedad mejor y favorecer una mayor cohesión social para disminuir la pobreza.

Una preocupación central de los informes mundiales de Desarrollo Humano son los efectos de los procesos de mundialización de la economía sobre el desarrollo humano. Como se dijo, si bien éstos tienden a profundizar la desigualdad y la pobreza, también pueden constituirse en oportunidades para promover el desarrollo humano. Esta es la perspectiva del Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2004, que recupera los avances de los informes anteriores y plantea una relación fecunda entre economía, sociedad de la información y desarrollo humano.

La disposición a deliberar y a producir acuerdos y resultados en función del bien común es un referente fundamental para promover pactos educativos-informacionales en función del desarrollo humano y la disminución de la pobreza. El Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2004 indaga cómo afecta la economía de la información al proceso de desarrollo y qué políticas públicas asociadas con las tecnologías de la información serían posibles para promover el desarrollo humano y disminuir la pobreza. La sociedad actual se caracteriza por la producción y el consumo de información en varias esferas de la vida social y por el desarrollo tecnológico asociado al procesamiento de datos, la valorización social de la información y el crecimiento del valor agregado del producto que contiene conocimiento. La pregunta es cómo se posesiona la sociedad boliviana frente a estos hechos.

El Informe parte del supuesto de que el aumento de las capacidades informacionales permitiría que la gente decida el tipo de vida que quiere vivir y de que la capacidad de los actores es básica para el desarrollo informacional. Así, se plantea la hipótesis de que quienes tengan mayor capacidad para hacer pactos y convertirse en nuevas fuerzas de la sociedad de la información tendrán un papel fundamental en una perspectiva renovada del desarrollo humano, y que una acción política que aproveche la oportunidad informacional y tecnológica, depende de la capacidad de adecuación de los actores a la nueva realidad. Esto supone actores sociales con posibilidades de autodeterminación y capacidades de representación de intereses y demandas, basadas en orientaciones de desarrollo. Es decir, se requiere de actores con capacidad para movilizar las diversidades socioculturales en función de un desarrollo basado en el consenso y el compromiso.

Crisis, inflexión y cambio en la Bolivia de hoy

Desde el inicio de la democracia, Bolivia ha experimentado varios cambios que modificaron su perfil de desarrollo. Entre ellos se pueden citar:

- La recuperación de la democracia.
- Los esfuerzos para fortalecer la estabilidad política y darle gobernabilidad al régimen.
- La estabilidad y la apertura de mercados.
- Las reformas estructurales (como las leyes de Capitalización y de Reforma Educativa).
- Las reformas del Estado (a través de las leyes de Participación Popular y de modernización del Estado).
- Las políticas de erradicación de la hoja de coca.
- La complejización de la desigualdad social y el incremento de la pobreza por ingresos.
- Las potencialidades económicas del gas y su proyección en el mercado internacional.

– Los nuevos patrones de urbanización y la primacía del mundo urbano.

– La emergencia de conflictos que cuestionan los resultados económicos y sociales de la apertura y critican el proceso de globalización y los cambios recientes en el sistema de partidos políticos.

En este ámbito, los avances en los indicadores de Desarrollo Humano resultan insuficientes. Los límites marcan un momento de inflexión y cambio, tanto en el sentido del desarrollo como en los contenidos de la democracia, lo que lleva a buscar una nueva articulación entre ambos. El Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2002 caracteriza la inflexión en un doble plano:

1) El de las *condiciones objetivas*, signado por las contradicciones en los ámbitos social, económico e institucional, propias de un patrón desequilibrado de desarrollo humano, de la persistencia de un círculo vicioso entre crecimiento y pobreza y de la inercia del Estado neoliberal-patrimonial;

2) El de las *condiciones subjetivas*, marcado por la crisis de consenso entre las élites políticas y sociales (y en su interior), la demanda de dignidad desde los sectores más pobres y los límites de la acción colectiva y política fragmentada y desarticulada.

Las reformas económicas y políticas implementadas desde principios de la década del 80, además de incidir en el cambio de perfil del desarrollo nacional, propiciaron una nueva vinculación con el mercado mundial basada en la afluencia masiva de inversión extranjera directa al sector de hidrocarburos y en el descubrimiento de las enormes reservas de gas.

Al mismo tiempo estas reformas modificaron radicalmente las fronteras entre Estado y mercado y entre lo central y lo local al interior del Estado. Sobre esta base se empezó a reconfigurar la geografía nacional y nuevas regiones, no sólo las ciudades más importantes, adquirieron importancia estratégica en el desarrollo nacional.

Estas tendencias estructurales estarían sosteniendo un proceso de transformación en la relación entre regiones y nación, que implicaría, por un lado, importantes cambios en la dinámica socioeconómica y política del eje central y, por otro, la emergencia de una nueva configuración territorial vinculada a dinámicas trans-fronterizas. Al menos cuatro regiones están marcando nuevas pautas de desarrollo nacional, integración sub-regional y vinculación entre el Pacífico y el Atlántico. Estos espacios territoriales se han denominado como el Eje sur, el Altiplano marítimo, el Norte amazónico y el Sudeste cruceño.

Esta transformación conlleva oportunidades y riesgos para Bolivia, pues supone, en términos de desarrollo humano, el potenciamiento de algunas regiones y la degradación de otras. La gran cuestión es cómo articula el Estado este nuevo dinamismo en función del desarrollo humano.

La inflexión territorial: Antecedentes históricos y proyecciones futuras

Dos temas son ineludibles para comprender la inflexión territorial que vive el país:

1) **El saldo de desarrollo pendiente, vinculado a altos índices de pobreza, deficiente institucionalidad e inadecuada infraestructura vial, que dificultan el desarrollo**. Resultado de esto, la capacidad del país de generar riqueza está bloqueada, existe gran fragmentación social y brechas regionales que tienden a separar aún más a territorios distantes de los ejes más dinámicos. A esto se suma el enclaustramiento marítimo. Prolongar la deuda de desarrollo pendiente parece insostenible en el momento de crisis que vive hoy el país, pues la solución de los problemas estructurales es una sentida aspiración tanto de las élites sociales, empresariales y políticas, de las distintas regiones del país como de todos los bolivianos (PNUD, 2000 e Informes Regionales).

2) **Los patrones históricos de ocupación del espacio.** Historia y territorio marcaron las identidades diversas y los traumas internos del país y su vinculación con el mundo. Es necesario revisar críticamente la configuración territorial para dar cuenta de las nuevas chances de desarrollo de Bolivia. Política, territorio y configuración cultural son el resultado de un proceso histórico largo y difícil, poblado de tensiones, desmembramien-

El saldo de desarrollo pendiente, vinculado a altos índices de pobreza, deficiente institucionalidad e inadecuada infraestructura vial, que dificultan el desarrollo

Historia y territorio marcaron las identidades diversas y los traumas internos del país y su vinculación con el mundo

tos territoriales y conflictos internos que, en definitiva, constituyeron una nación inconclusa y compleja, aunque siempre unida frente a los peligros de la guerra o el cambio.

En cuanto a los actuales desafíos de la organización territorial de la nación, existen dos referencias importantes. Por un lado, la articulación entre el occidente y las culturas prehispánicas que generaron una estructuración territorial de tipo colonial que aún persiste y se reproduce en múltiples ámbitos en la vida nacional, cuyo sustento histórico son organizaciones territoriales y configuraciones culturales, creadas, para ser precisos, en Charcas. Por otro lado, está la formación de Bolivia como Estado-nación, que se hizo a partir de la historia precedente, aunque de manera inconclusa, tanto por la débil capacidad de inclusión social y política de las diversas fuerzas culturales como por los fuertes límites para crear una genuina comunidad nacional sustentada en un régimen democrático.

La formación de Bolivia como Estado-nación, que se hizo a partir de la historia precedente, aunque de manera inconclusa, tanto por la débil capacidad de inclusión social y política de las diversas fuerzas culturales como por los fuertes límites para crear una genuina comunidad nacional sustentada en un régimen democrático

Los problemas de comunicación territorial y las tremendas dificultades de vinculación (entre otras cosas por la falta de puertos) con el mercado y el mundo moderno, son otras referencias fundamentales que explican cómo Bolivia organizó su territorio y cómo estos factores de dependencia e incomunicación limitaron su progreso.

Asimismo, hubo distintos patrones de ocupación territorial articulados históricamente, que dieron como resultado una "heterogeneidad estructural" particular, con combinaciones de espacios, regiones y procesos de integración y desequilibrio espacial. A continuación se reseñan brevemente estos patrones[1].

i) *El control multiétnico de la diversidad ecológica.* Durante el período pre-colonial se permitió el manejo de poblaciones, el uso de recursos naturales y complejas formas de producción y reproducción social, dando lugar a una genuina revolución agrícola, única en su género a escala mundial.

ii) *El patrón colonial–andino de ocupación del espacio*. Durante la colonia hubo racionalidades distintas de ocupación del territorio. En el período de la conquista, el territorio se desarrolló en torno al eje Potosí–Lima; luego la ocupación territorial se expandió de acuerdo a las necesidades político-administrativas de la Corona, y las relaciones de la minería y agricultura se estrecharon, aunque subordinadas a la producción minera. Con la decadencia de la minería, la agricultura y el comercio tuvieron más fuerza y se generaron nuevas articulaciones espaciales que culminaron con la crisis y ruptura del pacto colonial.

iii) *El patrón de crisis y transición en el territorio que dio origen a la República*. A fines del período colonial, con la decadencia de la economía de la plata, hubo una desarticulación sectorial y espacial, que abrió paso a localidades y micro-regiones, fortaleciendo poderes locales. La República nació marcada por el peso de éstos y por una débil cohesión económica y social, sin proyecto político hegemónico y sin capacidad de control sobre la totalidad de su espacio. Por ello fueron débiles la unidad nacional y la conexión entre regiones y ciudades.

iv) *El "enclave" como patrón concentrador del espacio.* A principios del siglo XX primó el patrón andino de ocupación del espacio, con una reconcentración geográfica de la población y de actividades productivas en las regiones base del capital minero, mientras que el resto del país permanecía relativamente desarticulado. Se conformaron consorcios mineros que priorizaron la articulación caminera y ferroviaria, principalmente en centros urbanos del entorno de las regiones mineras. Este patrón urbano-minero de desarrollo regional determinó un proceso de concentración de la economía y la población en los departamentos de Oruro, Potosí, Chuquisaca y La Paz.

v) *El patrón de integración nacional del espacio, con la interpenetración urbano–regional y la expansión de la frontera agrícola.*–El proceso de 1952 culminó en una integración espacial entre las distintas actividades económicas del país y tuvo dos elementos complementarios: los cambios operados en el modelo de desarrollo económico bajo una nueva

1 Una descripción más detallada de la evolución de estos patrones véase en A. Rivera, 2003. Formación y Evolución del Espacio Nacional. Cuaderno de futuro No 18.

relación con el mercado internacional que diversificó la economía productiva regional, y el nuevo papel del Estado, que incursionó en reformas fundamentales como la Reforma Agraria, la Nacionalización de las minas, las nuevas políticas petroleras, las políticas de infraestructura caminera, las políticas sociales y las políticas de integración ciudadana. En buena medida, el Estado orientó sus políticas y su acción hacia la integración de las regiones del oriente al desarrollo global del país y mediante grandes inversiones.–Surgió entonces una nueva lógica urbano-regional que conjugó dos procesos complementarios: la emergencia de nuevas unidades urbano-regionales más interdependientes que generaron un nuevo orden espacial y una fuerte asimetría interregional, con agudos desequilibrios en la relación ciudad-región.

vi) *La expansión de la frontera agrícola hacia el oriente.* Realizada a través de la acción del Estado, esta expansión dinamizó la economía y la agricultura de la región de Santa Cruz. Ella contribuyó a la sustitución de importaciones agrícolas en algunos rubros y a la ampliación de los rubros de exportación (azúcar, algodón, madera y soya). Asimismo el dinamismo de la agricultura cruceña se vinculó con los cambios en la estructura urbana de la región, especialmente en la ciudad de Santa Cruz.

Los informes regionales de Desarrollo Humano reinterpretan en alguna medida estas aseveraciones. Estamos seguros de que las posibilidades de Bolivia radican en confrontar creativamente su pasado histórico con los nuevos proyectos de desarrollo que perfilen su porvenir. Asumir "el nosotros" no sólo es encarar la diversidad con equidad, sino también navegar en los avatares de la globalización con nuestras costumbres y nuestra memoria.

Lo que sigue es una síntesis de cuatro informes regionales que, a nuestro juicio, reconfiguran los patrones territoriales narrados y los nuevos problemas y perspectivas para el futuro de Bolivia. Ellos se basan en el supuesto de que la dimensión territorial de la inflexión abre la posibilidad de nuevas configuraciones regionales basadas en:

1. Nuevas dinámicas económicas potenciales y reales asociadas a recursos naturales.
2. Esfuerzos regionales de vinculación directa con entornos internacionales y con la globalización.
3. Empeños destinados a constituir un proyecto que resuelva los temas pendientes de la modernización (el fortalecimiento institucional, la equidad social y la consolidación de la infraestructura vial y comunicacional, entre otros).
4. Nuevas fuerzas sociales, culturales y regionales que buscan mayor protagonismo de sus regiones en la nación.

