

CAPÍTULO IV

ESTUDIOS DE CASO EN BOLIVIA

A. LA EXPERIENCIA DE LA CORPORACIÓN AGRÍCOLA CAMPESSINA REGIONAL DE IRUPANA⁶

El proceso de descentralización iniciado en Bolivia a partir de la Ley de Participación Popular, promulgada en 1994, abrió una serie de posibilidades para el desarrollo económico local. La elección directa de los gobiernos municipales, la transferencia de recursos a los municipios según el número de habitantes, el control social por medio de la creación de comités de vigilancia y la participación en la planificación municipal, son algunas de estas posibilidades. Sin embargo, en los primeros años de este proceso se hizo fuerte hincapié en la cuestión social, como consecuencia de las demandas acumuladas sobre todo en los municipios rurales alejados del eje central de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. Esto se tradujo en la utilización de gran parte de los recursos municipales en educación, servicios básicos, salud y urbanismo, quedando el fomento productivo postergado momentáneamente. De este modo, si bien se han mejorado las condiciones sociales en los municipios, continúa preocupando la persistencia de la pobreza y de la migración de campesinos hacia centros más poblados, en busca de una fuente de ingresos para sustentar a sus familias.

El caso de Irupana muestra cómo una concertación público-privada de actores en apoyo de una iniciativa de desarrollo económico local puede generar condiciones para mejorar la calidad de vida de la población de un pequeño municipio de Bolivia, en el contexto de la mayor participación ciudadana creado por la Ley de Participación Popular. La Corporación Agrícola Campesina Regional Irupana (CORACA RI) es una organización creada por los pequeños productores campesinos del municipio de Irupana para comercializar sus productos. Gracias a algunas instituciones que apoyan las iniciativas locales y a la oportunidad de utilizar las redes de “comercio justo” europeas, la CORACA RI exporta café orgánico de calidad, lo cual ha reportado beneficios a los pequeños campesinos asociados y ha hecho creer la corporación.

Animados por el éxito de esta iniciativa, las federaciones campesinas de Irupana decidieron presentarse a las elecciones para el gobierno municipal a fin de mejorar las condiciones de vida de los campesinos, generalmente postergados en las obras municipales con respecto al núcleo urbano del municipio. Tras la obligada alianza con un partido político tradicional, los representantes campesinos llegaron

⁶ Resumen del documento de Javier Zubieta (2000).

al concejo municipal e iniciaron un proceso encaminado a distribuir los recursos de coparticipación tributaria surgidos de la Ley de Participación Popular. Este mayor poder de decisión sobre el uso y destino de los recursos municipales profundizó más aún el proceso de participación popular y dio a los campesinos la posibilidad de definir y satisfacer mejor sus necesidades dando prioridad a las actividades productivas, ya que está claro para ellos que sólo obteniendo ingresos de estas actividades pueden alcanzar una buena salud y educación.

1. La Corporación Agrícola Campesina Regional de Irupana (CORACA RI)

Antes de surgir la CORACA RI hubo otras experiencias análogas en el municipio, como la Asociación Nacional de Productores de Café (ANFROCA), en los años setenta, y la Central de Cooperativas Agrícolas de Sud Yungas, a comienzos de los años ochenta, las cuales no tuvieron éxito porque hubo un mal manejo de los fondos y se engañó a los pequeños productores, lo que suscitó un clima general de desconfianza. Debido a estas malas experiencias, los campesinos productores de café tuvieron que trabajar con intermediarios, lo que no constituye una buena opción desde el punto de vista de la mejora de sus ingresos. De este modo, a mediados de los años ochenta, a iniciativa de un número reducido de productores, algunos de los cuales habían trabajado antes en Argentina, se planteó la necesidad de organizar a los productores para negociar en mejores condiciones con los intermediarios. Pese a la resistencia inicial de los campesinos, se aceptó la creación de la CORACA RI, al ser ésta una organización propia de la Federación de Campesinos y existir pruebas de un manejo honrado de los fondos.

La CORACA RI está compuesta de la asamblea general (donde participan todos los afiliados); el directorio (que es elegido por la asamblea); y el comité de control y fiscalización (elegido también en asamblea y nexa con la Federación de Campesinos). El número de socios de CORACA RI es de 500, y cualquier productor campesino puede afiliarse a ella. En la actualidad se cobra a los socios un aporte inicial de 50 dólares, aunque falta aún concientizarlos para que cumplan con esta obligación. La CORACA RI no sólo beneficia directamente a sus socios, sino indirectamente a todos los productores, ya que sus precios sirven de referencia para los intermediarios de la zona. Trabaja principalmente con productores de café, a los cuales brinda asistencia técnica en sus parcelas con el objetivo de llegar a un proceso de producción ecológica. Asimismo, compra gran parte de la producción de café de Irupana y la exporta a Europa por medio de las redes de “comercio justo”, distribuyendo las utilidades a los productores y dejando una parte para incrementar el capital de la corporación. Entre sus objetivos está comercializar los productos de la región en el plano nacional e internacional, formar más corporaciones de igual tipo a nivel comunal, y alcanzar una industrialización propia para las materias primas de la región.

Como personal de planta, la CORACA RI cuenta con un gerente general, tres subgerentes, cinco promotores, tres inspectores internos, una vendedora, una cajera

y un contador. También tiene dos plantas de preparación de la materia prima (prebeneficio del café) en Irupana. Debido a la calidad del café exportado, la CORACA RI ha recibido diversos premios nacionales e internacionales, y fue invitada a la Exposición Internacional Hannover 2000. Según los estados financieros de la entidad, su patrimonio es aún pequeño y depende en gran medida del préstamo —de 150 000 dólares, al 9% de interés— que anualmente le otorga la Asociación Nacional Ecuatoria de Desarrollo (ANED). Por otra parte, ha recibido considerable asistencia técnica de una ONG, el Centro de Educación Popular QHANA, pero como esta ONG tiene previsto retirarse de la zona, existe la necesidad de formar nuevos líderes, dirigentes y técnicos que puedan asumir tales funciones.

