

EL DESARROLLO DEL OCCIDENTE BOLIVIANO: TRAYECTORIA PASADA Y ESCENARIOS FUTUROS POSIBLES

Estudio realizado por el Instituto PRISMA, por encargo de la Cámara Departamental de Exportadores de La Paz (CAMEX), con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF)

La Paz, mayo de 2000

CONTENIDO

I.	<i>Los alcances del trabajo</i>	1
II.	<i>Los factores determinantes del desarrollo en Bolivia</i>	2
1.	Las transformaciones de la economía mundial en el siglo XX	2
2.	Las orientaciones estratégicas	4
3.	La dinámica de la población	6
4.	Los ciclos del desarrollo en el siglo XX	7
III.	<i>Los principales períodos del desarrollo</i>	10
1.	La marcha hacia el Oriente (1952 – 1969)	10
a.	El Plan Bohan	10
b.	El Plan de Política Económica de la Revolución Nacional (1955)	11
2.	El reforzamiento del capitalismo de Estado (1969 – 1985)	13
3.	La Nueva Política Económica (a partir de 1985)	14
IV.	<i>Algunas propuestas y estrategias recientes</i>	15
a.	El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (1994)	15
b.	Bolivia: Desarrollo diferente para un país de cambios.(Informe Anstee)	16
c.	La Estrategia de Transformación Productiva para el Agro	17
d.	La Propuesta contra la Pobreza (1998)	18
2.	La importancia creciente de la cooperación internacional	18
3.	El alivio de la deuda externa	20
V.	<i>El desempeño económico reciente de las diferentes regiones</i>	22
a.	La estructura productiva	22
b.	Las relaciones externas	30
c.	La inversión pública	32
d.	La infraestructura de transportes y comunicaciones	33
VI.	<i>Algunos escenarios probables</i>	36
1.	Las proyecciones de la población	36
2.	Las potencialidades del Occidente boliviano	38
a.	Las potencialidades del Departamento de la Paz	38
b.	Las potencialidades del Departamento de Oruro	40
c.	Las potencialidades del Departamento de Potosí	40
3.	Los escenarios básicos	41
a.	Escenario Inercial	43
b.	Escenario dinámico sin equidad (latinoamericano)	44
c.	Escenario dinámico con equidad (nórdico)	46

VII. Conclusiones preliminares	49
1. La visión	49
2. La asimetría de las políticas e incentivos	49
3. Los aspectos institucionales	50
4. Las políticas sectoriales	51
5. Consideraciones finales	52

Anexos

CUADRO A1.	Producto Interno Bruto por Departamento según actividad económica (En millones de bolivianos de 1990)
CUADRO A2.	Superficie cultivada por año agrícola (Serie: 1990 - 1998) (En miles de hectáreas)
CUADRO A3.	Valor de la producción agrícola nacional por regiones (En millones de bolivianos de 1990)
CUADRO A4.	Producción de minerales (Serie: 1990-1998) (En T.M.)
CUADRO A5.	Valor de la producción minera nacional por regiones (En millones de bolivianos de 1990)
CUADRO A6.	Industria manufacturera (En miles de bolivianos de 1990)
CUADRO A7.	Valor de las exportaciones por regiones (En miles de dólares)
CUADRO A8.	Valor de las importaciones por regiones (En miles de dólares)
CUADRO A9.	Balanza comercial (En miles de dólares)
CUADRO A10.	Inversión pública ejecutada por regiones (En miles de dólares)
CUADRO A11.	Distribución sectorial de la inversión pública en el occidente (Periodo 1990 - 1998) (En miles de dólares)
CUADRO A12.	Inversión pública en infraestructura (En miles de dólares)
CUADRO A13.	Longitud de caminos por año según red. Red fundamental (En kilómetros)
CUADRO A14.	Longitud de caminos por año según red. Red complementaria (En kilómetros)
CUADRO A15.	Longitud de caminos por año según red. Red vecinal (En kilómetros)
CUADRO A16.	Longitud de caminos por superficie de rodadura. Pavimento (En kilómetros)
CUADRO A17.	Longitud de caminos por superficie de rodadura. Ripio (En kilómetros)
CUADRO A18.	Longitud de caminos por superficie de rodadura. Tierra (En kilómetros)
CUADRO A19.	Población ocupada estimada en ciudades capitales de Occidente según actividad económica.

I. LOS ALCANCES DEL TRABAJO

El presente trabajo constituye una primera aproximación al análisis de los factores que han determinado la disparidad regional del desarrollo económico y social en Bolivia en las últimas décadas, con miras a identificar políticas y estrategias orientadas a corregir la creciente postergación que parece caracterizar a la zona occidental del país.