Cabe señalar que a partir de esos cambios, las sociedades regionales redefinieron sus relaciones significativamente. Por un lado, recompusieron sus elementos internos, modificaron sus lazos con otras regiones, con el país en su conjunto y también con el entorno internacional globalizado. En ese sentido, la nueva configuración regional plantea nuevos retos y una reconfiguración de la relación entre Estado, región y nación.

La nueva configuración regional plantea nuevos retos y una reconfiguración de la relación entre Estado, región y nación

Por su relevancia, vale la pena proponer aquí dos temas que se vinculan a la relación entre globalización, identidad y cultura. Por un lado, las regiones viven de una forma particular el nuevo intercambio con la nación y el mundo (hoy, un amazónico boliviano se vincula con el Brasil y con Europa sin ninguna dificultad). La cultura local puede aparecer en lo internacional y, a su vez, lo mundial ya está en lo local. Por el otro, la identidad del país estuvo siempre afianzada en los recursos naturales. Sin embargo con él resulta difícil construir una identidad cultural nacional: es abstracto, apela al pasado a través de la memoria de la guerra (por el petróleo) y no involucra ni vital ni físicamente a la gente.

Uno de los hallazgos de los informes regionales es que Bolivia vive múltiples reconfiguraciones culturales. No existe cultura regional homogénea (el oriente está lleno de collas, Tarija tiene chapacos, chaqueños y collas). El desafío es cómo construir un proyecto cultural incluyente y de diálogo en la diversidad, y ello es urgente dado que la dirección de la nueva reconfiguración nacional no está definida y puede devenir más bien en una lógica centrífuga y de desestructuración de la nación.

El desafío es cómo construir un proyecto cultural incluyente y de diálogo en la diversidad, y ello es urgente dado que la dirección de la nueva reconfiguración nacional no está definida y puede devenir más bien en una lógica centrífuga y de desestructuración de la nación

La gran pregunta que plantean los informes de Desarrollo Humano regionales es cómo las nuevas dinámicas regionales rede-

finen la nación y cómo, a partir de esta redefinición, se abre la posibilidad de un nuevo estilo de desarrollo humano.

Las principales conclusiones de los informes señalan que efectivamente existen nuevos dinamismos de cambio regional y potencialidades para el desarrollo humano de la región y el país, aunque también están presentes arcanas tendencias a la desintegración nacional y al estancamiento regional. En definitiva, el problema es cómo el territorio y la nación se redefinen en las nuevas condiciones de la globalización.

En definitiva, el problema es cómo el territorio y la nación se redefinen en las nuevas condiciones de la globalización

Las síntesis de los informes de Desarrollo Humano regionales que se presentan a continuación contienen los principales hallazgos y pautas para el desarrollo humano regional de cada una de las cuatro regiones.

Las perspectivas regionales

I. El Desarrollo Humano en Tarija

Principales hallazgos

1. Tarija vive un momento de cambio acelerado y complejo por las posibilidades y expectativas que abrió el descubrimiento de recursos hidrocarburíferos y las chances de venta del gas; el reto es enfrentarlo desde la perspectiva del desarrollo humano. Desde la década del 90, Tarija vive un proceso de transformación asociado a las reformas estructurales nacionales y a dinámicas de reestructuración internas. Ello se expresa en: i) una mayor presencia de Tarija en la política boliviana; ii) una presencia renovada de municipios y mancomunidades asociada a la participación popular; iii) un nuevo perfil prefectural relacionado a la descentralización y a la eliminación de las corporaciones de desarrollo; iv) leves incrementos en la actividad económica en el período 1992-2001; v) algunos cambios en la infraestructura caminera y de comunicación; vi) una apertura a la diversidad cultural asociada a la presencia indígena; vii) un incremento de la población asociado a la migración.

2. Tarija presenta genuinos avances en el desarrollo humano. Entre ellos, por ejemplo, tiene un índice mayor de desarrollo humano (0.652) que otros departamentos del país y ocupa el segundo lugar en el país después de Santa Cruz (0.679). Dentro del índice, la esperanza de vida de sus habitantes (68.1 años) es mayor que la de Bolivia (65.4 años) y menor que la de la Santa Cruz (68.54). En términos de ingresos, ocupa el cuarto lugar con un índice de 0.542 equivalente al nivel nacional (0.541). Con respecto a los niveles educativos, el departamento está en séptimo lugar con un índice de 0.728, menor que el nacional (.0743). Asimismo, fue el segundo departamento, después de Santa Cruz, que consiguió mayores avances en la reducción de la pobreza en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas. En la última década disminuyó su pobreza en 18.4% (en 1992 el 69.2% de la población era pobre; en 2003 el porcentaje se redujo al 50.8%) y vivió un fuerte proceso de migración y crecimiento, frente al cual, en particular los municipios de Tarija y Yacuiba respondieron positivamente en términos de provisión de servicios básicos y educación. Sin embargo con relación al empleo, la respuesta fue mixta: a nivel departamental (y en menor medida en Yacuiba) la desocupación subió, mientras que en el municipio de Tarija bajó.

A pesar de estos logros, Tarija tiene rezagos en lo económico y crecientes brechas internas que limitan su desarrollo. Al igual que lo ocurrido en el país, en Tarija no se generó riqueza de forma sostenible, más allá de ciertos incrementos en el nivel económico. Los logros en la reducción de la pobreza al interior del departamento fueron limitados (un 35,9% de su población vive en situación de pobreza moderada y un 14,6% en situación de indigencia) y se generaron crecientes brechas entre municipios. Este hecho, junto con las dificultades en el plano económico, refleja un **patrón de desarrollo desequilibrado**, limitación fundamental en el desarrollo humano de Tarija.

3. Tarija vive un proceso acelerado de mutación cultural asociado con disponibilidad al cambio, que se manifiesta en la conciencia del mismo que tiene su población: el 76.9% de los tarijeños siente que Tarija se transformó en los últimos cinco años, el 72.2% cree que el ritmo del cambio será aún mayor y el 74.5% considera que los cambios que vienen afectarán su vida y la de su familia. Además, existe optimismo frente al cambio (alrededor del 60% de los tarijeños considera que los cambios mejorarán Tarija, su propia vida y la de su familia y entre el 70% y el 80 % espera que en "algo" el gas mejore su vida, la de su familia y la de todos los bolivianos). Los tarijeños se sienten felices de vivir en Tarija."**Pero tam-**

bién existe incertidumbre respecto a los resultados. Se teme que el cambio genere desconfianza respecto a sus verdaderos beneficiarios, pues la mayoría de los tarijeños observa que los políticos y las transnacionales sean los más beneficiados, y que los más ricos, los bolivianos y los más pobres, en ese orden, se beneficien menos.

Por otra parte, la "identidad regional tarijeña" se está reconociendo como tal y ampliando a otras identidades culturales (la indígena, la andina, la sureña, la campesina y la propiamente urbana), que expresan la diversidad regional. Desde este pluriculturalismo tarijeño, asociado a la aceleración del cambio, es posible apreciar dos factores interrelacionados de gran relevancia para el futuro de Tarija: 1) una heterogeneidad de condiciones de vida, relacionada a la diversidad cultural y a la estructura regional; 2) los diversos criterios a partir de los cuales los tarijeños piensan distribuir los recursos hidrocarburíferos[2]. Un importante límite al desarrollo humano de Tarija es que este proceso de auto-reconocimiento plural y apertura no está exento de dificultades, aunque esté en camino de hacerlo.

4. El desarrollo regional descansa en el capital social y en la disposición a la deliberación. Sin embargo existen fuertes límites dados por su visión de desarrollo nacional y por la institucionalidad del Estado en la región.

El 75.3% de la población tarijeña posee un alto capital social, el 59.2% está dispuesto a deliberar y el 58.4% percibe que puede mejorar su situación personal. En otras palabras, existen importantes capacidades para aprovechar los recursos hidrocarburíferos y promover el desarrollo humano. Resulta fundamental rescatar las capacidades en términos de capital social particularmente entre los más pobres, quienes gracias a sus capacidades políticas quieren y pueden transformar sus necesidades en demandas para buscar pautas de desarrollo para ellos mismos y para la región.

En la encuesta realizada encontró que un 67.7% de la población piensa que existen pocas posibilidades de mejorar la situación del país y una débil *visión nacional* respecto del desarrollo humano. Estos datos constituyen un límite, porque el desarrollo de la región no es sostenible si no se relaciona con el desarrollo nacional.

En el ámbito institucional, la Prefectura está impulsando una concertación entre los distintos actores del departamento, para lograr "un marco estratégico para el mediano y largo plazo que oriente la gestión pública y se convierta en una política para la región" (FLATA CITA). Una de las limitaciones en la gestión pública prefectural es la dependencia burocrática del Estado central, entre cuyos problemas destacan el patrimonialismo, el agotamiento de la democracia pactada y los bajos niveles de confianza en el Estado en general. Por otra parte, algunas especificaciones de la Ley de Descentralización Administrativa provocan, en alguna medida, ciertas restricciones al desempeño administrativo de la Prefectura. La ausencia de un Plan de Desarrollo Departamental (PDD) formalmente aprobado es un límite importante por sus implicaciones negativas en la gobernabilidad, al poner trabas a la transparencia y *"accountability"* de las labores de la Prefectura.

El desarrollo regional descansa en el capital social y en la disposición a la deliberación

5. El sur de Bolivia y el norte de Argentina y Paraguay están reconformando la macrorregión sur, que tiene la potencialidad de vincularse de manera integradora a la globalización.

Si bien la macrorregión sur tiene un patrón de vinculación histórico cultural de larga data (que tiene que ver con lo andino y lo chaqueño), está reconfigurándose bajo nuevos parámetros de integración regional en función de los recursos hidrocarburíferos. El nuevo patrón de integración se basa, por un lado, en una articulación sociocultural, política y económica (expresada en la recreación de redes indígenas, en migraciones de larga duración vinculadas a complementariedades económicas y a mercados de trabajo asociados a estrategias de supervivencia y en el fortalecimiento de un mercado en formación) y, por otro, en el tratamiento binacional o trinacional de temas comunes, que van más allá de la necesidad de acción trans-fronteriza, como la consolidación del corredor bi-oceánico, el tratamiento de las

2 Entre esos criterios puede mencionarse que: i) los beneficios tienen que ser para todos los bolivianos, pero se debe privilegiar a la región productora; ii) la distribución de los recursos y beneficios del gas debería realizarse con criterios de equidad, de acuerdo a los niveles de pobreza existentes; iii) las inversiones que se realicen deben promover un desarrollo sostenible, no sólo para las comunidades cercanas sino para todo el departamento y para Bolivia.

Tarija cuenta con condiciones ejemplares que deben potenciarse para impulsar un proceso de desarrollo humano sostenible en la región e incidir sobre la magnitud del cambio

cuencas de los ríos Bermejo y Pilcomayo y la acción de redes de ONG relacionadas con el manejo de reservas ecológicas.

La macrorregión sur tiene dos ejes de integración con dinámicas particulares, pero que interactúan: 1) el Gran Chaco sudamericano y 2) los valles sub-andinos del sur de Bolivia y el norte de Argentina. La re-configuración de la macrorregión enfrenta oportunidades, riesgos y desafíos para consolidarse. El primer paso en esta tarea es gestar una voluntad política trinacional a partir de la cual Bolivia, Argentina y Paraguay reconozcan la existencia e importancia de esta macrorregión. Ella abre oportunidades para tratar problemas comunes que no pueden tratarse en forma aislada, como el combate a la exclusión social, la fragilidad ecológica, las muchas veces intolerables dinámicas socioeconómicas de frontera .

En la macrorregión están presentes dinámicas vinculadas a la economía de la información y la globalización (sobre todo referidas a la acción de empresas transnacionales, a redes y vías de comunicación, a acceso directo a medios de comunicación de masas) que, sin embargo, coexisten con dinámicas tradicionales tanto de gestión del desarrollo productivo-institucional como de los comportamientos de actores sociales.

6. Tarija cuenta con condiciones ejemplares que deben potenciarse para impulsar un proceso de desarrollo humano sostenible en la región e incidir sobre la magnitud del cambio.

Al vincular el desarrollo humano y los recursos hidrocarburíferos, el proceso de concertación abre espacios para que la gente se involucre en las decisiones que afectan su vida y al mismo tiempo se desarrolle una cultura de tolerancia y respeto al otro.

La concertación es una estrategia que necesita perfeccionarse para acordar políticas de desarrollo vinculadas a los beneficios derivados del gas natural. El desafío consiste en convertir los acuerdos en resultados para que el proceso gane legitimidad y cumpla así su objetivo: devolver protagonismo al ser humano frente a su vida.

