

Reestructuración económica y construcción regional



1. Inflexión y construcción regional

En el inicio de este nuevo siglo Bolivia está viviendo un momento de inflexión de las tendencias estructurales que orientaron su desarrollo desde finales de la década de los 80¹. Los escenarios que están surgiendo de esta coyuntura tendrán efectos en la futura reconfiguración de las oportunidades de desarrollo a nivel territorial y regional.

El Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002 plantea que el logro de un patrón de crecimiento económico que se traduzca en mayores niveles de equidad es uno de los objetivos centrales de una estrategia que oriente la inflexión hacia un escenario de mayor desarrollo humano². Este Informe propone la necesidad de generar innovaciones políticas e institucionales que permitan articular la acción de la sociedad en función de metas de progreso social.

Si bien la inflexión es entendida como un momento de cambio, esto no significa necesariamente una ruptura con los logros de las reformas de los años 90, pudiendo constituirse más bien en un tiempo de innovación que garantice la continuidad y profundización de las mismas.

¿Cuáles son las tendencias de la reconfiguración regional de Bolivia a partir de los cambios demográficos y económicos que se perfilan en los próximos años? ¿Qué se puede proponer en términos de una reestructuración de las economías regionales desde la lógica del desarrollo humano, es decir, desde un crecimiento económico asociado con equidad y democracia?, son preguntas cruciales de la coyuntura. Se trata, en síntesis, de explorar el carácter que podrían

asumir los procesos de construcción regional y de reestructuración económica en el país en los próximos años.

En el presente reporte se intentará responder a las anteriores cuestiones desde un análisis de las condiciones de desarrollo de los departamentos de La Paz y Oruro. Se evaluará las características de la competitividad de estos dos departamentos y el carácter que está asumiendo su reestructuración económica en la actual coyuntura de inflexión económica.

El informe mostrará, a partir de diversas fuentes de información, que la posición geográfica de La Paz y Oruro podría constituirse en una potencial ventaja competitiva para estas regiones. Esta ventaja tendría relación con la posibilidad de construir una densa red de interacciones y flujos económicos en un espacio territorial ampliado que integra el Sur del Perú y el Norte de Chile. Igualmente, se analizará su cercanía a zonas portuarias del Norte de Chile y del Sur del Perú, y su posición intermedia entre las mismas y los mercados del Brasil y del resto de Bolivia como otra fuente posible de competitividad.

Sin embargo, se verá que tales potencialidades no implican automáticamente un desarrollo más equilibrado; más al contrario, pueden ser fuente de desigualdad y de una inserción pasiva de la región en los mercados globales. Para ir hacia un escenario positivo se requiere de una adecuada gestión de estas ventajas, y fundamentalmente su reforzamiento con otros factores que hacen a la competitividad de los departamentos de La Paz y Oruro. Una política de desarrollo regional que apuesta exclusivamente a un mejoramiento de la infraestructura vial (co-

1 Para un análisis más preciso del concepto de inflexión, revisar PNUD Bolivia (2002), en particular la Introducción.

2 Ver PNUD Bolivia (2002), Capítulos 1 y 2.

rededores transoceánicos) o al “efecto de arrastre” de grandes proyectos de vinculación energética (como el gasoducto) no será suficiente para producir desarrollo en la ausencia de políticas complementarias que incrementen los intercambios interregionales en otros ámbitos y que fortalezcan su capacidad de producir, innovar y brindar nuevos tipos de servicios.

Por tanto, un segundo objetivo del informe se refiere a la evaluación de las ventajas y oportunidades económicas que se generarían como resultado de una mayor integración de este espacio territorial de carácter transnacional, al cual hemos denominado metafóricamente como el “Altiplano Marítimo”.

La concretización de esta agenda implica nuevos tipos de acuerdos y lógicas de cooperación interregional, además de una visión renovada de las prioridades de desarrollo por parte de los principales actores económicos y políticos de ambos departamentos. La consolidación de estructuras de concertación regional en el Sur del Perú y el énfasis que hacen las políticas regionales del Norte chileno en el mejoramiento de los vínculos con Bolivia, son una base para avanzar en ese sentido.