Desde su inicio, la CORACA RI trabajó en la transformación productiva de las parcelas de los campesinos para producir café ecológico, contratando los servicios de una empresa para asegurar la certificación ecológica no sólo del café, sino de toda la actividad de los campesinos. Los promotores de la CORACA RI visitan continuamente las parcelas de sus asociados, les brindan la asistencia técnica necesaria para la transformación de sus parcelas y hacen el seguimiento respectivo, ayudando también a la eliminación de plagas. Después de acopiar el fruto, la CORACA RI extrae la cáscara y la mucilaginoso del grano en sus dos plantas de preparado, tras lo cual se envía a las plantas de La Paz, donde se extrae la membrana al grano, logrando entonces el café verde oro, que es el café que se exporta a Europa con el sello de café ecológico. De esta manera se trata de apoyar a las organizaciones de pequeños productores eficientes y eficaces. La relación debe ser sostenible y duradera, no basada en el asistencialismo sino en un intercambio equitativo. La CORACA RI exporta anualmente 52 toneladas de café verde oro, las dos terceras partes de las cuales se destinan al mercado solidario y el tercio restante al mercado ecológico. El mercado solidario ofrece un buen precio, aunque el mercado ecológico es más rentable. Con relación al mercado interno, la introducción del producto en bolsas de 0.5 kilogramos de café ecológico torrado y molido es aún lenta, pues no se ha alcanzado todavía una difusión suficiente.

El beneficio para los productores es el más claro indicador del éxito de la corporación. El manejo transparente que se dio desde el inicio a sus actividades y el hecho de pagar a los productores precios acordes con los internacionales, suscitaban un clima de confianza hacia la organización que permitió que muchos otros productores se unieran a ella. Además de recibir un mejor precio por el café, los campesinos han iniciado un proceso innovador en sus cultivos mediante la introducción de la producción ecológica, lo que les permite ofrecer un producto de mejor calidad y precio. Pero lo más importante es que los campesinos se han concientizado de que con su propio esfuerzo y una asistencia técnica adecuada, pueden llevar adelante una empresa, obtener beneficios y salir de la situación de pobreza en que se encuentran.

Si bien la CORACA RI tiene una estrecha relación con la Federación de Campesinos y apoya las actividades y resoluciones de ésta, se tiene bien claro que

debe manejarse como empresa y no como sindicato. De ser al comienzo una alternativa más para los campesinos productores de café de Irupana, la CORACA RI se ha convertido en su principal empresa por los beneficios que les brinda. Debido a ello, los campesinos dan prioridad en sus demandas al aspecto productivo, además de los aspectos sociales, ya que es el medio por el cual pueden conseguir más ingresos y mejorar su situación y la de su familia. Por otra parte, los campesinos vieron que era necesario ocupar espacios de poder dentro del gobierno municipal y, de esta manera, varios de ellos obtuvieron concejalías en las elecciones democráticas correspondientes para el período 1995-1999. Estas dos iniciativas de los campesinos (dar prioridad al aspecto productivo y participar en el gobierno municipal) cambiaron la realidad y dinámica del municipio, que durante mucho tiempo se había ocupado del núcleo urbano, dejando de lado el área rural. Finalmente, cabe decir que la consolidación de la CORACA RI exige solucionar una serie de problemas, relativos a la necesidad de diversificar la producción y los mercados, disminuir la dependencia del crédito y formar nuevos líderes y gerentes.

2. Caracterización básica y situación económica y política del Municipio de Irupana

El pueblo de Irupana, fundado en 1746, pertenece a la provincia Sud Yungas del departamento de La Paz, del que es su capital desde 1899. El municipio de Irupana está a una altura de entre 1 000 y 2 500 metros sobre el nivel del mar, con un territorio accidentado que tiene pendientes que van de moderadas a fuertemente inclinadas en tres pisos ecológicos: el Valle de los Yungas, el Valle Alto y Yungas. Estas características impiden la producción agrícola extensiva, y exigen en su lugar técnicas que utilicen mucha mano de obra. La población es de origen aymara, siendo éste y el castellano los principales idiomas.

La distancia de La Paz a Irupana es de 151 kilómetros, los cuales pueden tardarse en recorrer de 4 a 6 horas. Como todos los caminos de la región de los Yungas, esta ruta es peligrosa en época de lluvias. Según datos de la alcaldía, el municipio de Irupana cuenta con aproximadamente 25 000 habitantes, divididos en nueve cantones. La localidad con mayor población es la capital, Irupana, que concentra 15% de los habitantes. En 1992 la tasa de analfabetismo era de 25% en promedio, aunque entre las mujeres alcanza a 36%. El 47% de los hogares tienen agua potable, 6% alcantarillado, 28% electricidad y 15% servicios sanitarios. La actividad económica predominante es la agricultura, teniendo como principales cultivos el café orgánico y los cítricos. La existencia de tres pisos ecológicos es ideal para una producción agrícola y ganadera diversificada. Se cultivan coca, café, cítricos, paltos, mangos, caña de azúcar, plátanos, maíz, yuca y maderas en las zonas bajas; papa, trigo, cebada y hortalizas en los valles; papa y oca en las zonas altas.

La dinámica político-partidaria generada en Irupana a partir de las elecciones municipales de 1995 con la elección de concejales campesinos, explica gran parte de

la concertación que se ha establecido entre el gobierno municipal y los campesinos en la gestión municipal y en las iniciativas de este gobierno en materia productiva. Dos de los cinco concejales del concejo municipal elegido en 1995 surgieron de las bases campesinas, situación que permitió por vez primera, como ya se dijo, trabajar de modo coordinado con la Federación de Campesinos para distribuir y asignar los recursos de coparticipación tributaria del municipio. Como también se indicó ya, esta situación fue posible por la confluencia de tres circunstancias importantes: la decisión de la Federación de Campesinos de utilizar los mecanismos y recursos que les brindaba la Ley de Participación Popular para llegar al gobierno municipal y atender las necesidades de los campesinos de Irupana; el interés del anterior alcalde de facilitar el acceso de los campesinos al gobierno municipal; y el proceso iniciado por la CORACA RI, que demostró que era posible realizar una actividad generadora de ingresos y empleo para los habitantes del lugar.