Pautas para un cambio acelerado con desarrollo humano

1. Para que Tarija fortalezca y promueva un desarrollo humano sostenible es necesario concentrar los esfuerzos en tres niveles:

i) **Colocar como eje del desarrollo a la gente, fortaleciendo sus capacidades humanas mediante el impulso de espacios deliberativos en los cuales expresen sus visiones de futuro y anhelos** y, así, al compartirlos con otros, se re-construyan y transformen en aspiraciones colectivas con la fuerza necesaria como para convertirse en un bien común de la sociedad. En este sentido, es fundamental profundizar la expansión de capacidades para llegar a acuerdos.

ii) **Buscar que los recursos hidrocarburíferos promuevan una competitividad auténtica** que mejore las posibilidades de empleo, aumente la calidad y calificación de los recursos humanos y promueva una creciente dinámica de incorporación de ciencia y tecnología en la producción.

iii) **Promover una visión holística del desarrollo humano, que garantice su sostenibilidad en el tiempo** al fortalecer las sinergias entre las regiones, de tal forma que las brechas existentes se puedan reducir. Tarija no logrará mayores progresos en desarrollo humano si las otras regiones no lo hacen también. Si bien este desafío no es exclusivo de esta región, Tarija, podría, porque tiene las capacidades, liderar la construcción de un país más justo y equitativo. Es fundamental fortalecer la idea de vocación compartida, como también la conformación de una visión integrada y no sectorial del desarrollo humano.

2. Resulta fundamental profundizar y ampliar el proceso de concertación a distintos niveles y crear nuevos espacios públicos deliberativos para enfrentar al menos tres desafíos que son ineludibles para Tarija, a saber:

i) **Asumir el inter-culturalismo para fortalecer la democracia y construir las bases del desarrollo humano de la región.** Este reto está vinculado con la apertura de espacios públicos deliberativos, en los cuales las diferentes ideas sobre los otros distintos, visiones de futuro, anhelos y sueños, se puedan expresar y socializar, no con el ánimo de uniformarlos, sino para representarlos y compartirlos como aspiraciones diversas respecto al cambio y el futuro.

ii) **Fortalecer las condiciones subjetivas y las capacidades políticas de la gente frente a las transformaciones en curso, para tener mayor incidencia en el proceso de cambio.** La participación de los pobres en los procesos de concertación, en los cuales se gesten acuerdos y pactos destinados a conseguir una mayor integración social en los procesos de desarrollo departamental, resulta fundamental para potenciarlos como actores sociales del desarrollo humano de Tarija.

iii) **Fortalecer la institucionalidad estatal regional posibilitando espacios más fructíferos de participación ciudadana en la toma de decisiones**, lo que también puede generar mecanismos de "*accountability*" a nivel social e institucional, aumentando la legitimidad de la gestión pública. Por otra parte, la Prefectura necesita fortalecer su papel de "bisagra" entre los niveles públicos regionales y locales y la nación, por un lado, y los esenciales vínculos con la globalización, por otro. Para ello es fundamental constituir procesos de concertación en diferentes niveles, que abarquen la relación entre sociedad civil y Estado regional (proceso que está en avance), entre los diferentes niveles de la estructura política departamental (prefectura, subprefecturas, municipios, corregimientos, etc.) y entre las instancias públicas regionales y el Estado central.

3. Tarija tiene posibilidades de constituirse en eje de la macrorregión sur si potencia una integración regional, nacional y macrorregional-global. En el ámbito regional, el desafío es lograr una mayor integración entre el Chaco y el valle central y una gestión eficiente e incluyente de la pluriculturalidad tarijeña, impulsar una competitividad auténtica regional y fortalecer y ampliar procesos deliberativos en los cuales se construyan y compartan valores, visiones y aspiraciones y donde, además, se gestionen los conflictos a partir de una base institucional sólida.

En el ámbito nacional, el reto es fortalecer el eje de integración del sur e impulsar una mejor articulación socioeconómica y política con la nación, superando lógicas de confrontación que conducen al separatismo y tomando en cuenta el rol de sostén que comienza a jugar Tarija en el contexto nacional. Para esto se requieren fuertes señales políticas y acciones claras provenientes tanto del Estado nacional como del departamento. Los recursos provenientes de los hidrocarburos no deberían generar mayor desigualdad nacional; esto implica que Tarija mire al país, y especialmente a las zonas más pobres, para poder plantear mecanismos que, sin disminuir las posibilidades de desarrollo departamental y los derechos como región productora, puedan achicar las distancias socioeconómicas entre las regiones.

Tarija tiene posibilidades de constituirse en eje de la macrorregión sur si potencia una integración regional, nacional y macrorregional-global

En el ámbito macrorregional-global, se trataría de: consolidar la infraestructura vial que comunique Tarija con el Atlántico y el Pacífico, donde Tarija sea el centro integrador de la macrorregión; impulsar el planteamiento común de objetivos entre el sur boliviano y el norte argentino y paraguayo, a fin de enfrentar problemas compartidos ligados a las dinámicas de frontera y a las relaciones entre regiones (por ejemplo, la reducción de bolsones de exclusión, la promoción de una mayor integración indígena, el impulso a los intercambios empresariales, el manejo de reservas naturales, el tratamiento de cuencas importantes como las de los ríos Pilcomayo y Bermejo); coadyuvar a la coordinación de distintas acciones provenientes de varios actores (estatales, privados, ONG y otros), que impulsen acciones trinacionales o macrorregionales; promover el fortalecimiento de la macrorregión en términos de complementariedad de oportunidades, potenciamiento de ventajas comparativas, intercambio de experiencias para superar debilidades, de tal forma de que se tengan mayores posibilidades como macrorregión de ser protagonistas en la globalización aprovechando sus posibilidades, en vez de ser actores pasivos fagocitados por la exclusión que ella puede generar.

4. Las chances de éxito de la macrorregión sur radican en que se constituya en un eje territorial donde los flujos y redes de información globales estén presentes en la gestión local, pero a partir del desarrollo de las capacidades informacionales y tecnológicas de la sociedad y las personas. Vale decir, que pueda ser una macrorregión global y local-regional al mismo tiempo. Esto implica, por un lado, una mayor articulación interregional que fortalezca las relaciones socioculturales y económicas, y el tratamiento de temas comunes, y, por otro, una inser-

ción en mercados globales, que a partir de la incorporación de nuevas tecnologías posibilite el acceso a los flujos de información globales. Para ello resulta fundamental fortalecer las capacidades informacionales de los actores e instituciones regionales.

Los ciudadanos de Tarija y del sur de Bolivia tienen las capacidades y las posibilidades para enfrentar el cambio y la incertidumbre que viven desde la perspectiva del desarrollo humano. Ello supone asumir el proceso de cambio cultural acelerado a partir del desarrollo de las capacidades políticas que existen en la región, y especialmente entre los grupos más pobres y excluidos. Asimismo, para que el cambio no reproduzca un enclave económico moderno en medio de la pobreza es fundamental llevar a cabo políticas que fortalezcan una lógica de competitividad genuina, sustentada en las capacidades técnicas y en la sostenibilidad ambiental desde una lógica endógena y compartida por la región y el país. Esto sería posible si se construye una visión y una práctica sobre la base de los usos y las potencialidades de la región y del país en la globalización. El principal recurso con que cuentan estos ciudadanos son sus propias experiencias de deliberación y concertación, que deben asentarse en la promoción de una visión holística del país y del desarrollo humano.

Son varios los elementos que permiten pensar la región del norte amazónico como un bloque: La naturaleza El ciclo económico; La guerra; La débil presencia del Estado; La conformación social; La ecología; Los vínculos internacionales

II. El Desarrollo Humano en el Norte Amazónico

La Amazonía boliviana está dividida en tres formaciones forestales: el bosque amazónico, el bosque húmedo de llanura (la pampa de Moxos) y el bosque húmedo del escudo precámbrico. Comprende además los departamentos de Pando y Beni y el norte de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, abarcando una superficie aproximada de 280.120 km^2.

La Amazonía boliviana, cuya extensión representa cerca del 10% del territorio nacional, no tiene una clara subdivisión interna, pero en los hechos se reconoce al extremo norte del país como la "región del Norte amazónico", denominada también oficialmente como la región castañera. Allí se encuentran el denominado bosque amazónico y el extremo norte de las sabanas amazónicas.

El Informe se refiere básicamente a la experiencia económica, social y cultural de Pando y la Provincia Vaca Díez del departamento del Beni. En algunas ocasiones se incluye a regiones vecinas, nacionales e internacionales, para comprender procesos particulares, aunque el estudio se limita al Norte amazónico de Bolivia.

Son varios los elementos que permiten pensar la región del norte amazónico como un bloque: **i) La naturaleza**: Geográficamente, la Amazonía tiene características naturales muy particulares que crean una cultura propia; **ii) El ciclo económico**: La economía de la región estuvo marcada por distintos ciclos productivos que fueron construyendo lógicas económicas y sociales (primero la goma y luego la castaña generaron un rol especial de la región en la economía nacional y mundial); **iii) La guerra**: En la experiencia de frontera, particularmente la del norte boliviano, tuvo un rol central la guerra con el Brasil, que obligó al gobierno a tomar en cuenta, aunque tardíamente, a la Amazonía; **iv) La débil presencia del Estado**: La región tuvo muchas dificultades para integrarse al país y en general al mundo; el difícil acceso hizo que al Estado le fuera casi imposible atender a la región. Sólo en las últimas décadas se logró construir un lazo más estable entre la Amazonía y las autoridades nacionales; **v) La conformación social**: En la región confluyen los indígenas (que mantienen la lengua y la cultura, aunque hoy su número es reducido ya que en buena medida fueron eliminados), las migraciones extranjeras (que llegaron a trabajar como peones, particularmente peruanos y brasileros, o como administradores de las grandes empresas) y las migraciones internas (que se dieron durante el auge económico de la goma -provenientes de Beni y Santa Cruz- y en la actualidad -provenientes de La Paz y Cochabamba- por las oportunidades comerciales); **vi) La ecología**: siendo este tema hoy central en el debate mundial, la región adquirió mayor importancia; **vii) Los vínculos internacionales**: En los últimos años se llevó a cabo una serie de iniciativas, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, en Pando (Bolivia), Madre de Dios (Perú) y el Acre (Brasil), que expresan una preocupación de instituciones internacionales sobre el problema del desarrollo de la Amazonía. Estas características, rápidamente resumidas, permiten pensar a la Amazonía como una región diversa pero con importantes puntos de encuentro.

Principales hallazgos

1. La región se constituyó a partir de un patrón económico que giraba en torno a la producción de la goma hasta aproximadamente la década del 20 en el siglo XX. Iniciativas personales de colonizadores lograron convertir a la Amazonía en un centro exportador de goma con una importante inserción en el mercado mundial. La Casa Suárez fue una empresa que generó un polo de desarrollo e incluso durante la guerra contra Brasil defendió algunos territorios.

El ciclo de la goma acabó en 1940 con la muerte del principal gestor de la Casa Suárez. Desde los años 30 hasta los 80 aproximadamente, la región vivió de los resabios de la economía de la goma y se convirtió en una de las regiones más olvidadas del país. Recién a finales de la década del 80 se comenzó a reconstituir un nuevo ciclo económico, asentado en la castaña.

2. A partir de la década del 80, la transformación de la región se relaciona con el retorno de la democracia, las reformas económicas, las reformas en el Estado (como la municipalización y la descentralización) y el nuevo rol de la ecología en el debate internacional, entre otros factores. Demográficamente, se produjo un proceso de urbanización: hoy el 70% de la población vive en Riberalta, Guayaramerín y Cobija. En lo económico, la región empezó a recibir más ingresos del Estado. Políticamente, Pando adquirió importancia nacional y algunos de sus dirigentes políticos ocuparon puestos de dirección del país. En términos de infraestructura, se abrieron nuevos caminos que vinculan la región con el eje troncal, se construyó un aeropuerto internacional en Cobija y se multiplicó el número de medios de comunicación. **En suma, se vive la emergencia de un nuevo ciclo histórico, social y económico que reconfigura el Norte amazónico, que abre nuevas perspectivas económicas y productivas con la castaña, pero convive con dinámicas muy tradicionales de producción. Las relaciones sociales en general están marcadas por una lógica conservadora, mientras que la economía está entrando en una dinámica moderna. Este desencuentro entre lo económico y lo social crea contradicciones e impacta en la política, la organización social y el proceso productivo.**

3. Existe una tendencia de avance en los indicadores económicos que no se traduce en adelantos equivalentes en el campo social. La pobreza está muy extendida en la región, no sólo en las áreas rurales alejadas sino también en los barrios de las ciudades, particularmente en Riberalta, el centro urbano más poblado. Al analizar el Índice de Desarrollo Humano, se observa un comportamiento especial. Pando se encuentra en el grupo de los departamentos con desarrollo humano medio alto; pasó del sexto lugar en 1992 al tercero en 2001, con un IDH levemente superior al promedio nacional. Sin embargo, en términos de educación y esperanza de vida, el departamento ocupa el quinto lugar a nivel nacional, mientras que en términos de ingresos es el primero (en el año 2000, el ingreso per cápita fue el más elevado de todos los departamentos del país). Esta tendencia muestra que si bien la economía pandina logró cierto dinamismo en los últimos años, ello no se traduce en el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores. Es interesante remarcar que el comportamiento del IDH en Pando es exactamente inverso al de la nación, donde el crecimiento del índice se basaría en los avances en educación y salud y no en la dinámica económica (PNUD, 2002).