El trabajo ha sido realizado en el marco de una consultoría del Instituto PRISMA para la Cámara de Exportadores de La Paz (CAMEX), y ha contado con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Los objetivos del presente trabajo consisten en **(i)** formular algunas hipótesis explicativas de la creciente desigualdad regional que caracteriza al patrón de desarrollo del país en las cinco décadas pasadas; **(ii)** proporcionar una base comparativa de las diferencias dinámicas entre la zona occidental y el resto del país; **(iii)** identificar las principales orientaciones estratégicas que han guiado el desarrollo en la segunda mitad del siglo XX, **(iv)** examinar el desempeño económico en la última década, y **(v)** establecer algunos escenarios que faciliten la adopción de políticas públicas para el desarrollo del Occidente nacional en el futuro.

De esta manera, se pretende mostrar la existencia de algunas visiones que proporcionaron lineamientos muy precisos para el accionar de los actores socio-económicos en el pasado. Esto contrasta ciertamente con la situación presente, y es por eso que se busca contribuir a que los actores socio-económicos más relevantes en el Occidente del país puedan elaborar la visión estratégica del futuro de la región, que por ahora está todavía ausente.

Aunque no existen delimitaciones rigurosas de las diferentes zonas geo-económicas del país, para los fines del presente trabajo, se ha considerado que la zona de Occidente comprende los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí.

A partir de los lineamientos mencionados, en el siguiente capítulo se examinan los factores determinantes del desarrollo del país en el siglo XX, para continuar luego, en el capítulo tercero, con una esquematización de los principales períodos del desarrollo en la segunda mitad del siglo XX.

En el cuarto capítulo se presenta un examen del desempeño de la zona de Occidente en la década de los noventa, lo que proporciona los elementos para formular, en el quinto capítulo, tres escenarios posibles de la situación económica en el horizonte del año 2025.

El último capítulo está destinado a una sistematización preliminar de las conclusiones primordiales del trabajo.

Por último, las consideraciones analíticas del trabajo se complementan con un anexo estadístico, que proporciona la base cuantitativa de las reflexiones incorporadas a lo largo del texto.

II. LOS FACTORES DETERMINANTES DEL DESARROLLO EN BOLIVIA

El desarrollo económico de Bolivia a lo largo del siglo pasado ha estado determinado por un conjunto de factores de orden externo e interno, que se fueron articulando en torno de la forma específica en que los cambios en la constelación de la demanda externa fue respondida por las fuerzas socio-políticas y económicas que operaban en el ámbito interno. En consecuencia, el desarrollo económico estuvo motorizado por la combinación de influencias ejercidas por cada una de las etapas de la economía mundial, por las orientaciones estratégicas de la política económica interna y, por último, por el cambio en el patrón de los asentamientos humanos en el territorio, derivado a su turno de los estímulos desiguales que mostraban las diferentes regiones en materia de oportunidades de acceso a recursos y/o oportunidades de empleo.

Las características específicas en que se combinan en cada época los mencionados factores darán lugar al despliegue de los ciclos económicos que tipifican el desempeño de la economía boliviana en el siglo XX.

A continuación se examinan someramente los mencionados aspectos.

1. LAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN EL SIGLO XX

La economía mundial ha sufrido transformaciones intensas en el siglo XX, las cuales se relacionan con algunos hechos significativos, tales como: **i)** el traslado de la hegemonía económica y financiera internacional desde Inglaterra hacia los EE.UU, ocurrido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial; **ii)** el período de la pugna por el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, a partir de las reivindicaciones de los países subdesarrollados de Asia, Africa y América Latina, en las primeras décadas de la segunda posguerra, y **iii)** la configuración de un sistema capitalista globalizado, resultante de las mutaciones en el patrón tecno-productivo de los países centrales, que se inicia hacia mediados de los años setenta.

En el período más reciente, la división internacional del trabajo entre centros manufactureros y periferias abastecedoras de materias primas y productos primarios, típica del despliegue de la revolución industrial hasta bien entrado el siglo XX, está siendo reemplazada desde hace poco más de dos décadas por una nueva pauta de distribución internacional de la producción y el empleo, así como por un nuevo tipo de circuitos comerciales entre los distintos continentes.

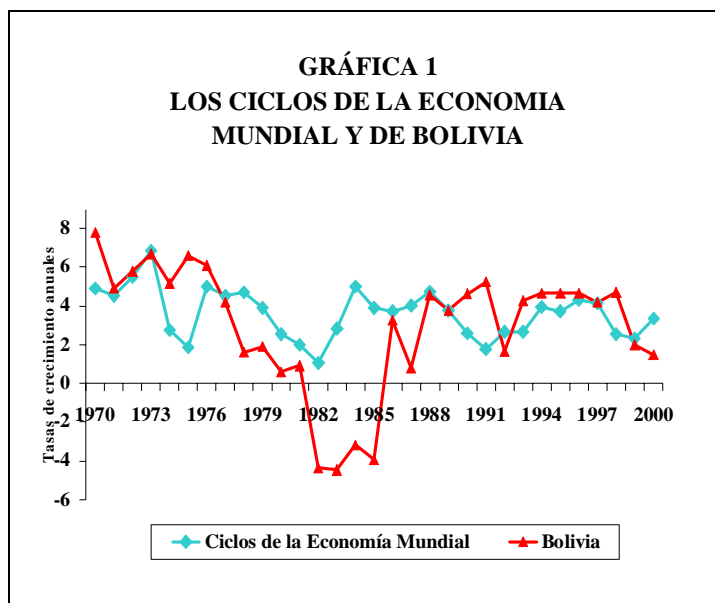
Los ejes clásicos del comercio Norte – Sur entre países industrializados y países primario-exportadores han sido ya desplazados por los nuevos ejes de intercambio intraindustrial entre los antiguos y nuevos países industrializados.