A pesar de la oposición de las cúpulas dirigentes, la Federación de Campesinos de Irupana decidió participar en las elecciones municipales de 1995, eligiendo para ello a sus candidatos mediante una selección desde las bases. Una dificultad adicional fue la elección del partido político con el que aliarse para las elecciones, ya que según la Constitución, sólo se puede ingresar a un proceso electoral a través de los partidos políticos. El alcalde de entonces, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que en su primera gestión como alcalde (1993-1995) ya había trabajado con los campesinos, les ofreció una alianza que la federación aceptó y que incluía dos concejalías de las cinco del concejo municipal.

3. Descentralización e instrumentos: El Plan Operativo Anual

La Ley de Participación Popular de abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa de julio de 1995 han sido trascendentales para el país, pues se pasó de tener 24 municipios a 314, cada uno con su concejo municipal, su ejecutivo municipal (alcalde) y su comité de vigilancia para el control social, además de transferir de manera casi automática el 20% de los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) a los municipios según el número de habitantes. En el proceso de planificación participativa que surgió de la Ley de Participación Popular, el instrumento de gestión de mediano y largo plazo es el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), que se elabora de manera participativa entre todos los actores del municipio y define el futuro de éste para los cinco años siguientes.

La elaboración del Plan Operativo Anual (POA) de manera concertada entre el gobierno municipal y los campesinos a través de sus organizaciones sindicales (federación y centrales) representa un buen modelo de cómo el municipio puede llegar a un acuerdo para la distribución de sus recursos según prioridades identificadas. La experiencia de la CORACA RI se convirtió en una base fundamental para la elaboración de un POA participativo en Irupana, al cual la ley no obliga. El alcalde toma parte activa en la elaboración del POA y es el principal responsable de su ejecución. La importancia del alcalde radica principalmente en la

capacidad de concertación entre los diferentes actores del municipio, posibilitando la llegada a acuerdos generales. Una función importante del alcalde es también la de informar periódicamente a las centrales campesinas sobre los recursos disponibles para obras. Igualmente, el alcalde debe buscar otras fuentes de financiamiento para las obras y dar prioridad a los proyectos generales de interés común del municipio. Las actividades del concejo municipal se refieren a la elección de los proyectos que son de interés común de todo el municipio, aunque participa también en la elaboración del POA y es la instancia que debe aprobarlo finalmente. Hay que subrayar que los integrantes del concejo municipal tomaron la decisión de “ponerse la camiseta del desarrollo de Irupana” y trabajar de manera mancomunada, sin dejarse llevar por presiones político-partidarias. Esta decisión fue determinante a la hora de llegar a consensos en función del desarrollo de Irupana y no de intereses particulares. Finalmente, el equipo técnico que forma la administración municipal apoya al alcalde en la búsqueda de recursos adicionales para el presupuesto del municipio, en la elaboración del POA y en su ejecución.

El Comité de Vigilancia de Irupana, como la gran mayoría de los comités de vigilancia del país, tropieza con bastantes problemas por falta de recursos para el desarrollo normal de sus funciones. La principal labor del Comité de Vigilancia es fiscalizar la ejecución del POA. A iniciativa de la Federación de Campesinos, de la ONG QHANA y del gobierno municipal, se creó el Comité de Desarrollo, que tiene como objetivo coordinar las actividades que se realicen o se vayan a realizar en el municipio. Se trata de evitar que las organizaciones actúen sin coordinación entre sí, duplicando esfuerzos y confundiendo a la población campesina, tal como ha ocurrido en el pasado. Este Comité de Desarrollo participa activamente en la elaboración del POA, como punto de encuentro entre las instituciones públicas y privadas de Irupana.

Antes de la Ley de Participación Popular, el municipio de Irupana disponía de aproximadamente 3 000 pesos al año por concepto de ingresos propios. En la actualidad, sólo los recursos de coparticipación tributaria superan los 2 000 000 de pesos. La participación de la Federación de Campesinos en la elaboración del POA se refleja en el presupuesto del gobierno municipal, en el cual las tres partidas con mayor asignación de recursos son el fomento de la producción, la construcción y mejora de caminos vecinales y la dotación de infraestructura y saneamiento básico. De este modo se ha roto con una práctica tradicional en la asignación de recursos, consistente en dar prioridad a las actividades realizadas en el pueblo en vez de las áreas rurales. Esta modalidad será a la larga beneficiosa para todos, y no sólo para el núcleo urbano como ocurría hasta ahora.

4. Alianzas y cooperación público-privada en torno a la iniciativa de desarrollo económico local

Todo el proceso de concertación relacionado con la elaboración participativa del POA fue fruto de la convergencia que se dio en la sociedad civil en torno a esta forma de distribuir los recursos del municipio. El primer y más importante paso de esa convergencia fue la CORACA RI, que demostró, como ya se dijo, que los campesinos pueden superar los obstáculos mediante la concertación y la actuación conjunta y no solamente por medio de ayuda ajena. Igualmente, esta experiencia demostró que para salir de la pobreza, los campesinos deben crearse oportunidades de mercado que paguen un buen precio por un buen producto. Esto se complementa con el apoyo que reciben en salud y educación.

Otros actores que deben mencionarse en la dinámica de movilización del municipio son la ONG QHANA, que ha sido muy importante en el desarrollo y fortalecimiento de la CORACA RI merced a la asistencia técnica que le ha brindado, y la Radio “Yungueñita”, que trabaja en coordinación con QHANA y con la Radio “Yungas” de Chulumani para difundir entre los campesinos las actividades realizadas en el municipio, posibilitando así el contacto con las comunidades campesinas más alejadas. Igualmente, la Federación de Campesinos ha tenido una actitud abierta y no dogmática, lo que ha permitido iniciar trabajos conjuntos entre los campesinos y diversas ONG de Irupana.