Existe una tendencia de avance en los indicadores económicos que no se traduce en adelantos equivalentes en el campo social

Si se contrasta el dato recién mencionado con el índice de necesidades básicas insatisfechas, en el año 2001, Beni y Pando se ubicaban entre los departamentos más pobres del país: más del 70% de su población se encontraba en situación de pobreza y cerca del 30 % en situación de extrema pobreza. En ambos departamentos, la tasa de disminución de la pobreza en el curso de las últimas décadas es inferior al promedio nacional. Este dato refuerza la tendencia antes explicada: **si bien hay un relativo crecimiento económico, éste no beneficia al conjunto de la población. Las brechas económicas y sociales en la región son fuertemente marcadas.** La distribución de la pobreza por municipio evidencia distancias importantes: en 14 de los 17 municipios que conforman el departamento de Pando y la provincia Vaca Díez del Beni, el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas es superior al 80%. La distribución de la población extremadamente pobre permite identificar con más precisión estas brechas: mientras que la extrema pobreza es inferior al 12% en Guayaramerín, Cobija y Porvenir, supera el 50% en siete municipios concentrados en el centro de la región del norte

El gran desafío de la región consiste en traducir las potencialidades económicas en un mayor nivel de desarrollo humano a partir del manejo sostenible de sus recursos naturales

amazónico. **El aislamiento de la región, la dispersión de la población y las dificultades de acceso y comunicación, la economía de enclave gomero, y últimamente castañero, contribuyen a explicar los atrasos regionales en el plano social. Sin embargo la pobreza también es la herencia de un patrón de desarrollo asentado en instituciones como el *habilito,*** que si bien procuraban asegurar la reproducción física del trabajador y su familia, tejían una red de relaciones sociales profundamente verticales y dependientes. El Estado, cuya presencia en la región fue históricamente débil, tampoco logró captar una proporción significativa de la renta generada por la exportación de goma y castaña, y menos transformarla en inversiones en sectores clave del desarrollo humano, como la educación, el agua potable y la salud.

4. Los bosques con sus diversos frutos son la base de la economía regional. También proveen a sus habitantes, incluidos muchos de los que viven en las ciudades, de varios bienes de subsistencia. Con el colapso definitivo de la economía de la goma en 1986, cuando Brasil dejó de subvencionar las compras de goma boliviana, se debilitó el sistema de la barraca, puesto que la goma generaba ocupación para los barraqueros y siringueros durante más de seis meses al año. El resto del tiempo lo dedicaban a la recolección de la castaña y, en menor medida, a la agricultura de subsistencia. Muchos siringueros emigraron hacia los centros urbanos de Riberalta, Guayaramerín y Cobija, mientras que varias barracas se transformaron en comunidades libres. **La región encontró un nuevo dinamismo a partir de la década del 90 gracias a un incremento significativo de las exportaciones de castaña beneficiada.** Este renovado dinamismo también se explica por el crecimiento, durante la misma década, de la explotación de madera y de ganadería vacuna, para lo cual las áreas boscosas se convirtieron en tierras de pastoreo a lo largo de las carreteras que conducen a los centros urbanos.

El desarrollo económico de la región depende principalmente de la exportación de dos materias primas renovables sometidas a procesos incipientes de transformación: la castaña beneficiada y la madera aserrada. Si bien los ingresos generados por estas actividades contribuyeron a generar uno de los PIB per cápita regional más elevados en el país en el curso de los últimos años (1.219 dólares el año 2000), los fundamentos de la economía regional son frágiles y altamente dependientes de las fluctuaciones de los precios de estos productos en los mercados internacionales, como lo demuestra lo sucedido con la castaña en los últimos dos años.

5. La presencia del Estado en la región fue siempre débil. Desde los ámbitos económicos hasta los sociales o jurídicos, el Estado no dio suficientes respuestas. El tradicionalismo y patrimonialismo presentes en la sociedad instauraron una dinámica que no dejó muchos espacios para construir un Estado de derecho. Si bien en los últimos años hubo avances en esta dirección, el establecimiento de reglas claras en lo económico, social y jurídico es todavía una tarea pendiente, como lo muestran las encuestas al manifestar la población una gran aspiración de confianza en las instituciones. **El gran desafío de la región consiste en traducir las potencialidades económicas en un mayor nivel de desarrollo humano a partir del manejo sostenible de sus recursos naturales. Para ello se requiere, ante todo, fortalecer las organizaciones locales y los municipios como la base institucional para el desarrollo de la región y que el Estado tenga una presencia y participación más activa.**

6. La identidad amazónica y las orientaciones de la sociedad son elementos fundamentales para el desarrollo humano. La Amazonía está viviendo un nuevo patrón cultural. **La cultura generada alrededor de la producción de la goma se ha desplazado a otra que gira en torno a la castaña, al proceso de urbanización y a una última ola migratoria del occidente del país, en la que la ecología sigue jugando un rol fundamental.**

Los grupos que surgieron en torno a la producción de la goma y luego de la castaña y la madera vivieron enfrentamientos y crearon distintas organizaciones que de acuerdo a sus intereses económicos y sociales, plantean sus visiones sobre el desarrollo regional. De alguna manera, son el reflejo del patrón histórico y del cambio cultural, dejando en evidencia complejos aspectos de mestizaje.

La Amazonía inició un proceso de modernización social, pero todavía hay una estructura tradicional, fragmentada, abierta, pluricultural y en formación que, siendo heredera de la forma societal de la barraca, se enfrenta a transformaciones radicales que le imponen nuevos desafíos.

7. La "identidad amazónica" tiene distintos orígenes, vínculos con el pasado y cierto grado de eficacia a la hora de mirar a otros. Funciona tanto en los intercambios en la vida cotidiana como en ámbitos gubernamentales. Ella tiene distintos referentes (el origen étnico, la procedencia -ser paceño o cochabambino-, lo nacional, lo amazónico vinculado a lo internacional) y, aunque no está muy consolidada, puede llegar a ser un eje articulador. **Un proyecto de desarrollo humano que contemple desarrollo con equidad y respeto a la naturaleza deberá construirse a partir de la capacidad de la región de mirarse a sí misma como un bloque que comparte una historia común, una relación con la naturaleza y una identidad propia.**

8. Los distintos actores sociales regionales tienen diversas visiones de desarrollo. La élite política propone un desarrollo desde la gestión política, los empresarios pretenden generar condiciones para un capitalismo moderno, para los líderes municipales el desarrollo debe darse en torno a la ampliación de mercados para sus productos y los indígenas y trabajadores buscan el progreso a partir de la participación de la comunidad en la producción y del beneficio de sus réditos económicos. **Sin embargo, existe una matriz que atraviesa a los distintos actores sociales y que es una suerte de integración nacional pendiente. Ella se basa en el paradigma del progreso industrial, en la creación de condiciones jurídicas estables para la producción, en la búsqueda de una participación más activa del Estado y de la ciudadanía y en la construcción de más y mejores carreteras.**

Si bien existe este proyecto de modernización en el cual confluyen los principales actores, las distancias entre unos y otros son significativas y, en algunos casos, generan conflicto. Este proyecto choca con estructuras del pasado que se convierten en un impedimento para un plan integrador (por ejemplo, con formas sociales-productivas como el *habilito*, la barraca, etc., que provienen de la economía de enclave gomero y que siguen funcionando bajo otros mecanismos). Asimismo, el proyecto moderno de la Amazonía no respondió de manera eficaz a las exigencias de los actores sociales; por ello, si no se resuelven sus falencias, especialmente en términos de integración, la Amazonía se expone a tensiones difíciles.

9. El cuidado de la Amazonía se convirtió en una problemática central en el ámbito internacional, como lo muestran las distintas cumbres mundiales y, en particular, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable del año 2002, que la caracteriza como una de las mayores concentraciones de biomasa del planeta, que alberga una importante población pluricultural, una significativa diversidad biológica en genes, especies y ecosistemas, y que otorga un sinnúmero de productos forestales y servicios ambientales. Las selvas de la Amazonía representan más del 50% de todas las selvas tropicales del planeta. Un crecimiento voraz que no tome en cuenta el cuidado de la naturaleza ya no se sostiene. **En Bolivia, Perú y Brasil se llevaron a cabo iniciativas interesantes**, tanto desde el gobierno como desde las instituciones de la sociedad civil, para analizar el problema del desarrollo, la integración y el medio ambiente. Sin embargo, **todavía hay una tarea pendiente para establecer un nuevo patrón de desarrollo que contemple los desafíos y oportunidades de la región en una lógica de desarrollo humano, involucrando a los distintos países y actores.**

Desde la perspectiva del desarrollo humano, éste no es posible sin una visión ecológica, y no puede existir una visión ecológica sin desarrollo humano. El nuevo modelo de crecimiento debe ser capaz de vincular estas dos dimensiones. Esta opción tendría que articular la capacidad de generación de riqueza con el respeto a la naturaleza y a la vez con la búsqueda de equidad. De nada sirve la riqueza si hay depredación y pobreza. Tampoco es solución lograr crecimiento y respeto a la naturaleza si se mantiene la inequidad. Sólo un desarrollo humano sustentable que equilibre los tres elementos será sostenible en el futuro. Éste se debe construir a partir de la participación de las comunidades, el diálogo de los diferentes actores sociales y una visión estratégica hacia el futuro.

Pautas para una agenda de Desarrollo Humano en el norte amazónico

1. Frente a la pervivencia de relaciones de producción tradicionales y al rezago en términos sociales que se da junto con exigencias modernas de la economía de mercado y un acelerado cambio económico, se debe impulsar un marco legal que equilibre estas dos dimensiones antagónicas.

Un proyecto de desarrollo humano que contemple desarrollo con equidad y respeto a la naturaleza deberá construirse a partir de la capacidad de la región de mirarse a sí misma como un bloque que comparte una historia común, una relación con la naturaleza y una identidad propia

Si el Norte Amazónico logra construir un proyecto de ecodesarrollo humano con la participación de sus distintos actores, podrá mirar al futuro con optimismo

A pesar de los avances en los últimos años, es preciso fortalecer el Estado de derecho, que se exprese en instituciones sólidas para los distintos ámbitos de la vida social. Tanto las organizaciones locales como la administración estatal nacional deberían impulsar programas orientados a afianzar la presencia de instituciones públicas autónomas, departamentales y municipales, que sean a la vez capaces de coordinar acciones conjuntas para fortalecer una representación democrática.

2. Una demanda de la población de esta región es participar en la vida pública y en el desarrollo, así como beneficiarse de sus réditos. Es preciso consolidar una lógica de ciudadanía activa, sin la cual no hay desarrollo.

3. El atraso en los indicadores de salud y educación y la distancia con respecto a los indicadores económicos, no permiten un desarrollo humano sostenido. La inversión en estos ámbitos sociales es crucial para poder pensar en un nuevo patrón de desarrollo sostenible.

4. El relativamente alto dinamismo económico no aportó a la satisfacción de las necesidades básicas y las brechas económicas son grandes. Es preciso promover un programa de lucha contra la pobreza que busque acortar las brechas y construir una sociedad más equitativa.

5. La economía amazónica gira alrededor de un solo producto (la castaña), que a su vez depende de factores externos determinados por la economía mundial. El nuevo impulso productivo debería orientarse a diversificar las fuentes de ingresos y buscar mayor valor agregado en los productos.

6. Se debe buscar modernizar las relaciones laborales en el marco de leyes estables. Las nuevas industrias deben respetar las leyes del trabajo.

7. La tierra es uno de los temas más delicados en el norte amazónico. Tanto el Estado como los actores locales tienen que esforzarse por solucionar los distintos conflictos de la tenencia de tierra, en el marco de las leyes que rigen en la nación.

8. La región debe ser capaz de mirarse a sí misma como un colectivo con una historia común en la medida en que refuerce una "identidad amazónica" que apele tanto a acontecimientos históricos (por ejemplo la guerra del Acre), como a dinámicas culturales propias de la Amazonía.

9. La infraestructura de comunicación es central tanto para la integración nacional como para la dinámica productiva. En tal sentido, tiene que lograrse que los caminos y carreteras funcionen todo el año.

10. Habría que buscar que las interesantes iniciativas de vinculación internacional entre Brasil, Perú y Bolivia se orienten a construir una agenda conjunta de desarrollo para la región. En esta tarea deben participar los gobiernos de cada país y las representaciones locales.

11. El tema central del desarrollo del Norte Amazónico debe ser el cuidado de la naturaleza. No existe desarrollo si hay depredación de la selva y, como se fundamentó, la ecología es un tema clave del desarrollo humano y de orden mundial.