¿Quién sería entonces el actor que asumiría el liderazgo de este proyecto en Bolivia? El informe apuesta a una lógica de acuerdos pragmáticos en los cuales tanto los gobiernos municipales de las aglomeraciones más grandes de la región (La Paz, El Alto y Oruro), así como las administraciones prefecturales y las organizaciones gremiales empresariales puedan asumir alternativamente el liderazgo según el tipo de proyectos que se impulsen. Se trata de impulsar lógicas de acción modular, “a geometría variable”, con liderazgos y redes de actores también modulares y flexibles.

La ambición del reporte es en síntesis la de proponer algunas ideas, elementos conceptuales y sobre todo informaciones que motiven reflexiones y discusiones sobre la competitividad y las eventuales nuevas geografías económicas capaces de impulsar el desarrollo humano de los cerca de 3 millones de bolivianos que viven en La Paz y Oruro.

2. Región, competitividad y desarrollo humano

Antes de discutir brevemente el marco teórico de este informe, se debe precisar el concepto de “región” que se utilizará. Inicialmente, se puede definir a la “región” como “una construcción social localizada dentro de fronteras espaciales [...] que puede cubrir [...] una variedad de escalas espaciales, además de variados contenidos políticos, económicos y sociales”³. En ese sentido, las regiones deberían ser pensadas “como sistemas abiertos en constante proceso de definición”⁴, donde son los actores sociales y políticos de las mismas los que definen sus límites y “fronteras” espaciales.

En este reporte se utilizará dos escalas espaciales para definir “región” y/o “macroregión”: una primera, donde simplemente se identificará a la “región” como al espacio territorial definido por fronteras administrativas internas de cada país, por ejemplo departamentos en Bolivia y Perú o regiones en Chile. Por otra parte, se discutirá la eventual articulación de una “macroregión” que no tiene en la actualidad fronteras formales sino que es resultado de la constitución de redes de relaciones económicas y sociales que estarían configurando un nuevo espacio territorial que abarcaría desde la costa centro oeste del continente hasta la meseta altiplánica, espacio que es denominado como el “Altiplano Marítimo”.

En ese sentido, el punto de partida del análisis es la convicción de que el territorio es “un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo”⁵, no sólo en una lógica estática referida a los problemas o ventajas que implica cierto tipo de localización o característica geográfica para el desarrollo económico, sino sobre todo desde un punto de vista dinámico donde el territorio es un escenario de construcción de factores de competitividad.

Desde este enfoque, las regiones y los espacios locales tienden a ser ámbitos privilegiados para la generación de ventajas competitivas “territoriales”, sistémicas, difíciles de sustituir y, por tanto, capaces de ser fundamento de modalidades propias, sostenibles

3 Sepúlveda (2002:11).

4 Sepúlveda (2000:13).

5 Moncayo (2002:26).

y diferenciadas de integración en la economía global. Es decir, un tipo de inserción que suponga una articulación armoniosa entre una participación *proactiva* en la economía global y el fortalecimiento de una economía de fuerte base territorial⁶. Dicho de otra manera, posiblemente algunos de los principales instrumentos para una “reestructuración económica” que combine crecimiento con equidad tienen que ver con estrategias tendentes a afectar los determinantes “territoriales” o “regionales” que hacen a la competitividad de las empresas y productores⁷.

Estas ideas sobre el desarrollo regional responden a los procesos de cambio económico y social que el mundo está experimentando desde la década de los 70. Nos referimos a la consolidación de una economía crecientemente interconectada en torno a flujos financieros, comerciales y de información a escala global. Esto ha implicado la aparición de nuevos esquemas y “geografías de organización de la producción”, y también de “novedosos dispositivos de regulación política, económica y social”.⁸

En este escenario, el análisis de lo “local” o lo “regional” se ha complejizado, pues si bien es cierto que estos espacios continúan teniendo sus especificidades construidas desde hace siglos, los cambios tecnológicos y económicos tienden a diluir las fronteras que los definían, y sus interconexiones con otros espacios (locales, regionales, nacionales o transnacionales) se han multiplicado significativamente. Es así que el espacio de los flujos económicos globales coexiste, afecta y también se nutre de las lógicas territoriales, pudiendo generarse oportunidades y desigualdades de desarrollo en función de la calidad de esta dinámica⁹. Lo local precisa ser analizado y definido cada vez más “como un espacio abierto, poroso e interrelacionado”¹⁰. Debiendo, por lo tanto, entenderse las relaciones e interconexiones entre los diferentes niveles espaciales para comprender al nivel local, es lo que algunos autores llaman “tener sentido global de lo local”¹¹.