El proceso de concertación más destacado fue aquel que culminó con la llegada al concejo municipal de varios dirigentes campesinos, sin filiación política, con el objetivo de buscar una mayor coordinación entre el gobierno municipal y las comunidades campesinas, que finalmente dio resultados positivos, pues logró la elaboración participativa del POA. Pese a todo, algunos residentes del pueblo no ven con agrado que el gobierno municipal dé preferencia a los campesinos por sobre el núcleo urbano. La decisión de trabajar juntos en favor del desarrollo económico local, dejando de lado las posiciones políticas o doctrinarias, hizo posible el trabajo coordinado y participativo para la elaboración del POA municipal, y probablemente permitirá en el futuro evitar las vicisitudes derivadas de los cambios electorales y políticos en el gobierno municipal.

El Comité de Desarrollo del municipio se ha formado gracias a una articulación de los sectores más importantes de la sociedad civil local, representados por las federaciones campesinas, las autoridades del gobierno municipal y las instituciones que coadyuvan al desarrollo del municipio. Este comité está compuesto por tres representantes municipales (el alcalde, el presidente del concejo municipal y el presidente del Comité de Vigilancia); un representante de las federaciones campesinas locales y la CORACA RI; y un integrante que representa a la Iglesia Católica y a las instituciones facilitadoras del desarrollo local. El comité se reúne periódicamente, no sólo para saber que está haciendo cada organización, sino para ver en qué se pueden ayudar unas a otras. Como ejemplo,

cabe destacar que cuando se propuso crear un taller de capacitación en costura para mujeres campesinas, el Comité de Desarrollo sirvió de mesa de discusión para decidir en qué y con qué podían ayudar las demás organizaciones. También ha servido para que la CORACA RI presente su idea de instalar un surtidor de gasolina para conseguir recursos, y para analizar la posibilidad de que el gobierno municipal le ceda a ésta los terrenos necesarios para instalar el surtidor.

Aunque el Comité de Desarrollo no tuvo un rol determinante en la creación del POA participativo, ya que la iniciativa la impulsó el gobierno municipal, sí ha trabajado en su elaboración por medio de una serie de talleres y seminarios sobre los tres ámbitos identificados en el municipio como prioridades: salud, educación e infraestructura. En definitiva, en el municipio de Irupana se inició una dinámica de concertación y alianzas entre el gobierno municipal y las federaciones de campesinos para coordinar las actividades que se realizan en él. Sin embargo, esta concertación debe ser institucionalizada a fin de evitar que un futuro cambio de autoridades locales pueda detener o eliminar los avances conseguidos.

5. Conclusiones

La dinámica económica del municipio de Irupana ha cambiado gracias a la actuación de la CORACA RI. La confianza de los campesinos, más el apoyo a los pequeños productores innovadores, han fortalecido a este organismo, hasta el punto de convertirse en un referente para los pequeños productores campesinos e incluso para productores mayores. Las ganancias logradas en los años en que se tuvo buen precio internacional del café permitieron mejorar las condiciones de vida de los productores y los motivaron a innovar y elevar la calidad de su producto, en especial mediante prácticas agroecológicas, actividad que continúa a pesar de la caída del precio de la materia prima. La preocupación por la calidad del producto le ha permitido a la CORACA RI incrementar sus exportaciones y posicionarse mejor en los mercados. Otro indicador del éxito de la CORACA RI es que muchos jóvenes prefieren trabajar en ella que ser miembros del sindicato campesino.

Sin embargo, la CORACA RI aún debe solucionar algunos problemas importantes para llegar a ser sostenible, como los referidos a la diversificación productiva, la asociación de los productores y la producción de bienes con mayor valor agregado, a fin de no exportar únicamente materias primas. Asimismo, hay que buscar mayores alianzas con el gobierno municipal y tratar de consolidar institucionalmente al Comité de Desarrollo, ante posibles cambios de autoridades locales. La coordinación que realiza el Comité de Desarrollo sirve también para evitar la duplicación de esfuerzos y recursos de las ONG que trabajan en el municipio. Es destacable el grado de concertación público-privada alcanzado entre el gobierno municipal y los campesinos. Fue una sabia decisión política de los campesinos el apoyar en las elecciones de 1995 a la persona que había trabajado con ellos y cumplido sus promesas, lo que demuestra que con la lógica de la concertación se suele ganar más que con la lógica del enfrentamiento. Otra de las

grandes lecciones de esta experiencia se refiere a la elaboración del POA con la participación de la comunidad local. El haber dado a cada subcentral campesina facultades para decidir sobre el uso y destino de los fondos que les corresponden por coparticipación tributaria gracias a la Ley de Participación Popular, es una medida que profundiza de manera real este proceso. Además, muestra que la descentralización de las decisiones no necesariamente va acompañada de una atomización del trabajo en pequeñas obras, dado que los campesinos, en una muestra de madurez, decidieron apoyar obras más importantes en beneficio de todos.

B. LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO LOCAL DEL MUNICIPIO DE BUENA VISTA⁷

1. Caracterización del territorio de Buena Vista y el Parque Nacional Amoro

El municipio de Buena Vista, fundado en 1694 como una misión jesuita, se encuentra en la provincia de Ichilo, en el departamento de Santa Cruz de la Sierra, frontera con la región del Chapare (departamento de Cochabamba). La provincia de Ichilo tiene una amplia zona de bosques subtropicales húmedos, entre ellos el Parque Nacional Amoro. El municipio está cruzado por varios ríos, uno de los cuales, el Surutu, es el límite físico del citado parque. Esta zona tropical posee una gran belleza natural, que es parte de los muchos atractivos del departamento de Santa Cruz, entre los que destacan las misiones jesuitas de la Chiquitania, que son el principal circuito turístico de esta región. La provincia de Ichilo es una de las más pobres del departamento de Santa Cruz, con un 88% de la población en situación de pobreza. La población del municipio de Buena Vista es de 11 390 habitantes, de los cuales el 60% tienen entre 5 y 24 años.