Se debe buscar un nuevo patrón de desarrollo que contemple el uso sostenido de los recursos naturales, la productividad y la equidad. La productividad debe ir de la mano de la relación entre la ecología y lo humano. Si el Norte Amazónico logra construir un proyecto de ecodesarrollo humano con la participación de sus distintos actores, podrá mirar al futuro con optimismo. De lo contrario, el devenir será incierto, y en todo caso cualquier proyecto de desarrollo no tendrá sostenibilidad en el largo plazo. Este horizonte debe incluir al conjunto social y, en un proceso deliberativo, se debería llegar a acuerdos comunes en esta dirección. Sólo una inteligente articulación entre la generación de riqueza, el uso sostenido de los recursos naturales y la equidad logrará que la región se integre exitosamente a la globalización. A través de este proceso se logrará construir una visión común que le permita a la Amazonía relacionarse con la nación y el Estado en una lógica de colaboración para el desarrollo humano e insertarse exitosamente en la globalización con crecimiento, equidad y cuidado ecológico.

III. El Desarrollo Humano en La Paz y Oruro

Las relaciones entre el Altiplano boliviano, el sur del Perú y el norte de Chile -macrorregión denominada Altiplano marítimo- incrementarían el desarrollo humano de estas tres regiones. La idea que subyace en este Informe regional es que las oportunidades para los ciudadanos más pobres de la macrorregión aumentarán en la medida en que

se generen nuevas complementariedades económicas y sociales y se piensen los procesos de desarrollo en una lógica de beneficios mutuos.

Principales hallazgos

1. Urbanización, desarticulación territorial y estancamiento socio-económico. La población de los departamentos de La Paz y Oruro representaba el 33% del total de la población boliviana (en 1950 era el 39%). El departamento de La Paz tiene la dinámica poblacional más importante de toda la región altiplánica. Hay indicios de que la dinámica demográfica favorable al oriente estaría disminuyendo desde la década del 90. Esto no significa que la sistemática disminución del peso demográfico del altiplano se revertirá en el mediano plazo, pero es probable que los cambios sean menos marcados que los registrados entre 1950 y 1992.

Los niveles de urbanización se mantuvieron y se detectó un modesto crecimiento de la población rural cercana a los grandes centros urbanos, en el altiplano norte paceño y a lo largo de la ruta La Paz-Oruro. La estructura urbana se concentra en dos áreas: el área metropolitana La Paz-El Alto (que podría consolidar un área de influencia extendida hacia la ciudad de Oruro, la zona agrícola del altiplano norte, los pueblos a la vera del camino La Paz-Oruro y ciertas localidades de Los Yungas) y la ciudad de Oruro. Se observa el crecimiento de localidades intermedias a la vera del camino La Paz-Oruro y en Los Yungas, pero la red regional de localidades intermedias es débil con relación a otras zonas del país. Lamentablemente, este espacio no termina de articularse formalmente, aunque aglomera a la mayoría de la población de ambos departamentos, pero las zonas fuera de esta red de localidades y áreas agrícolas tienden a estar excluidas de la dinámica de crecimiento regional.

Oruro y La Paz mejoraron su IDH Regional (IDHR) en el período 1992-2001, sobre todo este último, que se vio favorecido por una coyuntura de elevado crecimiento de su PIB, aunque persisten dudas sobre la sostenibilidad de estas mejoras. En el caso de La Paz es notorio el menor desempeño económico en relación con los avances educativos.

La articulación económica del territorio en La Paz y Oruro es muy débil y predominan las aglomeraciones urbanas (sobre todo la metrópoli La Paz-El Alto), existe una relativa marginación del altiplano sur y una fuerte tendencia a repetir lógicas de enclave en las zonas mineras. Hay grandes espacios rurales relativamente dispersos, especializados en actividades agrícolas de baja productividad.

Este conjunto de factores sugiere la idea de una región territorialmente desestructurada y con tendencias hacia una desvinculación social y económica.

La articulación económica del territorio en La Paz y Oruro es muy débil y predominan las aglomeraciones urbanas (sobre todo la metrópoli La Paz-El Alto), existe una relativa marginación del altiplano sur y una fuerte tendencia a repetir lógicas de enclave en las zonas mineras

2. Estancamiento de la economía y de la competitividad regional. La crisis regional de la década del 80 implicó un primer momento de dramático reajuste que de alguna manera pudo ser gestionado en la década del 90. Incluso se pensaron escenarios positivos alimentados por la aparición de una "minería emergente" en Oruro o el *mini-boom* exportador paceño de inicios de los 90. A casi un lustro de tales coyunturas, la región está nuevamente ante una difícil encrucijada. Parecería que los viejos problemas planteados por el agotamiento del patrón económico basado en la minería no fueron convenientemente resueltos, y, aunque la región sigue siendo esencialmente minera, en la actualidad las explotaciones no tienen la capacidad de generación de empleo y actividades complementarias del viejo enclave estañífero.

Entre 1970 y mediados de la década del 90, disminuyó la participación de la región en la economía nacional del 42% al 30% del PIB. A partir de 1995-1996, La Paz volvió a sufrir una caída en su participación, mientras se consolidaba el liderazgo cruceño. En general, se ha estancado la actividad exportadora de La Paz y Oruro, pero La Paz presenta indicadores positivos de diversificación en segmentos de mercado con mayor valor agregado. Al contrario, Oruro se especializa en productos de bajo valor agregado basados en ventajas absolutas (materias primas mineras y productos semielaborados ligados a ellas).

Las actividades comerciales y de transporte se expandieron en Oruro, en su mayoría orientadas hacia el puerto de Iquique. La región se ve a sí misma como una zona de tránsito y punto intermedio de los flujos de comercio entre el centro oeste sudamericano y los puertos del Pacífico. Estas actividades detuvieron la brutal caída que se vivió en la década del 80, pero no se resolvió el problema de fondo: ¿qué vocación económica

tiene la región y cuál es su viabilidad institucional y política?

En términos de competitividad, Oruro apenas califica en cuanto a factores de "dinamismo-actividad económica", que son poco sostenibles. La Paz y Oruro tuvieron un desempeño mediocre en la reducción de pobreza entre 1992-2001. Existe una fuerte polarización entre las zonas urbanas y rurales regionales, donde la pobreza está muy extendida, y aunque las zonas urbanas están en mejor situación, su desempeño es menor al de las ciudades más dinámicas del país.

En La Paz existen factores positivos, cruciales para procesos de desarrollo más equilibrados y con opciones de sostenibilidad (capacidades humanas, empresariales e infraestructura)

En el mediano plazo, Oruro depende del dinamismo de un solo sector de la economía (minería aurífera), que tiene un impacto limitado en la competitividad global y en la calidad de vida.

En La Paz existen factores positivos, cruciales para procesos de desarrollo más equilibrados y con opciones de sostenibilidad (capacidades humanas, empresariales e infraestructura). Sin embargo, ellos contrastan con un notable deterioro de la capacidad de la región (en parte debido a su escasa capacidad institucional) para atraer inversiones y dinamizar su economía.

Asimismo, la terciarización de su economía y la debilidad de los sectores productivos explican en gran medida el mediocre desempeño económico de La Paz. Entre una agricultura con graves problemas de productividad, un sector manufacturero en recuperación, pero lejos de ser el motor de la economía, y un sector de servicios mayoritariamente orientado hacia segmentos informales de actividad, la región no genera suficientes oportunidades de empleo e ingresos para una población que mejoró sus niveles de educación en la última década. La heterogeneidad de su estructura económica, e incluso al interior de cada sector, configura escenarios de acceso diferenciado a las oportunidades económicas.

Estos fenómenos ocurren en un contexto territorial de extrema polarización económica entre el área metropolitana y el resto del departamento, y con lógicas de especialización al interior de la misma urbe que pueden aumentar la segregación entre ricos-pobres, aymaras/no-aymaras o entre gente con altos niveles de calificación y el resto de la población.

Por otra parte, la zona metropolitana juega un papel notable en el área de servicios y concentra un aparato industrial debilitado, pero con fortalezas con relación al existente en otras ciudades del país. Asimismo tiene los niveles de escolaridad más altos del país y el más alto porcentaje de profesionales y personal directivo en empresas e instituciones públicas.

La Paz estaría en una suerte de círculo vicioso. Por un lado, su declive económico tiene que ver con la ausencia de acciones y emprendimientos que aprovechen mejor sus fortalezas, lo que exige cohesión, confianza social y niveles mínimos de eficiencia de las instituciones. Todo ello es justamente lo que es débil. En consecuencia, la economía regional decae, se profundizan las desigualdades sociales, se acelera el conflicto y se dificulta la construcción de instituciones regionales creíbles.

Pautas hacia el desarrollo humano de La Paz y Oruro

3. Oruro: la reconversión inconclusa. Tanto en el caso de la minería como en el del comercio y el transporte, es urgente reflexionar sobre acciones complementarias e innovaciones que permitan aprovechar las oportunidades creadas por la dinámica de las actividades en sus periodos de expansión. En minería, la agenda de discusión se concentra en torno a tres ejes:

i) Hay límites muy duros para una articulación de la nueva minería con el resto de la economía debido a la capacidad tecnológica y el tipo de procesos productivos que precisan grandes inversiones en el sector. Se deberían optimizar los efectos reales que estas explotaciones pueden producir en la región: regalías o algunas *externalidades* ligadas a la generación de oportunidades de empleo calificado o de utilización de tecnologías avanzadas.

ii) Se pueden aprovechar estas explotaciones para desarrollar capacidades competitivas locales en ciertas tareas y servicios complementarios de alto valor agregado e intensivos en conocimiento, como por ejemplo servicios técnicos, *know how* en temas medioambientales o de exploración minera. Esto implica nuevos tipos de políticas públicas y alianzas entre actores productivos regionales.

iii) Es crucial reflexionar sobre el uso de las regalías que la región obtiene por la

explotación de recursos no renovables. Se puede recomendar para el futuro reglas más claras para el uso de estos recursos, como la creación de fondos para inversiones con alto rendimiento o para proyectos específicos de aumento de competitividad.

El potencial de desarrollo asociado a la ubicación geográfica de Oruro puede traer ventajas a la región, pero ante la ausencia de políticas y acciones complementarias puede ser desaprovechado. Es preciso orientar la región hacia la provisión de servicios de comercio y transporte de alto valor agregado susceptibles de aumentar la productividad y el crecimiento económico. Esto implica pasar de una lógica de zona de tránsito (que se beneficia apenas con la prestación de algunos servicios de hospedaje, alimentación, mantenimiento de vehículos o venta de carburantes) hacia otra donde la ciudad brinde servicios de almacenaje o de transformación de diversa índole, de gestión logística de carga y de procesamiento de trámites para el comercio exterior. Para ello se necesitan nuevas infraestructuras de comunicación e información, personal calificado en estas nuevas funciones, habilitación de áreas para el estacionamiento y el almacenaje, políticas de promoción económica agresivas e incentivos para la instalación de emprendimientos en la ciudad y, fundamentalmente, alianzas entre el sector privado que opera servicios portuarios en Chile y el que podría ser su socio en Oruro.

4. La Paz: entre la centralidad perdida y el redescubrimiento de su territorio Una tarea pendiente en La Paz es el redescubrimiento de su territorio. Se trata de pasar de una lógica que confundía a la región con la ciudad a otra, en la cual el área metropolitana sea la cabeza de un espacio regional ampliado que puede traspasar incluso las fronteras nacionales. Una primera área de influencia de la metrópoli está constituida por el conjunto de localidades y zonas agrícolas densamente pobladas de los departamentos de La Paz y Oruro. Un segundo nivel territorial de influencia podría estar conformado por el sur del Perú y el norte de Chile. La ubicación de la ciudad en la encrucijada entre los flujos económicos de estas zonas, el resto de Bolivia y el Este del continente, es una oportunidad que se debería aprovechar.

Dada la estructura económica y productiva del departamento y las tendencias de localización y especialización descritas, no parece existir alternativa a un eventual modelo de desarrollo regional liderado por el complejo urbano La Paz-El Alto-Viacha. Tal desafío obliga a abandonar las lógicas fragmentadas de planificación y gestión del desarrollo departamental. Se requieren innovaciones institucionales para la toma de decisiones y la gestión de proyectos comunes al área metropolitana y que los proyectos de desarrollo departamental asignen un papel central a las grandes ciudades y sean concertados con los actores que las conforman.

El potencial de desarrollo asociado a la ubicación geográfica de Oruro puede traer ventajas a la región, pero ante la ausencia de políticas y acciones complementarias puede ser desaprovechado

Muchos dilemas y opciones de desarrollo rural deberán también ser pensados considerando un rol para la metrópoli paceña y la estructura urbana intermedia que se ha ido estructurando en el último decenio. Es posible que ahí se ubiquen los servicios y conocimientos que pueden viabilizar muchos emprendimientos agrícolas y vincularse a segmentos dinámicos del mercado mundial.