En su carácter de exportador de productos primarios, al igual que los demás países latinoamericanos, Bolivia ha transitado por una etapa de fuertes vínculos con la demanda de los centros industriales, que se extiende hasta mediados de siglo aproximadamente, para luego ingresar en una etapa en la que disminuye rápidamente la demanda internacional de minerales, sin que el país muestre condiciones de sustituirlos plenamente por otros productos de exportación de demanda más dinámica. Lo cierto es, sin embargo, que los nuevos productos

primarios incorporados a las exportaciones nacionales en las últimas tres décadas, provienen de regiones distintas de las mineras tradicionales, localizadas en la zona altiplánica.

Cada una de dichas etapas ha determinado, en consecuencia, formas diferentes de articulación de las regiones del país con el sistema de comercio internacional, lo que se ha traducido a su vez en modificaciones importantes de su dinámica económica y social relativa, así como en cambios importantes en cuanto a la estructuración del espacio geo-económico interno.

En efecto, a falta de un mercado interior vigoroso, las vocaciones productivas del país han estado determinadas por la demanda ejercida por el sistema mundial, cada vez menos necesitado de materias primas debido al menor peso relativo de éstas en el valor de los productos modernos o, en su caso, debido a la competencia de otros países productores mejor dotados. No es de extrañar entonces, como se puede observar en la gráfica 1, que el crecimiento de la economía boliviana en los últimos 30 años casi siempre haya estado por debajo del promedio mundial, lo que es el resultado lógico de la especialización internacional del país en torno de productos con una cada vez más baja elasticidad de su demanda.



Cabe anotar que también han ejercido influencia los efectos derivados de la integración latinoamericana, la cual ha pasado por varias etapas hasta alcanzar el esquema actual compuesto por cuatro mecanismos de integración subregional (Caribe, Centroamérica, Comunidad Andina y MERCOSUR) y un nuevo proceso entre Estados Unidos, Canadá y México.

En este orden de cosas se puede afirmar que los vínculos más intensos se han desplegado hacia el esquema andino de integración, donde se colocan varios productos agrícolas y agroindustriales como parte de los flujos privados de comercio. De naturaleza distinta han sido, en cambio, las relaciones con la Argentina y el Brasil, países que han recibido las exportaciones de gas natural en las tres décadas pasadas a partir de contratos estatales.

A pesar del incremento registrado en los flujos de comercio hacia los países latinoamericanos, se puede afirmar que el país no ha logrado aprovechar todavía todo el potencial de mercado de los mencionados acuerdos de integración y cooperación. En efecto, el grueso de las exportaciones a dichos mercados consiste de productos agroindustriales y, en particular, la soya y sus derivados.

2. LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

La política económica de los diferentes gobiernos en Bolivia se ha guiado casi siempre por los apremios de una balanza de pagos sistemáticamente deficitaria en relación a la demanda de divisas para atender una población en constante expansión y diferenciación en cuanto a sus consumos. Junto a ello, otro de los dilemas que debió superarse ha sido el de la insuficiencia de las recaudaciones fiscales para atender los gastos corrientes y de inversión del Estado.

Los grandes desequilibrios ocasionados por la depresión de los años 30 trajeron consigo la necesidad de sistematizar las orientaciones estratégicas de la gestión pública, con miras a encarar la solución estructural de los dos desajustes mencionados en el párrafo anterior. Luego de la creación de algunas instituciones esenciales como el Banco Central y la Contraloría General de la República a fines de los años 20, en la etapa posterior a la Revolución Nacional de 1952 se iniciará el desarrollo de la planificación económica y social en el país.

El listado siguiente identifica los principales textos de dicho proceso:

Año	Documento	Presidente
1942	[1] Plan Bohan	Enrique Peñaranda
1955	[2] La política económica de la Revolución Nacional ¹	Víctor Paz Estenssoro
1961	[3] Plan de Desarrollo Económico y Social de Bolivia 1962 – 1971	Víctor Paz Estenssoro
1971	[4] Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971 – 1991	Gral. Juan José Torres
1976	[5] Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976 – 1980	Gral. Hugo Banzer
1984	[6] Plan de Rehabilitación y Desarrollo	Hernán Siles Zuazo
1989	[7] Estrategia de Desarrollo Económico y Social	Víctor Paz Estenssoro
1992	[8] Estrategia Nacional de Desarrollo	Jaime Paz Zamora
1994	[9] El Cambio para Todos. Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República	Gonzalo Sánchez de Lozada
1998	[10] Plan General de Desarrollo Económico y Social	Gral. Hugo Banzer

En la década pasada se han formulado, además, algunos planes sectoriales importantes, tales como:

1992	[11] La Estrategia Social Boliviana	Jaime Paz Zamora
1996	[12] La Estrategia para la Transformación Productiva del Agro. Presentación del Gobierno de Bolivia al Grupo Consultivo	Gonzalo Sánchez de Lozada

¹ Este texto tiene como autor a Walter Guevara Arze.