Como resultado de la política nacional de desarrollo alternativo a la producción de coca, la población rural, tradicionalmente dedicada a la agricultura, ha ampliado sus actividades desde mediados de los años ochenta hacia la ganadería. La calidad de los suelos (poco fértiles y diversos), el clima cálido y el agua abundante favorecen esta diversidad productiva. Sin embargo, la ganadería ha tenido escaso desarrollo, a causa de las dificultades para manejar de manera estabulada el ganado (por la elevada demanda de pastos y forrajes adecuados). La actividad agropecuaria de subsistencia ocupa a la mayor parte de la población rural del municipio, obligando a los colonos a buscar un complemento de sus ingresos. La producción agrícola tradicional es arroz, frijol y maíz en pequeña escala. También hay en la zona cultivos como plátanos, cítricos, café, cacao y caña de azúcar, aunque no son producidos en volúmenes ni condiciones técnicas que los hagan rentables. Hay asimismo en el municipio varias empresas madereras o aserraderos que cuentan con permiso para explotar algunas concesiones, aunque la

⁷ Resumen del documento de Jorge Salinas (2000a).

tala ilegal está bastante extendida. Estos aserraderos ocupan una parte de la población de la zona, a lo que se suma el empleo que proporciona el campo petrolífero instalado en la zona de Caranda, dentro del territorio municipal. La artesanía de la palma de jipijapa complementa las actividades productivas del municipio.

Los atractivos naturales de la zona han sido poco explotados de manera planificada con fines turísticos, a pesar que se reconoce en ellos un enorme potencial. Con todo, desde mediados de los años noventa se ha dado impulso al turismo, de modo tal que buena parte de la población del área urbana se concentra hoy en servicios vinculados directamente a la demanda de los hoteles, restaurantes, operadoras de turismo y otros (limpieza, abastecimiento de productos agrícolas, artículos de cocina, información).

La provincia está conectada por la nueva carretera que une Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba, la cual ha dado un importante dinamismo a los pequeños municipios rurales y a sus producciones locales, acercándolas al mercado de Santa Cruz y estimulando su integración a esta ciudad. El municipio de Buena Vista tiene 37 establecimientos escolares, con casi 3 500 alumnos matriculados, siete centros de atención primaria de salud, un centro de salud de mayor nivel, y 2 100 viviendas, el 60% de las cuales están pobremente dotadas de servicios básicos, ya que sólo el 25% dispone de agua y electricidad y únicamente el 43% cuenta con algún sistema sanitario.

El municipio de Buena Vista tiene una extensión total de 15 000 kilómetros cuadrados, de los cuales el 40% es área natural protegida. El acceso al parque natural se hace desde cuatro vías que cruzan el río Surutu, en el cual se extrae arena y ripio para la construcción. El movimiento de tierras afecta los bordes y cauces del río en las épocas de crecida, lo cual entraña considerable peligro para la población ribereña y para la sostenibilidad ambiental de la zona. Por otra parte, la tala del bosque para obtener tierras de cultivo compromete los límites del Parque Nacional Amoro. Este constituye el principal atractivo natural del municipio y, por el valor de su patrimonio ecológico, es un importante recurso para impulsar el desarrollo económico local en torno a las actividades vinculadas al turismo sostenible.

El parque natural de Amoro, con una extensión de 637 000 hectáreas, fue declarado Parque Nacional en 1984. En 1995 se definieron sus límites, estableciendo 442 500 hectáreas como espacio natural protegido y 194 500 hectáreas como área natural de manejo integrado. Esta delimitación de un área limítrofe es resultado de la presión de los gremios de colonos y campesinos de la zona y constituye una cesión de las autoridades de gobierno como estrategia para evitar que éstos siguieran ingresando al área central del parque. El Parque Nacional y el área natural de manejo integrado constituyen una de las áreas protegidas más importantes de Bolivia. El parque es único, en el sentido de ser una confluencia de varios de los mayores ecosistemas del continente, enriquecido por la variación altitudinal de los Andes. Además, gran parte de su superficie contiene importantes

cuencas hidrográficas, de cuya estabilidad y regulación depende el desarrollo de muchas comunidades, pueblos y ciudades. Debido a la gran biodiversidad de hábitat formados por la interacción de la cobertura vegetal y las condiciones climáticas, el parque encierra una enorme riqueza de fauna y flora. El haberlo declarado Parque Nacional tuvo por finalidad proteger los ecosistemas y los recursos de flora y fauna, así como los geomorfológicos, escénicos y paisajísticos. De este modo, está prohibido el uso extractivo o consuntivo de los recursos renovables o no renovables del parque y la realización de obras de infraestructura, excepto para investigación científica, ecoturismo, educación ambiental y actividades de subsistencia de los pueblos originarios. El parque tiene un comité de gestión formado por los representantes de las municipalidades, prefecturas, entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales comprometidas en el desarrollo y la sostenibilidad ambiental. El comité representa a la población local, participa en la planificación y coadyuva a la fiscalización de la gestión del parque. El comité es, pues, un importante órgano tanto para su conservación como para explorar una acción conjunta de desarrollo turístico sostenible con los municipios que comparten el espacio natural protegido.

2. Descripción de la iniciativa de desarrollo económico local

La iniciativa de promoción del desarrollo turístico en el municipio de Buena Vista nació de la maduración de varios procesos políticos gestados en Bolivia desde mediados de los años noventa, y tiene así como ejes principales el avance que experimentó el proceso descentralizador en 1994 gracias al impulso de la participación popular, el fortalecimiento de los gobiernos municipales (1995) y el interés por la promoción económica local (1997). A todo ello hay que sumar la estrategia nacional de lucha contra la pobreza puesta en práctica desde el año 2000. Cada uno de estos procesos ha influido de distinta manera en la capacidad de respuesta, gestión y promoción de iniciativas de los gobiernos municipales.