Al interior de la metrópoli, habría que fomentar un patrón de especialización compatible con la creación de redes y sistemas de innovación empresarial que articulen el territorio urbano y que promuevan una evolución constante de la estructura económica de las diferentes zonas de la ciudad hacia segmentos más productivos y de mayor valor agregado. Esto implica acciones orientadas a desconcentrar servicios de alto valor agregado o a vincularlos con el resto de la estructura económica de la ciudad.

Esta agenda muestra que el fortalecimiento de una base productiva regional, en la cual la industria manufacturera es central, no es incompatible con la consolidación de una economía moderna de servicios. El aprovechamiento de estas oportunidades requiere combinar políticas territoriales y sectoriales, cuya viabilidad depende de la capacidad política de los actores regionales.

5. Debilidad de los actores regionales y límites institucionales del desarrollo. En los departamentos de La Paz y Oruro existen graves problemas de desconfianza de la ciudadanía frente a las principales instituciones regionales y una ineficiencia institucional. El desempeño y la imagen de la prefectura está muy por detrás de la que logran los municipios. La Paz es la región con mayores problemas de eficiencia institucional en ambos niveles.

El equilibrio entre una lógica modernizadora y otra cultural y socialmente inclusiva es la tarea que continúa pendiente y resulta ineludible para construir una renovada idea de región en el occidente boliviano

Si bien la "mediocridad de capacidades" y la "desarticulación institucional" son frecuentes en el sistema prefectural y en parte del sistema municipal boliviano, sus efectos sobre la legitimidad y eficiencia de estas entidades se amplifican en regiones que exigen una acción pública más intensa e innovadora, como es el caso del altiplano, que enfrenta un largo período de reestructuración y crisis. Hay límites para el logro de visiones y acciones compartidas en la región. Éstos son la debilidad de la identidad regional, la tensión entre la desconfianza de la sociedad frente a las instituciones formales y el abundante capital social existente, la difícil integración multicultural, además de la fragmentación y polarización política que dificulta la formulación de un proyecto regional compartido.

La construcción de una nueva visión productiva parece poco viable mientras la sociedad siga anclada en la nostalgia de lo que un día fue la región o perpleja ante una realidad que no comprende. Los cambios de las últimas décadas no sólo modificaron las estructuras económicas y espaciales de la región, sino también a los actores mismos del desarrollo regional. **Por tanto, lograr inclusión social y diálogo intercultural es un paso previo a cualquier intento de formulación de tal visión. El equilibrio entre una lógica modernizadora y otra cultural y socialmente inclusiva es la tarea que continúa pendiente y resulta ineludible para construir una renovada idea de región en el occidente boliviano.**

Así, la definición de una nueva vocación productiva es ante todo un problema político que tiene que ver más con la habilidad para articular los intereses de los diversos actores regionales y locales que con definiciones técnicas, aunque estas últimas ayuden.

Realidad y ficción del altiplano marítimo

1. Larga historia de contactos e intercambios. Las relaciones económicas, sociales y culturales entre el altiplano boliviano, el sur del Perú y el norte de Chile han sido históricamente importantes. Ya en la época precolombina, por ejemplo, había un manejo territorial del mundo andino basado en la gestión de las complementariedades entre distintos pisos ecológicos, poderoso antecedente para construir una identidad cultural que impulse este proyecto. Paradójicamente, las relaciones interregionales fueron más fuertes durante la época precolombina y colonial que en los últimos dos siglos, aunque para Bolivia esta región siempre fue estratégica, pues es la principal salida de su comercio exterior y su vínculo con los flujos económicos mundiales.

2. Localización de Bolivia como "maldición" y oportunidad. Es frecuente asociar la localización de Bolivia o su difícil geografía a su subdesarrollo, a lo que se sumarían los límites de comunicación interna que dificultan la construcción nacional. Se configuró así una suerte de "maldición" en términos de la viabilidad del desarrollo boliviano en tan adversas condiciones.

La dinámica de cambio tecnológico y económico de los últimos decenios está planteando nuevas oportunidades para romper o cuestionar esta "maldición". Desde esta visión, el altiplano se podría transformar en un espacio de articulación entre mercados y espacios geo-económicos diversos, y entonces el enclavamiento boliviano en el centro del continente sería una ventaja para su desarrollo. Sin embargo, para ello se requiere infraestructura, un tejido económico y productivo interno y, sobre todo, un proyecto macrorregional que vincule el altiplano con la costa.

3. Territorio y desarrollo humano en la macrorregión.

La macrorregión tiene una gran diversidad socioeconómica; hay un mayor rezago en las zonas "interiores" (La Paz, Oruro, Cuzco y Puno) frente a las zonas costeras (Moquegua, Arequipa, Tacna y Tarapacá). Las zonas rurales fronterizas de los tres países tienen un menor desarrollo humano que las ciudades de la región que están muy por debajo de los niveles existentes en las zonas más desarrolladas de cada país, lo cual refleja la débil vinculación macrorregional. En la medida en que las relaciones se intensifiquen, se esperaría que los niveles de desarrollo humano mejoren.

El altiplano marítimo es una macrorregión fuertemente urbanizada, con una importante red de ciudades. Los menores niveles de desempeño socioeconómico del altiplano boliviano son bajos, al igual que en el sur del Perú y el norte de Chile. En la actualidad, estas últimas regiones están buscando ampliar sus horizontes. Existen, pues, potencialidades por la cercanía geográfica y cultural con el occidente boliviano.

4. Oportunidades objetivas para la construcción macrorregional: infraestructura y complementariedades económicas. En términos de infraestructura, lo que no se hizo en casi un siglo se está logrando consolidar en pocas décadas. A inicios del siglo XXI, la mayoría de las grandes aglomeraciones de esta zona están conectadas por carreteras asfaltadas y se está avanzando en la tarea de establecer la conexión de estas vías con el centro del continente. El sistema de puertos está evolucionando hacia una lógica de mayor competencia y eficiencia. Es necesario reforzar esta tendencia con acciones que incrementen la competitividad de las economías de los territorios interiores de la macrorregión, pues éstas son en el mediano plazo el verdadero *hinterland* potencial de los puertos macrorregionales en tanto los productos del centro oeste brasileño encuentran mayores ventajas en salir por los puertos del Este del continente.

Asimismo, son importantes las relaciones económicas binacionales de pequeña escala, sobre todo en la zona altiplánica que comparten Bolivia y Perú. Pero las relaciones económicas existentes dentro de la macrorregión no son uniformes. Es así que entre el altiplano boliviano y el norte de Chile hay sobre todo una vinculación comercial, entre el altiplano boliviano y el sur del Perú hay además opciones de complementariedad productiva y entre el norte de Chile y el sur del Perú existen densos nexos comerciales y una competencia entre sus puertos, que podría a su vez transformarse en una complementariedad (o especialización portuaria) si la capacidad económica de su *hinterland* común se amplia en el futuro.

5. El proyecto LNG y la macrorregión. El proyecto LNG es una interesante opción de desarrollo, sobre todo por el impulso que podría darle a la zona portuaria elegida para la exportación del gas al norte. Bolivia debería aprovechar los efectos positivos que generará tal proyecto en la zona. Esta opción, aunque sólo sea uno de los puntos de una amplia agenda de desarrollo regional y fronterizo, podría fortalecer las relaciones de cooperación tri-nacional, lo que ayudaría a consolidar una densa red de relaciones macrorregionales que amplíen mercados y oportunidades para el desarrollo humano de las poblaciones más pobres.

6. Aproximación a las orientaciones de los actores regionales. En Bolivia se ve el altiplano como zona de tránsito y no como un espacio competitivo a partir de sus complementariedades económicas y de una visión compleja de las articulaciones comerciales con el norte de Chile y el sur del Perú. En el norte de Chile, la salida es transformar la región en un gran centro de servicios comerciales y de intercambio económico que sirva a una amplia zona del centro oeste sudamericano. Es la idea de contar con una plataforma de servicios que incluya zonas portuarias, facilidades comerciales, apoyos logísticos y opciones de transformación de productos. Bolivia juega un papel central en esta estrategia, pues es el espacio que debería vincular los puertos del norte chileno con el mercado del oeste brasileño. Los actores regionales son conscientes de la importancia de Bolivia como principal mercado para sus servicios comerciales y como espacio de tránsito futuro de los flujos de comercio con el Brasil. La falta de solución definitiva de los litigios históricos entre ambos países es el límite a este proyecto.

En Bolivia se ve el altiplano como zona de tránsito y no como un espacio competitivo a partir de sus complementariedades económicas y de una visión compleja de las articulaciones comerciales con el norte de Chile y el sur del Perú

Por su parte, en el sur del Perú se identifican tres ámbitos de articulación regional: i) los puertos de Ilo y Matarani como opciones para el comercio exterior boliviano y el oeste brasileño, ii) la posibilidad de concretar nuevos mercados en Bolivia y en el Brasil para las empresas del sur del Perú, y iii) la identificación y el fortalecimiento de encadenamientos productivos y redes de intercambio binacionales. Estas visiones tienden a estar presentes en todos los departamentos del sur peruano, pero sobre todo en la proyección estratégica de la Macrorregión Sur (Macrosur), iniciativa de articulación regional que busca definir una visión común de desarrollo para todo el sur peruano. La Macrosur se piensa como una base, en el sur del Perú, de un proceso de articulación territorial más ambicioso que incluye Bolivia, Chile y el oeste brasileño. Se trata de una valiosa oportunidad para avanzar hacia la constitución del altiplano marítimo. En esta fase, la Macrosur parece priorizar la construcción de un espacio integrado y la identificación de vocaciones económicas para cada una de las regiones que la conforman. Adicionalmente, hay esfuerzos significativos para influir en la modernización de la infraestructura vial y portuaria de la región. La prioridad en la agenda de los principales actores del sur del

Perú se orienta a la solución de los complejos problemas de integración interna y al proceso de descentralización, que está recién empezando.

La agenda regional de desarrollo en las tres zonas analizadas es ambiciosa e implica altos niveles de movilización de todos los actores regionales

7. La agenda macrorregional y los gobiernos centrales. La agenda regional de desarrollo en las tres zonas analizadas es ambiciosa e implica altos niveles de movilización de todos los actores regionales. Estos esfuerzos deben estar acompañados de voluntades y acciones desde el gobierno central. Se precisan reglas mínimas que orienten la acción de los gobiernos locales y regionales en aspectos de integración tri-nacional y esquemas de co-financiamiento desde el nivel nacional que apoyen las iniciativas locales o regionales. Cabe remarcar que los esfuerzos de construcción macrorregional deben ser paralelos a la búsqueda de soluciones definitivas de los problemas históricos , tarea que compete a los gobiernos centrales.

Algunas pautas de política regional para la integración

1. La macrorregión como una respuesta a la globalización desde el desarrollo humano. La eventual consolidación de un espacio macrorregional más integrado podría potencialmente modificar la posición y las oportunidades de las economías de la macrorregión. Habría tres escenarios de evolución del desarrollo humano y de las economías regionales del altiplano marítimo:

i) Un primer escenario es donde se logra consolidar el papel de la macrorregión como una plataforma muy competitiva de servicios comerciales y de transporte. Ello implica la construcción de un sistema de transporte multimodal asociado a una red de servicios logísticos y de transformación de bienes. Ésta es un área donde Bolivia y sus ciudades juegan un papel crucial, pero íntimamente ligado a las estrategias de los puertos del norte de Chile y del sur del Perú.

ii) Un segundo escenario estaría dado por la ampliación del mercado y un mejor aprovechamiento de economías de escala que puede favorecer a ciertos productores agrícolas o artesanales para que transiten de una situación de subsistencia a otra de mayor productividad. Es el caso de los productores de quinua o de los artesanos bolivianos, que pueden ampliar su mercado al sur del Perú y viceversa.

iii) Un tercer escenario supone el fortalecimiento de muchas empresas competitivas actualmente orientadas al mercado local o con una penetración todavía endeble en los mercados globales. Esto podría lograrse si se consolida una plataforma de servicios portuarios y comerciales que rebaje costos de transporte y genere externalidades (aprendizaje, inversione*s, know ho*w, relaciones comerciales, etc.) que favorezcan el comercio exterior y las ganancias de productividad.

El impulso al desarrollo humano regional implica actuar en los tres escenarios; políticas que sólo privilegien uno de ellos posiblemente tendrán efectos limitados y no determinarán el cambio en el perfil económico de la región ni podrán disminuir la pobreza. Son cruciales las acciones que promuevan los dos últimos escenarios, pues ellos potenciarían la macrorregión no sólo en su rol de plataforma de tránsito comercial, sino como espacio productivo y de alta competitividad.