1997	[13]	Agenda Bolivia 21	Gonzalo Sánchez de Lozada
1997	[14]	Plan Nacional de Competitividad y Desarrollo Industrial	Gonzalo Sánchez de Lozada
1997	[15]	Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI”	Gral. Hugo Banzer
1998	[16]	Propuesta contra la pobreza. Grupo de Trabajo para el Diálogo Nacional	Gral. Hugo Banzer

Por último, también se pueden mencionar las siguientes propuestas no materializadas en decisiones efectivas de gobierno, pero que tienen gran significación para el tema de este trabajo:

1995	[17]	El Informe Anstee	Gonzalo Sánchez de Lozada
1996	[18]	La Estrategia para la Transformación Productiva del Agro	Gonzalo Sánchez de Lozada

Como resultado de la creciente influencia que ejercen los lineamientos de los organismos financieros multilaterales, cabe hacer referencia también a estrategias internacionales en las que se enmarcan a su turno las políticas recientes de desarrollo social en Bolivia. Entre tales estrategias cabe mencionar de manera especial a:

- [19] La Propuesta del Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial, inspirada en gran medida en la experiencia boliviana de descentralización y participación popular, y
- [20] El Programa de Alivio de la Deuda a los Países Altamente Endeudados (HIPC), del Fondo Monetario Internacional.

Como se puede constatar, en el último medio siglo se han elaborado al menos 10 planes de desarrollo y otros 10 documentos equivalentes, caracterizados de manera general por su naturaleza discursiva sobre las intenciones de la autoridad en turno encargada de la planificación.²

La metodología de los diversos planes antes enumerados ha sido diversa, así como fue diverso su alcance temporal y el elenco de instrumentos de que se disponía para su puesta efectiva en práctica. En muchos casos, su utilidad deriva de la parte diagnóstica de los problemas imperantes en cada coyuntura, puesto que las orientaciones de políticas, programas y proyectos suelen repetirse de un texto a otro. Únicamente en contadas ocasiones tales instrumentos constituyeron guías reales de la gestión gubernamental, aunque sirvieron en su gran mayoría para organizar las negociaciones de la creciente cooperación externa.

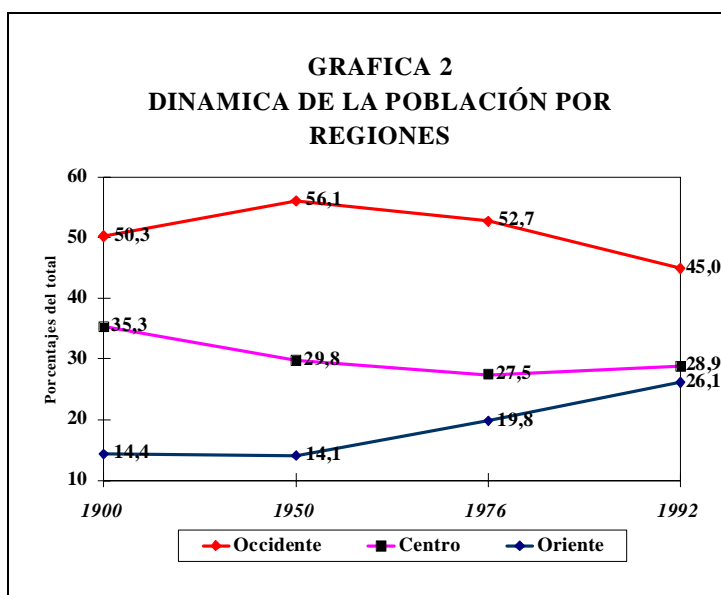
Debe señalarse, sin embargo, que algunos de ellos sí ejercieron una influencia decisiva en la conducción de las políticas de desarrollo, tal como se verá en el siguiente capítulo.

² Con las reformas del Poder Ejecutivo de 1993 desaparece el Ministerio de Planeamiento y Coordinación que se estableció en la década de 1960, sin que haya podido ser sustituido en las funciones correspondientes por ninguna de las instancias que le sucedieron.

Por otra parte, resulta curioso mencionar que, desde la restitución de la institucionalidad democrática en 1982, cada uno de los sucesivos gobiernos ha elaborado un plan de desarrollo, no obstante que es el período en que se abandona en los hechos el principio de la rectoría político-estatal del desarrollo, para transferir el mecanismo de coordinación económica al mercado.