En 1994 se inició en Bolivia un profundo proceso descentralizador que apuntaba a la municipalización del país. Este proceso puso en primer plano la participación de la población, especialmente la de las áreas rurales, que constituye el 60% de la población total del país, como la principal estrategia para modificar las relaciones entre los distintos agentes económicos y políticos del plano local y de éstos con los centros de decisión departamental y nacional. Este proceso descentralizador ha propiciado un conjunto de intervenciones en la institucionalidad pública y la organización de la sociedad civil, en particular en el medio rural. En la esfera pública, lo que más destaca es la incorporación de los gobiernos municipales en el manejo de los instrumentos de gestión y en la aplicación de las políticas públicas. La experiencia adquirida en procesos como la planificación local y microrregional ha permitido incorporar prácticas modernas de gestión institucional y, asimismo, nuevas visiones sobre cómo encarar el desarrollo regional y local y el papel de los gobiernos municipales en ello. Otro cambio importante ha sido la articulación lograda entre las prefecturas departamentales y

las municipalidades en distintos planos, como los relativos a la planificación, la inversión, la programación de operaciones y la coordinación institucional. Esta experiencia ha traído consigo el desarrollo de procesos cooperativos municipales y la valoración del encuentro institucional como forma de generar sinergias territoriales. Por otra parte, la capacitación brindada a los gobiernos municipales les ha permitido a éstos aprender el manejo de algunos de los instrumentos para la toma de decisiones y el control fiscal (planes de desarrollo municipal, planes operativos anuales y programación de inversiones), con lo cual se ha ampliado la comprensión de la lógica gubernamental y la función pública. El gobierno municipal de Buena Vista ha sumado a los procesos anteriores uno más específico, a saber, la aplicación, desde mediados de los años ochenta, de la política nacional de desarrollo alternativo a la producción de coca.

Si bien el Parque Nacional Amoro se constituyó, desde su creación en 1984, en motivo de interés para el turista extranjero, no fue considerado un recurso estratégico por el municipio en esos años, ya fuera porque era motivo de tensiones entre el Estado y los gremios de campesinos que defendían su presencia en los bordes del parque, o porque la falta de una política de promoción del turismo hacía pasar inadvertido su valor. No obstante, el parque fue usufructuado por empresarios privados del sector turismo, los cuales no aportaron mejoras para su conservación ni para la población del municipio.

Como parte del proceso descentralizador iniciado en los años noventa, y merced asimismo a la aplicación de una política nacional de promoción conocida como “Municipio Productivo”, el municipio de Buena Vista ha incorporado en su desarrollo una nueva visión de su territorio, donde surge con renovado interés el deseo de aprovechar las capacidades y recursos locales. De especial valor en esta trayectoria ha sido el liderazgo de las autoridades municipales del período 1997–2000, que supieron capitalizar la experiencia adquirida en el proceso participativo municipal de los años anteriores, referido a la concertación establecida con las organizaciones territoriales de base en cuanto al destino de la inversión pública. El cambio en la gestión municipal tuvo por consecuencia una nueva interpretación de las posibilidades del desarrollo económico local, al reconocer que la explotación agropecuaria de los colonos asentados en el área limítrofe del Parque Nacional no sólo ponía en peligro su existencia, sino que no constituía una respuesta económica apropiada para asegurar la subsistencia de la población local. Por otra parte, las restantes actividades productivas aportan poco al desarrollo del municipio, ya que o son de muy pequeña escala, bajo rendimiento y poca difusión, o, en el caso de la extracción de petróleo, generan rentas que van al Tesoro General de la Nación y no al propio municipio. De este modo, a partir de 1997, el gobierno municipal puso en marcha una estrategia diferente a la ensayada hasta entonces, tratando de aprovechar los recursos que proporciona el Parque Nacional y otras actividades vinculadas al turismo. De esta manera se alteraba la lógica tradicional de los emprendimientos locales y del propio gobierno municipal, hasta entonces ligada a las demandas agropecuarias de los pobladores de la zona.

La construcción de hoteles en el área urbana del municipio fue posible por la mano de obra disponible entre los colonos, que de esta forma complementaron temporalmente sus ingresos. Sin embargo, un efecto más importante fue la diversificación de la oferta laboral del área urbana, con el surgimiento de una serie de actividades no tradicionales en el municipio, como las de los grupos de jóvenes que sirven de guías en el Parque Nacional, los adultos jóvenes que trabajan como transportistas en motos, y las mujeres organizadas en cooperativas de artesanía. Igualmente, la oferta de camas se elevó de 30 a casi 400, y también se elevó el número de restaurantes (que pasaron de 4 a 20) y de operadores locales de turismo (de 2 a 10). El valor de las propiedades en el área urbana también aumentó y con ello mejoraron los ingresos propios del municipio. No obstante, la transferencia de los recursos de coparticipación (en función del número de habitantes) sigue siendo la principal fuente de recursos del municipio. En 1996, esta transferencia representaba cerca del 78% de los ingresos totales, mientras que en 1999 era del 70%, debido a la mejora de los ingresos propios. Naturalmente, la municipalidad debió enfrentar también una demanda superior de servicios públicos, ante el aumento del número de turistas y actividades productivas locales.

En suma, la iniciativa de desarrollo local iniciada en 1997 en Buena Vista puede sintetizarse como el impulso dado al desarrollo del turismo, a partir de la concertación de esfuerzos entre el gobierno municipal y el sector privado empresarial, lo cual, además de traducirse en inversiones conjuntas para mejorar la infraestructura hotelera y de servicios privada, ha ido acompañado con las mejoras introducidas por el gobierno municipal en la infraestructura de caminos y acceso al Parque Nacional. Fruto de esta concertación fue la creación del Consejo Consultivo de Turismo de Buena Vista, con la participación de empresarios privados, funcionarios del gobierno municipal, el Consejo de Vigilancia y la ONG que asesoraba al gobierno municipal en ese momento. Igualmente se creó la Coordinadora Interinstitucional de Manejo de Recursos Naturales (CIRENAM), para lograr un mejor ordenamiento de las instituciones públicas y de las ONG en torno a la conservación y utilización de los recursos naturales, y para despertar al mismo tiempo el interés de los gobiernos central y departamental en las políticas públicas ligadas al turismo. El surgimiento de una Cámara Hotelera del municipio, conectada a la departamental, completa la institucionalidad territorial creada en esta iniciativa de desarrollo económico local.