Los anteriores elementos nos aportan argumentos para introducir la temática regional en la discusión acerca de los dos problemas económicos que enfrenta Bolivia en el actual momento: la calidad de sus vínculos con la economía global y sus problemas estructurales, como la pobreza o la exclusión, que tienden a dificultar su cohesión social. El Informe plantea que tales problemas no se deben analizar sólo desde el punto de vista de las capacidades locales o regionales, sino también desde las posibilidades de articular inteligentemente la región con otros niveles espaciales.

No sólo trata de favorecer la constitución de redes productivas con fuerte identificación y vinculación con el territorio que permitan la generación de empleos, el fortalecimiento de un mercado interno y la reducción de la pobreza; sino que también se constituyan en un factor que aumente las habilidades mismas de las empresas y productores del territorio “para generar proporcionalmente más riqueza que sus competidores en los mercados mundiales”¹². En ese sentido, el fortalecimiento de una sólida economía regional es un elemento central *de una competitividad sistémica*, es decir, basada en la capacidad de una sociedad para innovar, por medio del intercambio de experiencias, la promoción de sinergias, la acumulación de *know how* productivo y empresarial, y la construcción de instituciones que faciliten la acción colectiva.

Otro elemento a tomar en cuenta se refiere al peso que tienen las relaciones de la región con otros espacios territoriales como factor limitante o potencial de competitividad. Se sabe que en una economía interrelacionada y basada en la gestión de la información, la competitividad está determinada por la calidad y rapidez de los intercambios de información, población y recursos que se puedan lograr en un determinado espacio territorial. Por tanto, una pregunta central para operativizar una estrategia de competitividad regional tiene que ver con la iden-

6 Al respecto y para mayores detalles ver Sepúlveda (2002) y Moncayo (2002).

7 Una buena parte de lo que Porter llama “determinantes microeconómicos” del crecimiento.

8 Sepúlveda (2001:7). Para un análisis conceptual y empírico de los cambios impulsados por la globalización consultar la obra del Prof. Castells: *Network Society*, vol. I-II-III.

9 Como diría Castells: “Así pues, la gente sigue viviendo en lugares. Pero como en nuestras sociedades la función y el poder se organiza en el espacio de los flujos, el dominio estructural de su lógica altera de forma esencial el significado y la dinámica de aquellos.”, Castells (1997: 461).

10 Holmberg, H. (2002).

11 Massey (1992).

12 PNUD Bolivia (1998: 78).

tificación del espacio más adecuado para la gestión de tales flujos e intercambios. La evidencia empírica muestra que estos espacios son múltiples, modulares, y que muchas veces tienen poco que ver con los espacios administrativos territoriales tradicionales, los que a veces son incluso *virtuales*, es decir, existen solamente en el espacio de los flujos de información¹³.

Hay ejemplos que muestran que las redes y flujos de intercambio centrales para el desarrollo de ciertos territorios sobrepasan las fronteras municipales, departamentales e incluso nacionales, constituyéndose en espacios económicos integrados *de facto* sin necesidad de fronteras formales. *De manera que la generación de ciertas ventajas competitivas regionales puede depender de la calidad de tales vínculos y de la posibilidad de constituir redes de intercambio inter-regional ampliadas, obligando a pensar y a veces inventar nuevos espacios para una gestión territorial del desarrollo.*

Estas nuevas lógicas de política económica regional exigen tomas de decisión y procesos de ejecución descentralizados y flexibles. Es frecuente además que los espacios territoriales donde operan tales instrumentos, o de los cuales su efectividad depende, no necesariamente correspondan a las divisiones políticas tradicionales del territorio, pues las lógicas económicas, sociales y de intercambio comercial como base de muchas ventajas competitivas tienen frecuentemente dinámicas y ámbitos espaciales propios.