3. LA DINÁMICA DE LA POBLACIÓN

Entre los factores que han influido sobre las pautas del desarrollo en Bolivia no puede dejar de mencionarse al cambio demográfico y a las transformaciones operadas en materia de ocupación territorial. No se quiere afirmar, sin embargo, que los movimientos migratorios sean ajenos al funcionamiento de la economía o a las políticas que se pusieron en práctica, como las de colonización dirigida, por ejemplo. Los tres aspectos interactúan entre sí, sin que pueda aislarse nítidamente a cualquiera de ellos como causa exclusiva de los otros dos.



Con las salvedades anteriores, cabe hacer notar que la pauta de ocupación territorial se ha venido modificando a partir de mediados de siglo, con un claro desplazamiento de la población desde la zona del occidente altiplánico hacia el Oriente.

En efecto, tal como se puede observar en la gráfica 2, entre los censos de 1950 y 1992, la población del Occidente, compuesta por los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí ha reducido su participación en más de 11 por ciento. En cambio, la población del Oriente, compuesta

por los Departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando ha aumentado su participación en 12 por ciento. Se observa además que también disminuye la proporción poblacional del Centro, compuesto por los Departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija.

Aunque la relación entre la población y el territorio se ha modificado sustancialmente a lo largo del siglo pasado, los intensos procesos migratorios no han representado un mejor aprovechamiento del territorio, ni tampoco de sus vocaciones y potencialidades. Al contrario, el carácter espontáneo de dichos movimientos ha convertido a las dinámicas poblacionales en un obstáculo más al desarrollo de capacidades productivas, puesto que el cambio de habitat no planificado de la población ha traído consigo la incorporación de prácticas y usos inapropiados del suelo y de los recursos en general.

4. LOS CICLOS DEL DESARROLLO EN EL SIGLO XX

Los cambios en la economía mundial ejercieron ciertamente una influencia determinante sobre el desempeño del sector exportador del país, el cual constituyó en todo el siglo la fuerza motriz más importante del desarrollo nacional. Ello no obstante, también se puede afirmar que la falta de visión y continuidad en las políticas económicas y sociales determinó a su vez que las oscilaciones del sector externo se trasladen al resto de variables económicas y sociales, tornando a la sociedad boliviana altamente dependiente de sus relaciones con el exterior y, por consiguiente, vulnerable en alto grado respecto de los shocks externos. La ausencia de estrategias sistemáticas aplicadas a lo largo de períodos extensos hizo también que no se hubieran podido superar las restricciones para aumentar la oferta exportable en términos de cantidad y calidad.

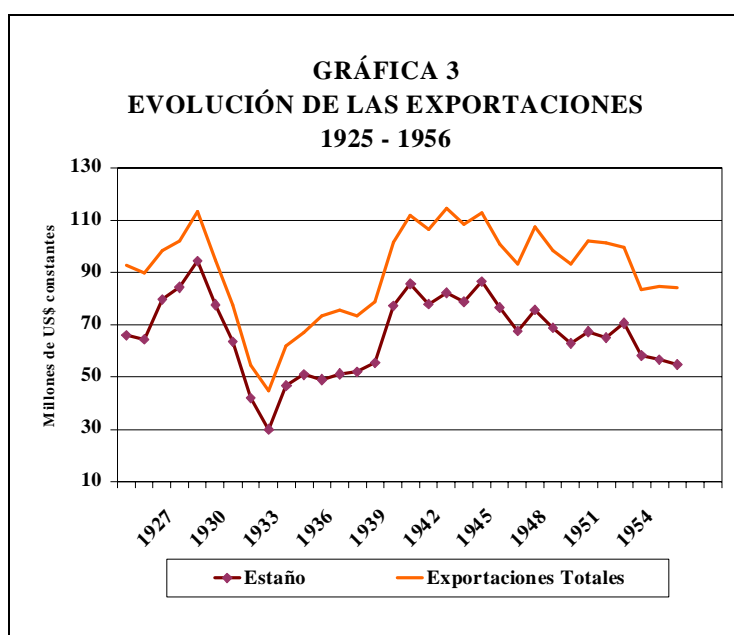
Vistas las cosas en un horizonte largo, se puede afirmar que el desarrollo de Bolivia en el siglo XX ha estado caracterizado por la dinámica de los dos ciclos del estaño. En efecto, las exportaciones de estaño en la primera mitad del siglo representaron casi el total de las exportaciones del país. (Véase la gráfica 3)

A partir de las transformaciones estructurales de la Revolución de 1952, el patrón de desarrollo nacional cambia ciertamente de carácter, con la nacionalización de las minas y la reforma agraria, aunque se mantiene la naturaleza primario-exportadora de la economía. En efecto, el período que se inicia en 1952 muestra hasta 1985 una importante presencia del estaño en la composición de la canasta de exportaciones, donde se incorporarán paulatinamente también los hidrocarburos y algunos productos de la agroindustria.