2. La competitividad como resultado de acciones sectoriales y territoriales. Una hipótesis de este Informe plantea la necesidad de pensar la integración no sólo en términos de una mejor infraestructura de comunicaciones, sino sobre todo ligada a acciones que incrementen los niveles de competitividad de las empresas y los productores. El aumento de la competitividad tiene que ver, en definitiva, con las condiciones endógenas (organización de la empresa, valores, redes sociales) y del entorno que impulsan incrementos de la productividad y en la capacidad de gestión y asimilación del progreso técnico. Esto precisa combinar dos lógicas de acción pública que son complementarias: i) la creación de un entorno territorial que contribuya al productor, y ii) acciones orientadas a un determinado sector o encadenamiento económico, cual puede localizarse en diferentes espacios territoriales.

3. La macrorregión como sistema modular de redes de intercambio. Tradicionalmente se pensó que la construcción regional exige cierto grado de formalización institucional, una sólida identidad o fronteras bien delimitadas. Sin embargo, los procesos de integración regional en la globalización son frecuentemente de carácter modular. Las nuevas regiones o zonas económicas se cons-

tituyen en torno a objetivos puntuales que articulan a redes de actores de un conjunto de territorios; un mismo actor o localidad puede participar en diferentes tipos de redes, de acuerdo a sus necesidades y posibilidades.

El altiplano marítimo debe ser pensado como una amalgama de diferentes tipos de articulaciones institucionales y relaciones económicas. Podrá estar constituida por redes de cooperación entre ciudades con objetivos específicos, proyectos de desarrollo con una gestión binacional compartida, esquemas de cooperación empresarial sectorial *(cluster* binacional de quinua por ejemplo), los cuales no tienen necesariamente que estar bajo un *paraguas* institucional formal.

4. Este nuevo tipo de *construcción regional* debería reflejarse y ser sostenido por estructuras institucionales innovadoras, a través de esquemas complejos de gobernabilidad que articulen diferentes niveles de administración y de gestión territorial y agentes económicos en torno a objetivos concretos de desarrollo. El gobierno central debería participar de estas redes de formulación y ejecución de políticas como protagonista y/o como promotor. Las fuerzas regionales y locales de los tres países tendrían mayores oportunidades para avanzar en este sentido.

Las grandes ciudades (La Paz, Oruro, Arequipa, Iquique o Arica) juegan un papel central en tal proceso. Mediante la integración y cooperación, ellas podrían alcanzar más eficientemente sus metas de desarrollo humano y de reducción de la pobreza. Existe, sin embargo, una barrera en términos de falta de información sobre los escenarios en los cuales se desenvuelve la competitividad regional y sobre la creciente importancia que tienen las relaciones interregionales para el desarrollo de la zona. Ello ocurre en Bolivia, Perú y Chile, en un contexto de aceleramiento a veces desordenado de las relaciones económicas en la región. Los problemas históricos sólo podrán resolverse en la medida que se avance hacia una mayor integración macrorregional, no sólo económica, sino también social y cultural.

IV. El Desarrollo Humano en Santa Cruz

El Informe regional analiza el momento de crisis, inflexión y re-configuración regional en Santa Cruz y la macrorregión Este, y explora las orientaciones del desarrollo de la región más dinámica y una de las más afectadas por las transformaciones en curso. Se realiza, primero, un balance del desarrollo humano del departamento a lo largo de la segunda mitad del siglo XX para analizar las tendencias estructurales que marcan, en la actualidad, un cierto agotamiento de las dinámicas del desarrollo regional y luego se argumenta una hipótesis que sugiere que la gran región chiquitana, articulada con los estados vecinos del Brasil, encierra potencialidades suficientes como para convertirse en el territorio que amplíe el modelo cruceño más allá del dinamismo de la región integrada.

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, Santa Cruz pasó de la periferia al centro

Principales hallazgos

1. En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, Santa Cruz pasó de la periferia al centro. Fue un proceso complejo y dinámico, mediado por una relación a la vez conflictiva y provechosa con el Estado nacional en la defensa de los intereses regionales y en el que hubo una divergencia entre el dinamismo económico y demográfico y la debilidad de su expresión en el plano político, tanto a nivel regional como nacional.

Con la crisis del modelo de acumulación liberal minero-exportador y la necesidad de abastecer de alimentos al frente de batalla durante la Guerra del Chaco, Santa Cruz comenzó a cumplir un nuevo rol, pues la explotación de las riquezas hidrocarburíferas de la región y los sucesivos ciclos de desarrollo agrícola ligados al cultivo de la caña de azúcar, el algodón y la soya, dieron un peso creciente a la región en el escenario económico y político nacional.

Con las transformaciones estructurales promovidas por la Revolución Nacional, el hecho de que los intereses regionales convergieran con los del Estado nacional fue determinante, tanto así que los escasos momentos de divergencia opusieron tan radicalmente el interés de las élites locales con el centro de poder, que terminaron promoviendo cambios en la conducción del Estado. Aún así, las demandas de descentralización política nunca fueron atendidas por el poder central, al menos en los términos planteados por las organizaciones regionales.

En el balance quedan logros históricos promovidos por una élite que asumió su rol dirigente para forjar amplios consensos en torno a reivindicaciones compartidas en la

región, como también una cuota de responsabilidad en la pérdida de una oportunidad histórica para la región y el país, durante el momento de mayor convergencia con el Estado central en los años 70. En esa época, las élites ocuparon entidades públicas y favorecieron la acumulación de riqueza de determinados grupos, pero no fueron capaces de generar liderazgos políticos consistentes a nivel regional.

Las transformaciones estructurales del departamento de Santa Cruz parecen haber combinado tres elementos en una especie de círculo virtuoso: i) crecimiento económico y transformación productiva, ii) dinamismo demográfico y urbanización, y iii) reducción de la pobreza

2. A partir de los años 70, las transformaciones estructurales del departamento de Santa Cruz parecen haber combinado tres elementos en una especie de círculo virtuoso: i) crecimiento económico y transformación productiva, ii) dinamismo demográfico y urbanización, y iii) reducción de la pobreza.

En el plano teórico-intelectual, el Plan Bohan (1941), en el institucional, la creación de la Corporación Boliviana de Fomento (1942) y la "Marcha hacia el Oriente" (1952) en el ámbito de la política pública, son hitos fundamentales para comprender el despegue de la economía cruceña en los años 60. La diversificación productiva frente a la crisis de la minería de occidente dio un lugar estratégico a esta región, que albergaba la riqueza hidrocarburífera del país y presentaba potencialidades excepcionales para ampliar la frontera agrícola con cultivos destinados a comercializarse en mercados andinos internos y externos.

El ciclo histórico iniciado con la democracia y las reformas económicas en la primera mitad de la década del 80, otorgó un rol económico predominante a la región en el marco de una estrategia de crecimiento exportadora y sostenida por la inversión privada. El proyecto "Tierras Bajas del Este", financiado por el Banco Mundial, fue el tercer proceso de ampliación de la frontera agrícola e impulsó la agroindustria de las oleaginosas, mientras que las reformas inducidas en el sector de hidrocarburos y de telecomunicaciones propiciaron la internacionalización de la economía cruceña y alentaron la emergencia de una economía urbana de servicios de alta calidad en la década del 90.

En los períodos 1955-1980 y 1985-2000 (con contribuciones variables, estructuras industriales distintas y mercados cambiantes según el período), el dinamismo de la economía regional se sustentó en dos pilares: el crecimiento de la agroindustria y las exportaciones de hidrocarburos. Se trató de uno de los más exitosos procesos de descentralización económica de América Latina. En apenas tres décadas, la economía cruceña se consolidó como la primera economía regional generando el 30% de la producción boliviana el año 2000.

El dinamismo económico se basó en un cierto proceso de transformación productiva, en tanto se consolidó el sector industrial en el PIB regional, el empleo agrícola decayó sustancialmente y aumentó la ocupación en servicios: si en 1965, el 30% del PIB departamental y el 38% de la PEA eran de origen agrícola, al final del período, el peso del sector agropecuario decayó al 22% y al 20% respectivamente, anotando al mismo tiempo ganancias de productividad nada despreciables en el sector.

Este fenómeno se dio junto a un proceso intenso de migración y consolidación de espacios urbanos, principalmente al norte de la ciudad de Santa Cruz. La emergencia del eje económico La Paz-Cochabamba-Santa Cruz implicó una acelerada re-configuración de las dinámicas poblacionales en el país: en los últimos 50 años, el oriente pasó de albergar al 12% de la población boliviana al 30% de la misma, en un proceso de urbanización concentrado en el departamento de Santa Cruz. La capital del departamento es actualmente la primera ciudad del país con más de 1,1 millones de habitantes; la particularidad del proceso de ocupación territorial en Santa Cruz reside tanto en la conformación de una red de localidades urbanas intermedias en un espacio relativamente amplio, como en las intensas migraciones: actualmente, el 27% de los residentes habituales del departamento declaran haber nacido en otro lugar del país.

La disminución de la ocupación agrícola y el aumento de la urbanización evidenciados en la mayoría de los municipios del departamento, tuvieron un efecto positivo en la reducción de la pobreza medida según NBI en Santa Cruz: si en 1976 el 80% de la población del departamento adolecía de Necesidades Básicas Insatisfechas, ese porcentaje se redujo en más de la mitad en los últimos 25 años, en 27 de los 50 municipios del departamento, la reducción en el periodo 1992-2001 fue mayor al promedio nacional.

3. Al finalizar el siglo XX, Santa Cruz era el primer departamento del país en

materia de desarrollo humano y de competitividad

A mediados de la década del 70, Santa Cruz fue el primer departamento del país en acceder a un nivel de desarrollo humano medio. Desde entonces los avances fueron ciertamente notables y, en el último cuarto de siglo, Santa Cruz siempre ocupó el primer lugar del país en materia de desarrollo humano. Así, se puede afirmar que el dinamismo económico tuvo efectos sociales importantes expresados en el aumento en la tasa de alfabetización de adultos, en la de matriculación y en la esperanza de vida, que sustentaron la reducción de la pobreza entre 1976 y 2001. Todo ello ocurrió en medio de un proceso migratorio, de transformación y de complejización social sin precedentes en Bolivia.

Santa Cruz logró construir la economía regional más competitiva del país (como muestra está el indicador de competitividad regional elaborado con base en 45 variables reagrupadas en cinco componentes de actividad económica, capacidades humanas, capacidades empresariales, infraestructura y fortaleza institucional) al tiempo que acumulaba un valioso capital humano. Por lo mismo, y si bien en la configuración regional del país no existe hegemonía de una sola aglomeración urbana, los avances notables de Santa Cruz, sobre todo de su área metropolitana, en materia de desarrollo humano y competitividad, permiten plantear la posibilidad de que la ciudad-región asuma un rol hegemónico a mediano plazo. Ello también sucede en lo demográfico, pues la tasa de crecimiento ínter censal urbana de Santa Cruz de la Sierra sigue siendo la más alta del país. En lo económico sucede algo similar dadas las externalidades urbanas de las que se beneficia la ciudad, sede de operaciones del 50% de las empresas más grandes de Bolivia y que alberga al mercado urbano más importante del país, tanto por su dimensión como por su nivel de ingresos. A su vez, en lo político se observa la capacidad de reivindicación de los intereses regionales y de movilización frente al gobierno central.

Sin embargo, algunos datos permiten relativizar la tendencia estructural. Si bien es muy probable que Santa Cruz de la Sierra consolide su posición de cabeza del eje central, es cuestionable que llegue a representar un porcentaje del PIB como el de las áreas metropolitanas de Lima y Santiago para sus respectivos países (el 44% y el 48% del PIB de Perú y Chile, respectivamente), pues Cochabamba, una región prácticamente estancada en su participación nacional desde los años 60, aún representa un 18% del PIB nacional, mientras que la economía paceña, en declive desde hace dos décadas, representa todavía un 23% del PIB y concentra el 35% del PIB en servicios financieros y empresariales. En lo demográfico, los datos del censo 2001 muestran una convergencia nacional-departamental y urbano-rural de las tasas de crecimiento ínter censal, por lo que es posible, a mediano plazo, que se tienda incluso hacia una cierta estabilización en el peso relativo de los tres pisos ecológicos del país. Finalmente, es en lo político donde se aprecian probablemente las mayores debilidades del departamento para consolidar sus logros en materia de desarrollo humano y competitividad, en la medida en que, históricamente, la fortaleza económica y demográfica del departamento no fue acompañada de liderazgos políticos regionales consistentes. Actualmente, la brecha entre la debilidad político-institucional y la fortaleza de actores económicos transnacionales parece haberse ampliado dramáticamente.

Santa Cruz vive una profunda crisis política, económica y social, que deja en evidencia limitaciones estructurales del proceso de desarrollo regional

4. A pesar de los logros anotados, Santa Cruz vive una profunda crisis política, económica y social, que deja en evidencia limitaciones estructurales del proceso de desarrollo regional.

La frágil articulación entre equidad, competitividad e institucionalidad en el proceso de desarrollo de Santa Cruz condicionaron constantemente los logros del departamento en materia de desarrollo humano a coyunturas favorables para su aparato productivo.