La operativización de esta nueva generación de políticas económicas locales exige nuevos diseños institucionales y alianzas múltiples, entre actores privados y públicos, o entre regiones (de un mismo país o de varios países). En tal sentido, la experiencia internacional muestra iniciativas¹⁴ de promoción de *clusters* competitivos, de constitución de “distritos industriales” o de “agencias de promoción económica regional”. Los rasgos comunes de estos casos tienen que ver con su ejecución descentralizada, con su adecuación flexible a particularidades locales, con modalidades de acción conjunta entre sector privado y público, y con su énfasis en la construcción de una institucionalidad local o sectorial. Se trata, en suma, de políticas

económicas de base regional que buscan afectar determinantes microeconómicas de la competitividad.

El conjunto de los elementos citados orientará la evaluación de las opciones de desarrollo de La Paz y Oruro, y su relación con el entorno territorial conformado por el Sur del Perú y el Norte de Chile.

3. Actores regionales y competitividad

Un segundo elemento conceptual que guía el presente reporte es la idea que “la posición de las regiones en el mercado internacional está siendo determinada por sus ventajas competitivas y *por su capacidad política para explotarlas*”. Es decir que el problema del desarrollo regional en tiempos de globalización no se refiere solamente a la elección de una estrategia de “reestructuración económica” eficiente, sino también a la capacidad de los actores regionales para inventar nuevas instituciones, para crear espacios novedosos para la acción pública y para construir alianzas que hagan realidad tal orientación. En síntesis, a su capacidad para construir institucional, y socialmente a la “región”.

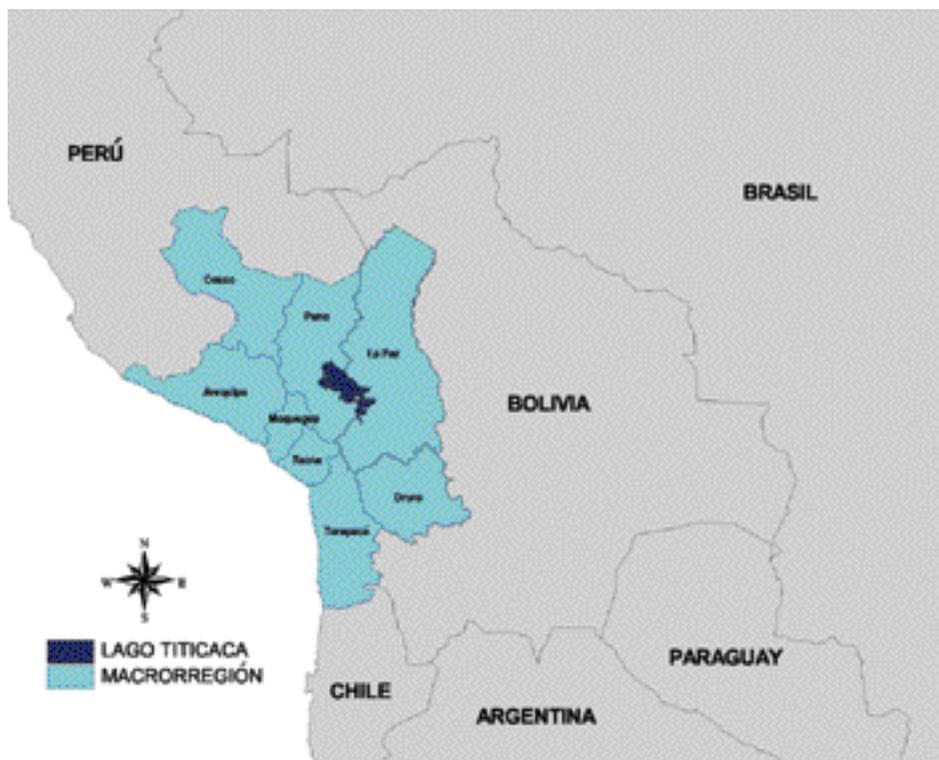
La competitividad de un territorio depende de una serie de factores vinculados a la provisión de servicios públicos de calidad, a la generación de un clima de confianza, al impulso de un entorno empresarial competitivo y productivo, al aprovechamiento de economías de aglomeración, etc. La mayoría de estos elementos tienen que ver con la presencia de ciertas capacidades mínimas de acción colectiva y coordinación entre los actores regionales.