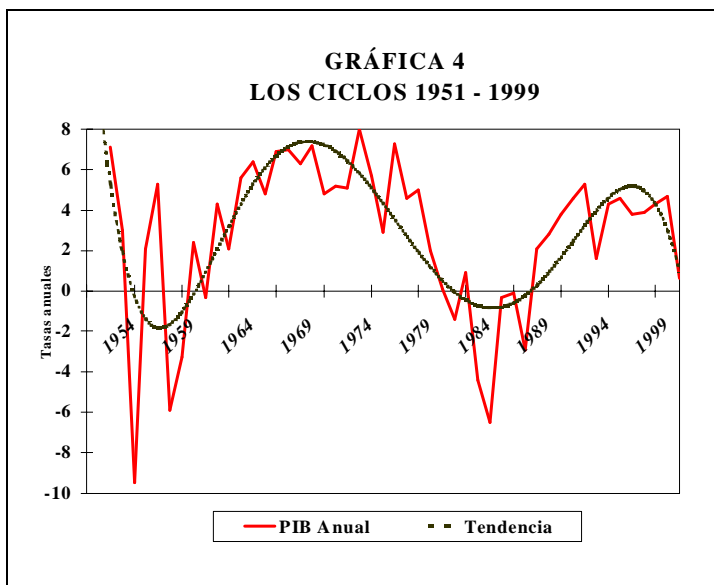
Las reformas estructurales de los años 50 generaron las condiciones para una expansión dinámica en las dos próximas décadas, lo que fue acompañado además por el auge de la economía mundial.

Sin embargo, hacia fines de los años 60 ya se hicieron visibles de nueva cuenta los obstáculos estructurales para el desarrollo, los mismos que fueron aparentemente enjugados por la permisividad del acceso a los recursos financieros provenientes del reciclaje de los excedentes de los grandes países exportadores de petróleo.

El agotamiento de dicho expediente traerá más adelante la irrupción de un período de crisis estructural donde se combinan factores económicos y políticos, así como determinaciones internas y externas.



Se observa, por consiguiente que la economía de Bolivia ha pasado por dos grandes ciclos de expansión y crisis en los últimos 50 años, tal como se ilustra en la gráfica 4.



Debe llamarse la atención además sobre el hecho de que a lo largo de ambos ciclos el crecimiento promedio del PIB fue de apenas 2.7 por ciento, algo ligeramente superior por tanto al crecimiento de la población. Nótese también que el ritmo en el primer ciclo posterior a las transformaciones estructurales de los años 50 fue bastante superior al que se pone de manifiesto en la década de los 90.

Conviene reiterar además que los mencionados ciclos del desarrollo de Bolivia parecen coincidir en términos generales con los ciclos de la economía mundial, cuya tasa

de expansión fue mayor en las décadas inmediatas de la posguerra que en los últimos 25 años.

Teniendo presente que en muy pocas ocasiones el ritmo de crecimiento de la economía del país sobrepasa la cadencia general de la economía mundial, se puede afirmar que Bolivia ha ido acumulando un rezago creciente en términos de niveles de desarrollo y capacidad de participar en las transformaciones tecno-productivas. Esto contrasta ciertamente con la dinámica puesta de manifiesto por algunos países vecinos, pero sobre todo con lo ocurrido en las economías del Sudeste asiático. (Véase el cuadro 1)³

Las conclusiones que se pueden extraer de la comparación anterior indican que el país es menos dinámico que la media internacional y que es también menos dinámico que los países vecinos. Por otra parte, sus indicadores sociales también lo ubican como el país más pobre de América del Sur.

El cambio de dicha característica será seguramente arduo y tomará considerablemente más tiempo del que se imaginan por lo general las autoridades económicas y financieras en turno.

³ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto por variables relacionadas con la esperanza de vida, la escolaridad y el nivel del ingreso por habitante.

CUADRO 1
DESARROLLO HUMANO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO
1960 – 1994

Países seleccionados según su crecimiento económico	IDH 1960	IDH 1994	PIB per capita 1960	PIB per capita 1994	Tasa media 1960-1994
Corea del Sur	0.398	0.890	520	5 210	7.0
Singapur	0.519	0.900	1 510	12 548	6.4
China	0.248	0.626	75	435	5.3
Japón	0.686	0.940	4 706	23 791	4.9
Indonesia	0.223	0.668	190	676	3.8
España	0.636	0.934	2 828	8 881	3.4
Italia	0.755	0.921	5 296	15 058	3.1
Alemania	0.841	0.924	6 869	18 195	2.9
Francia	0.853	0.946	7 219	17 768	2.7
Brasil	0.394	0.783	823	1 993	2.6
Canadá	0.865	0.960	7 261	15 940	2.3
Colombia	0.469	0.848	639	1 326	2.2
Chile	0.584	0.891	1 162	2 378	2.1
India	0.206	0.446	206	407	2.0
Reino Unido	0.857	0.931	6 795	13 132	2.0
EEUU.	0.865	0.942	10 707	20 500	1.9
Argentina	0.667	0.884	2 701	3 947	1.1
Bolivia	0.308	0.589	610	780	0.7
Perú	0.420	0.717	964	988	0.1

III. LOS PRINCIPALES PERÍODOS DEL DESARROLLO

Desde la Colonia, el país ha estado sometido a una lógica de desarrollo desigual entre las diversas regiones. En contraste con tal dinámica, existen algunas evidencias de que la pauta del desarrollo en épocas precolombinas fue mucho menos desequilibrada que en la etapa subsiguiente de organización colonial, orientada primordialmente, como es conocido, a la extracción de recursos naturales (primordialmente mineros) para la exportación hacia las metrópolis dominantes, lo que fue acompañado de un esquema de sometimiento sistemático de la población indígena, cuyos derechos ciudadanos recién fueron reconocidos en ciertos momentos estelares de la segunda mitad del siglo XX.