El clima de entusiasmo y compromiso local derivado de todas estas iniciativas dio lugar a que el gobierno municipal emitiera señales para alentar las inversiones privadas, una de las cuales consistió en liberar del pago de patentes municipales por un período de cinco años a los establecimientos proveedores de servicios turísticos que se instalasen en el municipio. Al mismo tiempo se dispusieron otras medidas, encaminadas, por ejemplo, al cuidado del patrimonio arquitectónico del área urbana, a reglamentar la cría y manejo de animales en el radio urbano, y controlar los ruidos molestos y la calidad de los servicios en los alojamientos y restaurantes. Del mismo modo, se amplió el radio urbano (de 500 metros a cinco kilómetros del centro), lo que provocó una revalorización de los predios urbanos y

de las áreas incorporadas a esta nueva delimitación. Por otra parte, se inició la formación de guías locales para apoyar a las empresas operadoras de turismo, convocando al mismo tiempo la movilización de los jóvenes del área urbana y llevando a cabo tareas de capacitación y educación ambiental. Las comunidades de colonos del área limítrofe al Parque Natural fueron estimuladas para acompañar el proyecto turístico, y el CIRENAM puso en marcha proyectos productivos en algunas comunidades, referentes, por ejemplo, a la capacitación de los colonos en conservación y uso sostenible de los recursos naturales, establecimiento de campamentos y de senderos de penetración, e instalación de servicios de comida y aseo para turistas. Todas estas acciones, aun con las limitaciones de recursos, constituyen un modelo de gestión comunal para el desarrollo del turismo local sostenible.

3. Actores relevantes, alianzas y cooperación público-privada

Los esfuerzos por desarrollar la coordinación institucional han ido introduciendo elementos para actuar con agendas de trabajo que permiten contraer compromisos, establecer convenios y tomar decisiones que amplían la eficacia de la acción pública. Sin embargo, esta coordinación pública interinstitucional no ha arrojado todavía grandes frutos, y la falta de apoyo de la prefectura departamental y la gobernación provincial no ha ayudado a la maduración del proyecto de desarrollo turístico municipal. Los pequeños empresarios de restaurantes y los operadores de turismo no están organizados en gremios ni tampoco forman parte de la Cámara Hotelera del municipio. Esta situación difiere de la de los empresarios medianos, que tienen en el Consejo Consultivo de Turismo de Buena Vista un espacio importante para representar sus intereses y demandas. La Cámara Hotelera constituye otro importante espacio para estos empresarios, que han impulsado una nivelación en la calidad de la oferta hotelera y de los servicios de comida en el municipio.

En cuanto a la participación de la sociedad civil organizada, destaca la presencia del Comité Cívico de Mujeres en el área urbana, de las juntas vecinales, del Comité de Vigilancia, de los sindicatos agrarios y de los sindicatos del transporte. Las ONG tienden a formar parte del CIRENAM. La Iglesia Católica es otro actor local relevante por su influencia en la población, ya sea por medio del apoyo socioeconómico que brinda a los campesinos, o por su aporte a la celebración de la festividad anual de fundación del municipio, el momento de mayor concentración turística local. Finalmente, también hay que tener en cuenta en este respecto a los partidos políticos, cuyo papel más destacado es su capacidad de influir en la legitimación de los procesos sociales del municipio. Este conjunto de actores permite decir que en el municipio han aparecido nuevos interlocutores y aportes, no exentos de tensiones entre sí, a causa en parte de la falta de un liderazgo capaz de conducir e impulsar la propuesta de desarrollo local. Otra tensión proviene de las inversiones realizadas por los empresarios hoteleros, los cuales, al ver reducidos sus ingresos por la baja demanda de servicios, se ven obligados a seguir apoyando el proyecto turístico aun si no observan propuestas para animarlo

por parte del gobierno municipal, mientras ellos deben hacer frente a la cancelación de los créditos que habían comprometido para hacer sus inversiones.

Un elemento importante en esta iniciativa de cooperación público-privada es la existencia, en el departamento de Santa Cruz, de una tradición y una cultura favorables al diálogo, gracias a lo cual sus organizaciones cívicas (la Cámara Agropecuaria del Oriente o el Comité Cívico de Santa Cruz de la Sierra, por ejemplo) han sido capaces de convertirse en interlocutores de peso frente a las autoridades nacionales. Esta cultura facilita, pues, la existencia de actores abiertos a la discusión y a la negociación, lo que se ve favorecido por los vínculos familiares o la historia local común. Y aunque los problemas no son siempre de fácil solución esta cultura permite poner en el tapete todos los asuntos de interés local. A ello cabe atribuir el que las instituciones públicas y privadas del departamento tiendan a cooperar abiertamente entre sí, más allá de las diferencias partidarias.

Otro aspecto clave en esta iniciativa ha sido el diálogo y la concertación entre el sector público y el privado, lo cual se debe, en gran medida, a la iniciativa del gobierno municipal para interesar a los empresarios y acordar con ellos ciertas reglas de juego para promover conjuntamente el turismo y el desarrollo del municipio. Así, la tarea de promoción económica del gobierno municipal ha permitido que ambos sectores compartan el liderazgo en esta iniciativa de desarrollo local. La cooperación es necesaria para el sector privado, pues ello le otorga incentivos que hacen más atractiva su inversión, pero también lo es para el gobierno municipal, porque así le es posible aumentar conjuntamente con el sector privado el acondicionamiento del territorio que permita impulsar la misma inversión privada, aumentar el empleo y los ingresos locales, y revalorizar el patrimonio natural.