En este sentido, la desagregación del IDH de Santa Cruz en sus componentes económicos y sociales ratifica una tendencia nacional (PNUD, 2002): la rigidez del PIB per cápita (a lo que se suma su desigual distribución) generó un patrón asimétrico de desarrollo humano. En efecto, si en 1976 existía un cierto equilibrio entre los componentes económicos y sociales del IDH, la crisis de los años 80 y la ralentización del crecimiento económico a partir de 1998 generaron un desarrollo asimétrico, que cuestiona la calidad y sostenibilidad de los logros sociales.

Tres elementos configuran el momento de inflexión en la dinámica de desarrollo regional: la competitividad, la equidad y la institucionalidad

Por otra parte, aunque en el último cuarto de siglo, Santa Cruz redujo considerablemente sus niveles de pobreza, ésta todavía afecta al 38% de la población. Un análisis más profundo del proceso de desarrollo muestra que: i) los avances se registraron fundamentalmente en el área de educación, aunque se notaron falencias importantes en los demás componentes del índice, ii) en un tercio de los municipios (aquellos con los mayores niveles de pobreza al inicio del periodo[3]), la reducción fue muy modesta en el período 1992-2001, y iii) si bien la pobreza extrema fue superada en el departamento, los umbrales de pobreza crecieron considerablemente mientras el número de hogares con necesidades básicas satisfechas prácticamente se mantuvo. Si el desarrollo humano es ante todo un proceso productor de equidades, en el caso de Santa Cruz la fragilidad del proceso es manifiesta y no es de extrañar que el contexto actual de reducción del PIB per cápita afecte con particular fuerza a amplios grupos de la sociedad cruceña.

Este desarrollo asimétrico refleja la fragilidad de las bases sobre las cuales se asienta la competitividad de Santa Cruz. En efecto, el dinamismo económico cruceño observado en los períodos 1960-1975 y 1988-1998 fue interrumpido bruscamente por procesos recesivos que cuestionan la capacidad de la economía regional para transformar sus ventajas comparativas en materia de recursos naturales, en otras menos expuestas a las condiciones de la demanda internacional. Y aunque la economía cruceña es la más competitiva del país, Bolivia ocupa los puestos 67 y 75 (de una muestra de 75 países) en el ranking global macro y micro-económico de competitividad del World Economic Forum 2002-2003. Finalmente, una desagregación del Índice de Competitividad Regional muestra la gran debilidad de la región: la fragilidad de sus instituciones.

5. Tres elementos configuran el momento de inflexión en la dinámica de desarrollo regional: la competitividad (la base productiva se restringe), la equidad (los requerimientos sociales se amplían) y la institucionalidad (con una fuerte crisis de legitimidad y de representatividad de las instituciones).

La coyuntura actual del departamento, marcada por la caída del PIB per cápita, el aumento del desempleo, el deterioro de la calidad de los servicios públicos, el incremento de la inseguridad ciudadana y el pesimismo creciente frente al futuro, evidencia un bloqueo en el desarrollo regional que las políticas públicas, lejos de romper han fortalecido.

En lo económico, la emergencia de un crecimiento basado en sectores dinámicos con poca capacidad de generación de empleo no cualificado y sustentado por actores transnacionales, se produce en un contexto recesivo que pone en riesgo la viabilidad tanto de la empresa privada moderno-exportadora como de los sectores tradicionales e informales urbanos de Santa Cruz. Esta coyuntura dejó en evidencia los límites estructurales de i) un modelo de crecimiento agro exportador fuertemente dependiente de la fertilidad y disponibilidad de la tierra, de la consolidación de mercados cautivos y de las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas, y de ii) a una base económica urbana, terciarizada e informal, saturada. **La base productiva se restringe**.

En lo social, los problemas de planificación, gestión y, en definitiva, mala utilización de los recursos municipales y prefecturales -coincidentes con la crisis económica-, un proceso migratorio constante y un crecimiento caótico de las zonas peri urbanas, provocaron un deterioro de los servicios y un incremento de la inseguridad ciudadana en la ciudad de Santa Cruz, donde casi la mitad de la población vive en umbrales de pobreza. En el resto del departamento, la fragilidad de los logros sociales es patente, fundamentalmente en los municipios con fuerte presencia indígena, pero incluso en enclaves comerciales de frontera fuertemente afectados por cuatro años de crisis. **Los requerimientos sociales se amplían.**

En lo político, las instituciones cívicas y políticas de Santa Cruz parecen atravesar por una crisis de representatividad y de legitimidad. Por un lado, se expresa un malestar social con relación al poder político, a la arbitrariedad de las instituciones públicas y a las irregularidades en la justicia (Jáuregui, 2003). Por el otro, las capacidades políticas

3 Por lo que sólo Montero, Camiri, Puerto Guijarro y Santa Cruz de la Sierra tienenostentan niveles de pobreza inferiores al promedio departamental, y, en el caso de la capital, el dato global ocultaencierra una fuerte disparidad interna.

de la sociedad cruceña son débiles y fragmentadas. Pareciera que la sociedad cruceña y sus instituciones son incapaces de dar cuenta de la diversidad étnico-cultural, resultado del proceso migratorio y de la complejización social que conlleva todo proceso de desarrollo capitalista. La capacidad de representación y la legitimidad de las instituciones cruceñas se debilitan.

Pautas para una agenda de desarrollo humano mirando hacia el Este

1. Frente al agotamiento del proyecto de desarrollo regional es necesario pensar la macrorregión Este como una nueva articulación que amplíe la base productiva, limite la presión social sobre los recursos y fortalezca nuevos espacios de participación política.

El proceso de desarrollo de Santa Cruz propició la emergencia de una subregión integrada como ampliación del área metropolitana a otros centros urbanos en red y sus áreas de influencia. El fácil acceso, la fluidez de la mano de obra, la difusión de tecnología y la calidad de los suelos, hicieron de esta región un territorio con fuertes ventajas competitivas. Al mismo tiempo, al menos hasta fines de los años 70, el desarrollo cruceño tuvo como frontera natural el Río Grande.

El modelo cruceño se amplió hacia: i) el polo del sudeste, a 500 kilómetros de distancia, ampliando su capacidad exportadora y generando un interesante enclave comercial, ii) la Chiquitanía misional, donde se promovieron interesantes actividades productivas aunque no conllevaran mejoras importantes en materia de desarrollo humano, iii) los valles, con Samaipata como centro, y iv) las zonas bajas del Este, ampliando la frontera agrícola y los cultivos de exportación. Así, Santa Cruz tiene un nodo principal metropolitano, un nodo secundario exportador y áreas "enganchadas" al área metropolitana, con potencialidades para entrar al circuito exportador, pero""manejadas" por ésta.

En el actual contexto de crisis, ¿es posible pensar una nueva articulación territorial que, de forma sostenible, amplíe la base productiva del departamento, limite la presión social sobre los recursos y abra nuevos espacios de participación política? ¿Cómo funcionaría el territorio cruceño si se estimularan las relaciones de Santa Cruz con los Estados vecinos de Matto Grosso y Matto Grosso do Sul, y sus respectivas capitales, en una suerte de macrorregión Este? La orientación "andino-céntrica" de la economía cruceña, la debilidad estructural de las instancias de planificación regional, las grandes distancias y la baja densidad poblacional, rasgos del territorio de la macrorregión Este, son los motivos por los cuales se margina la zona más extensa del departamento.

Dadas las conquistas del desarrollo humano regional y los logros de competitividad, pareciera que es posible plantearse un crecimiento más complejo, con mayor incorporación de tecnología y de capacidades humanas para generar más valor agregado.

Por otra parte, la población rural de Santa Cruz es probablemente el único grupo en el país que posee un conjunto de capacidades políticas que la hacen particularmente propensa a la acción colectiva y a la participación política (PNUD, 2002). Es posible potenciar las dinámicas desatadas por la participación popular, impulsar los procesos mancomunitarios y profundizar la descentralización dando a las prefecturas mayor autonomía y capacidad de planificación estratégica. Por último, la hipotética macrorregión Este se asienta en un discurso propio de la sociedad y la economía de la información, pues más que centrarse en la geografía tradicional, enfatiza los nodos, ejes y flujos, es decir, las redes.

2. La región de la Gran Chiquitanía, además de su riqueza cultural y su ubicación geográfica, tiene importantes activos para ampliar la base del desarrollo regional: en lo económico, a través del desarrollo del turismo cultural y ecológico, la ganadería de exportación y la explotación sostenible de sus bosques, y en lo político, a través de experiencias interesantes de desarrollo local, un marco institucional mancomunitario de gran escala y la existencia de importantes capacidades políticas en su población.

Esta región es central para la macrorregión Este. Cabe preguntarse si ella podrá convertirse en el territorio que amplíe el modelo cruceño fuera de la región metropolitana, conecte a la región y al país con nuevos flujos y mercados externos y potencie un nuevo proyecto de desarrollo regional.

En el plano territorial, la Chiquitania es un amplio espacio constituido como un sistema de centros intermedios, con un pasado histórico común, una fuerte identidad

Frente al agotamiento del proyecto de desarrollo regional es necesario pensar la macrorregión Este como una nueva articulación que amplíe la base productiva, limite la presión social sobre los recursos y fortalezca nuevos espacios de participación política

En Santa Cruz existe conciencia de la crisis, pero es urgente hacer una reflexión autocrítica para pensar el futuro

cultural, ingentes recursos naturales particularmente forestales, vastos parques nacionales y áreas protegidas, un circuito misional proclamado Patrimonio Cultural de la Humanidad y un eje transversal estructurador constituido por la carretera, el ferrocarril y el gasoducto. Al mismo tiempo, es un territorio heterogéneo, con actividades urbanas de enclave, mala calidad de la infraestructura vial, servicios deficientes, ausencia de planes de ordenamiento urbano, problemas de deforestación en el sector oeste, suelos deficientes para uso agrícola intensivo y débiles mecanismos de control de ocupación de suelos.

En lo económico, la región exporta materias primas agropecuarias, básicamente productos forestales y ganado vacuno, a lo que se suma el turismo y la artesanía como actividades emergentes. Si bien no existe una estructura industrial más allá de la experiencia positiva de ciertas micro y pequeñas empresas, las ventajas comparativas de la región en materia de recursos naturales deberían servir de base para construir ventajas competitivas en materia de turismo cultural (circuito misional), turismo ecológico (tres parques nacionales y áreas protegidas con valiosa biodiversidad), minería (nueve zonas de interés minero en oro, hierro, níquel, cobre, piedras preciosas), ganadería (un tercio del hato departamental en una zona declarada libre de aftosa), madera (50% de la riqueza forestal del país en 14 millones de hectáreas) y servicios para el comercio exterior (infraestructuras de transporte y almacenamiento sobre todo en Puerto Suárez-Quijarro).

La baja capacitación de sus recursos humanos es el límite más importante al desarrollo humano de la Gran Chiquitania. En efecto, aunque la realidad de los municipios chiquitanos suele ser muy diversa por el nivel de densidad poblacional, el grado de urbanización y el nivel de predominio de actividades agropecuarias de subsistencia, los bajos índices de desarrollo humano y los altos niveles de pobreza e indigencia asociados a la exclusión de grupos indígenas y originarios son una tendencia común en todos los municipios de la región. Aún así la calidad del capital social, el elevado compromiso con el país y la región, los altos niveles de confianza institucional y los bajos niveles de fatalismo de la población chiquitana, la convierten probablemente en uno de los grupos con mayor capacidad de acción colectiva en el país. Esto último se refuerza por la matriz cultural común que está siendo revalorizada en los últimos años.

En el plano institucional, la organización de los municipios en una mancomunidad y la participación de numerosas instituciones de desarrollo constituyen una fortaleza en la medida en que empiezan a coordinar sus intervenciones en la zona. Asimismo, la paulatina organización de los pueblos indígenas para la defensa y ejercicio de sus derechos fortalece la práctica democrática. Sin embargo, la falta de instancias departamentales de coordinación y planificación, así como la aún fuerte exclusión de los grupos indígenas, son barreras para el desarrollo humano.

3. En Santa Cruz existe conciencia de la crisis, pero es urgente hacer una reflexión autocrítica para pensar el futuro. Frente a una base productiva que se restringe, una presión social exacerbada sobre los recursos y una crisis de representatividad y legitimidad de los actores políticos y sociales, parece necesario:

i) Fortalecer la institucionalidad democrática articulando el nivel regional descentralizado, transparente, competente y representativo con las instancias locales y nacionales;

ii) Definir estrategias productivas que valoricen la innovación, la incorporación del progreso técnico y el aprovechamiento pleno de las capacidades de la gente, para consolidar ventajas competitivas menos expuestas a las condiciones de la demanda;

iii) Ampliar territorialmente el desarrollo para no favorecer un enclave moderno y globalizado en una región metropolitana con desigualdades violentas, y rodeada por territorios de marginalidad, atraso y dependencia; y

iv) Pensar estrategias que fortalezcan la participación de nuevos actores sociales y territoriales en el marco de un proyecto colectivo incluyente, que asuma la diversidad de la sociedad. En suma, es necesario fortalecer a los distintos actores locales para articular equidad, competitividad e institucionalidad en el proceso de desarrollo regional.