Todo esto ocurrió principalmente en la zona del Altiplano situado en el Occidente del país. La articulación de las regiones de los valles centrales y el Oriente existió durante el ciclo de la minería de la plata en el siglo XIX, pero se interrumpió a partir del ciclo del estaño en el siglo XX, el cual estuvo fuertemente volcado hacia las exportaciones e importaciones que se operaban por los puertos del Pacífico.

Cabe pues reconocer que, recién en los últimos 50 años empieza a modificarse el patrón característico de ocupación territorial, de reconstrucción del mercado interno, así como de rearticulación de la pauta de exportaciones del país. A partir de entonces, se inicia un proceso sostenido de desarrollo desigual entre las regiones, que obedece a una estrategia explícita, tal como se argumentará a continuación.

1. LA MARCHA HACIA EL ORIENTE (1952 – 1969)

Tal como se ha indicado, el patrón de desarrollo característico del primer medio siglo se modifica drásticamente a partir de las transformaciones estructurales impulsadas por la Revolución Nacional de 1952. Dichas transformaciones económicas consisten, como se sabe, en la nacionalización de las minas, la reforma agraria y la diversificación de la economía. En cuanto a esto último, se puede afirmar que la política de transformación productiva posterior a 1952 coincide en gran medida con las propuestas contenidas en el Plan Bohan de 1942.

a. EL PLAN BOHAN

Este texto es probablemente el primero en el cual se plantea la necesidad de abandonar la dependencia extrema de la minería del estaño y se propone, en consecuencia, un conjunto de proyectos concretos para encarar la diversificación de la economía, la sustitución de las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas por producción interna, así como la vertebración del espacio interior mediante un sistema de carreteras.

Consiste en realidad en el Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia, presidida por Mervin L. Bohan, y su texto original fue redactado en inglés para ser presentado al Secretario de Estado en agosto de 1942, con miras a obtener un volumen determinado de créditos y asistencia técnica de ese país.

Las principales propuestas de este documento consisten en:

- el trazo de una sistema caminero que permita el desarrollo de las regiones mediante un sistema de interconexión entre centros productores y consumidores, compuesto por los siguientes caminos:
 - Cochabamba – Santa Cruz
 - Santa Cruz – Camiri
 - Santa Cruz – Montero – Cuatro Ojos
 - Camiri – Villamontes
 - Sucre – Camiri
 - Villazón – Tarija
 - Tarija – Villamontes
 - La Paz –Rurrenabaque, con ramal a Apolo
- el fomento de la producción de azúcar, arroz, madera, ganado, trigo y otros cereales, productos de lechería, grasas y aceites comestibles, algodón y lana, así como el establecimiento de agencias de crédito y apoyo a la expansión agrícola.
- la construcción de obras de irrigación, y
- el desarrollo de los campos petroleros.

La creación de la Corporación Boliviana de Fomento es uno de los resultados institucionales más notables de esta propuesta, respaldada por créditos del Gobierno de los EE.UU.

Quizás lo que Bohan no sabía es que para viabilizar sus propuestas serían necesarias grandes reformas en la tenencia de la tierra y en la naturaleza del poder político en Bolivia.

b. EL PLAN DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA REVOLUCIÓN NACIONAL (1955)

Este texto fue preparado por el Canciller Guevara Arze, para ser presentado al Gobierno de los EE.UU., como fundamento de la solicitud de ayuda económica proveniente de ese país. Los lineamientos de este plan corresponden en gran medida con las sugerencias planteadas diez años antes por la Misión Bohan.

La orientación principal del planteamiento se refiere a la necesidad de la diversificación de la economía boliviana, caracterizada en efecto por una dependencia casi exclusiva de la exportación de minerales, siendo esta la principal fuente de divisas.

Se constata asimismo, que existe insuficiencia de alimentos e imposibilidad para aumentar su importación. Por consiguiente, los objetivos primordiales de la política económica de la Revolución Nacional consisten en producir y exportar minerales a más bajo costo, por una parte, y en modificar la situación monoprodutora del país, diversificando su producción, por otra.

A estos efectos, se propone movilizar los siguientes recursos:

- ayuda del gobierno norteamericano en dólares (“grants”) para adquirir maquinarias, equipos, semillas, insecticidas, etc. y en alimentos por valor de \$us 20.000.000.
- créditos de Inversión del Banco de Exportaciones e Importaciones.
- créditos de Inversión del Banco Mundial, y
- capitales privados.