El desarrollo humano regional se base, entonces, en la posibilidad de que los actores regionales se transformen en protagonistas de los procesos de reconfiguración económica y política del territorio. Aumentar el desarrollo humano y la competitividad tiene mucho que ver con el potenciamiento de las capacidades sociales, políticas y humanas de los actores regionales. Frecuentemente, este elemento suele ser el que determina los

13 Por ejemplo, en el caso extremo de los mercados financieros que funcionan a escala global.

14 Fundamentalmente en EE.UU. y en Europa. Son importantes las experiencias impulsadas por la CEE de desarrollo regional o transfronterizo. Las experiencias de Cataluña, el País Vasco, la “tercera Italia” (Lombardía y el Piamonte), o el sur de Inglaterra son interesantes.

MACRORREGIÓN



diferentes niveles de construcción de una economía y sociedad regionales.

El Informe evaluará las capacidades sociales existentes en los departamentos de La Paz y Oruro para impulsar procesos de desarrollo y una mayor articulación interregional. Se hará lo mismo para los actores sociales y políticos del Sur del Perú y Norte de Chile, pero referido específicamente a sus capacidades para encarar una agenda de integración interregional.

4. El debate necesario: ¿El Altiplano Marítimo es viable?

Resumiendo, el presente Informe busca explorar las condiciones de la competitividad económica de los departamentos de La Paz y Oruro. Específicamente, se intenta analizar la importancia que tiene la posición geográfica de estas regiones como factor de competitividad. En ese marco, la articulación interregional entre el Altiplano boliviano, el Sur del Perú y el Norte de Chile aparece como un tema de futuro en la agenda de desarrollo nacional.

El Informe no olvida la complejidad histórica que esta relación trinacional tiene

para los bolivianos, pero intenta contribuir a un debate en el cual sea la reflexión sobre el futuro y la preocupación por el desarrollo de los millones de bolivianos que viven en La Paz y Oruro la que prime. Probablemente, la articulación interregional es un objetivo aún lejano, pero merece ser discutida y evaluada. Brindar elementos e informaciones para la discusión es el propósito de este documento.

En ese contexto, el Informe se organizará en cinco capítulos:

- Un primer capítulo dedicado al análisis de la evolución de los cambios regionales que Bolivia experimentó en la última década y su impacto en las características demográficas y de desarrollo humano de los departamentos de Oruro y La Paz (Capítulo 2).
- Un segundo capítulo donde se evalúan los cambios económicos a nivel regional y los niveles de competitividad regional en Bolivia, y específicamente en Oruro y La Paz (Capítulo 3).
- Un tercer capítulo donde se analiza la estructura productiva y los factores de competitividad de los departamentos de Oruro y La Paz (Capítulo 4).

- Un cuarto capítulo donde se describen las interrelaciones y flujos de intercambio entre el Altiplano boliviano, el Sur del Perú y el Norte de Chile (Capítulo 5).
- Un quinto capítulo donde se analizan de manera preliminar las visiones y capacidades de los actores regionales de la macrorregión y se proponen algunas conclusiones para el Informe (Capítulo 6).

La desarticulación territorial, la fragilidad nacional, las fronteras entendidas como *problema*, los vecinos como amenaza y las autarquías locales como desagregación son los *fantasmas* que este Informe intenta espantar a lo largo de su análisis, entendiendo que al mismo tiempo se encuentra en el núcleo de las orientaciones históricas del desarrollo territorial del país.

El imaginario boliviano ha estado muy influido por tesis que vinculan el rezago y

subdesarrollo nacional con su desarticulación geográfica, su diversidad social y étnica, su localización en el centro del continente y sus problemas fronterizos.

¿A partir de tales discusiones, cuántas veces se ha preguntado e incluso se ha dudado sobre la viabilidad de Bolivia como nación? ¿No será que esta aparente *maldición* ligada a nuestra geografía y diversidad requiere una relectura? ¿No será que la tesis aún vale, pero paradójicamente en un sentido contrario? ¿No será que las *fronteras* y la posición central de Bolivia en el continente podrían ser más bien una chance en el mundo globalizado e interdependiente que le toca vivir a la generación de bolivianos de este inicio de siglo? Esta es una apuesta del Informe, quizás inocente, pero por lo menos no exenta de esperanzas en las capacidades de los bolivianos para soñar y progresar.