Para la proyección de esta iniciativa es muy importante señalar la distinta forma en que los actores locales la conciben. Para el gobierno municipal el desarrollo del turismo se sustenta en las riquezas naturales de la zona, que son atractivos potenciales para el turismo de recreo y el ecoturismo, siendo el Parque Nacional Amoro y otras zonas circundantes los escenarios principales donde localizar estos dos tipos de turismo. Por su parte, los inversionistas privados que acometieron la construcción de la infraestructura hotelera y habitacional (condominios) ven el desarrollo turístico local como una experiencia en que se definía con claridad su responsabilidad de dotar la oferta turística, lo cual se suponía que haría crecer la demanda. Desde esta perspectiva, el papel del gobierno municipal consiste en alentar la creación de un ambiente favorable a estas inversiones, mediante la promoción de la actividad turística local. Entre estas dos perspectivas hay puntos de encuentro y desencuentro. Ambas ven el turismo como una oportunidad para el municipio, pero no coinciden en lo concerniente al futuro de la actividad. De la misma manera, ambas comparten la idea de que el turismo demanda un esfuerzo conjunto, pero no queda claro cómo se concilian los tiempos políticos y económicos de uno y otro. Ambas perspectivas comparten la idea de aprovechar los atractivos turísticos del Parque Nacional, pero ninguna define de

manera clara cómo se asegura el valor de este patrimonio. La sostenibilidad ambiental parece más cercana a la propuesta del gobierno municipal, pero no se hace efectiva cuando se observa su escasa capacidad para manejar en forma sostenible el parque, para evitar la deforestación en su área limítrofe, o para reducir los efectos negativos de la explotación de ripio en el río. Las diferencias se observan con más claridad por el lado de los recursos, ya que mientras el sector privado realiza sus inversiones, el gobierno municipal muestra su carencia de recursos, incluso para acciones básicas. A causa de este cuadro de acercamientos y diferencias, el proyecto turístico local está pasando hoy por una etapa de menor dinamismo que en la fase inicial, lo que muestra la débil maduración que el proyecto ha alcanzado en sus tres primeros años.

4. Conclusiones y escenarios posibles para el proyecto

Según enseña la experiencia de Buena Vista, el gobierno local, en su labor de promoción económica, debe ser capaz de convencer al sector privado de la necesidad de cambiar el entorno. Esto tiene gran importancia, ya que implica reemplazar la idea de rentabilidad inmediata y de corto plazo por una visión estratégica concebida en conjunto por ambos sectores. La iniciativa enseña que el diálogo es un poderoso instrumento para elaborar políticas flexibles, que permitan tomar una variante para alcanzar los resultados esperados. Muestra también que el desarrollo de los municipios rurales no necesariamente pasa por el despliegue de las actividades agropecuarias, pues siempre hay otras vías posibles. Además, la propuesta local de desarrollo del turismo evidencia que la visión no puede limitarse al corto o mediano plazo de la gestión del gobierno municipal de turno. Por otra parte, el hecho de que el municipio pueda orientarse en un determinado momento a hacer transparente el mercado, o a desarrollar ventajas competitivas territoriales, o a crear espacios de articulación local y regional, deja ver que los gobiernos municipales no tienen un solo camino para el fomento productivo local. Se advierte aquí, igualmente, que el desarrollo del turismo u otras experiencias análogas no surgen necesariamente de un ambiente uniforme en que haya un único protagonista (el inversionista privado), sino que tienen lugar en escenarios donde se combinan diferentes actores y formas de encarar el desarrollo.

El proceso descentralizador en Bolivia encuentra hoy una municipalización seriamente debilitada por la falta de recursos financieros, a lo que se suma la situación mayoritaria de pobreza extrema, que obliga a la gestión municipal, según las orientaciones de la política nacional de lucha contra la pobreza, a tratar de captar recursos exógenos (privados o provenientes de la cooperación internacional), en lugar de indagar en la viabilidad de las iniciativas de desarrollo económico local basadas en la utilización de recursos endógenos y en la articulación territorial de los actores públicos y privados. Esto implica, en definitiva, que el gobierno municipal debe competir con otros municipios en función de su situación de pobreza y no de su capacidad local. A esto se suma el hecho de que este tipo de programas están muy politizados, lo que provoca gran desconfianza en las acciones del gobierno municipal. Sin embargo, aunque la falta de recursos crea serias dificultades para

que las autoridades municipales puedan asumir con plenitud la tarea de promover el desarrollo económico de sus territorios, ello no lo explica todo, pues hay también otro factor. Uno de ellos se refiere a la dificultad de las autoridades municipales para distinguir dónde debe terminar la intervención estatal y dónde empieza la del sector privado. Otro factor está relacionado con la propia debilidad de la organización municipal, a causa principalmente de la falta de personal idóneo y de capacidad para gestionar procesos estratégicos de desarrollo. Finalmente, hay que citar el inadecuado modelo de gestión municipal, ligado a una práctica de administración bajo el rigor del procedimiento normativo y burocrático, lo que merma la eficacia de la gestión municipal, que debería orientarse por la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias.

En este contexto, la propuesta del desarrollo turístico del municipio de Buena Vista puede verse atrapada por la debilidad institucional del municipio, la falta de recursos y capacidades para cambiar el modelo de gestión institucional, o por la politización del municipio, toda vez que Buena Vista es uno de los municipios con mayores índices de pobreza. No obstante, el proyecto podría encontrarse en un escenario distinto si las autoridades municipales fuesen capaces de consolidar y proyectar la estrategia de desarrollo del turismo local integrándola en un proyecto mayor, dentro de los circuitos más consolidados de las misiones jesuitas de la Chiquitania, con el impulso de alianzas estratégicas con los actores públicos y privados correspondientes.

MAPA DE BOLIVIA