En cuanto a las políticas relacionadas con el desarrollo del Occidente del país, el Plan establece que la producción minera proviene principalmente de los establecimientos mineros ubicados en La Paz, Oruro y Potosí donde además existen posibilidades de explotación petrolera. Por ende las políticas que incentiven el desarrollo de estas actividades tendrán un efecto indirecto en las economías de estos Departamentos, impulsando su crecimiento y desarrollo.

Con miras a lograr los objetivos de abaratar los costos de la minería y desarrollar simultáneamente las posibilidades de la industria petrolera, se identifican determinados proyectos de desarrollo del sector minero que afectaran indirectamente el desarrollo de los respectivos departamentos del Occidente.

Por otra parte, se establece la realización de proyectos de desarrollo y diversificación económica, tales como:

- la construcción del oleoducto Oruro – Pacifico;
- la ampliación de la capacidad de generación de energía hidroeléctrica para La Paz y Oruro;
- el desarrollo de los valles de Potosí y del Altiplano mediante el incremento de la producción de trigo en los valles de Potosí, así como el riego en el Altiplano;
- la construcción del camino La Paz-Caranavi-Rio Beni, así como la mejora y el mantenimiento del camino La Paz-Puerto Acosta; y
- el equipamiento de la mastranza ferroviaria en Viacha.

Se puede afirmar que las orientaciones del Plan Bohan, actualizadas por el primer Gobierno de Paz Estenssoro, han constituido en verdad las guías maestras de la política de desarrollo del país durante las décadas de 1950 y 1960.

El objetivo de la diversificación económica —similar en algunos aspectos a la política de sustitución de importaciones de la CEPAL— estuvo referido a la producción agropecuaria, localizada principalmente en la zona Oriental del país, aunque también se impulsaron proyectos en las zonas tropicales del Departamento de La Paz. En este contexto se impulsaron proyectos de colonización para población boliviana, pero también para inmigrantes japoneses.

Como resultado de estas orientaciones, se diseña el programa vial y se inicia la construcción de las carreteras más urgentes de interconexión interna, proceso que habrá de culminar efectivamente recién en los últimos 15 años.

La nacionalización de la gran minería en 1952 crea la COMIBOL como centro articulador del sector minero en el Occidente. La minería mediana, chica y las cooperativas se desarrollarán luego en los años siguientes dentro de las características impuestas por la situación internacional de la industria minera, pero también bajo el influjo de políticas cambiarias desfavorables, que debilitaron la base financiera del sector, particularmente de la propia empresa estatal.

Financiada, al menos en los primeros años, mediante recursos provenientes de la minería estatal, el desarrollo de la industria petrolera en el Oriente tendrá un carácter mixto, puesto que se establecen políticas de atracción de capitales privados al sector en gran escala.

Conviene observar, por último, que, como resultado de todas las políticas mencionadas anteriormente, se impulsa una notable expansión de la frontera agrícola en el Departamento de Santa Cruz, donde se incorporan en el medio siglo pasado alrededor de un millón de hectáreas a la producción. (Véase la gráfica 5)

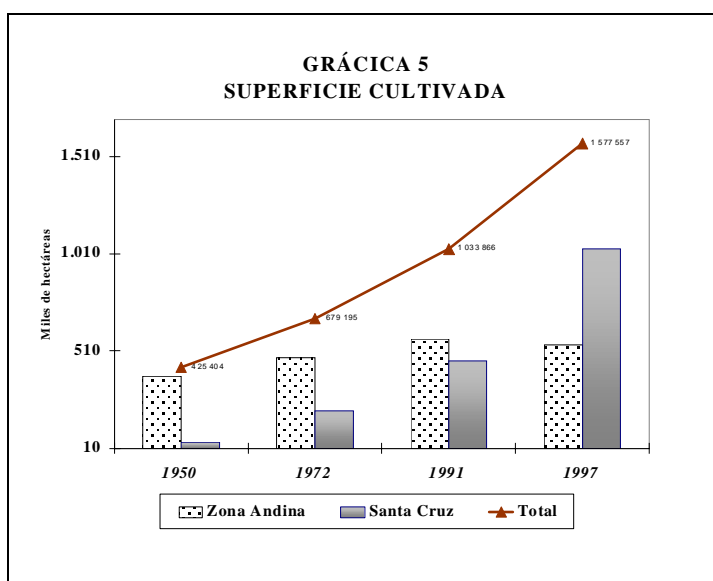
La superficie cultivada en la zona andina, en cambio, no aumenta mayormente en todo el período. Cabe indicar, en cambio, que el reparto agrario, ocurrido principalmente en dicha zona, ha traído aparejados cada vez mayores problemas en cuanto a la estructura de tenencia de la tierra, la tecnología productiva y el deterioro de los recursos y el medio ambiente. Sus niveles de productividad son ciertamente también muy inferiores a los que se registran en la agricultura del Oriente.

No es de extrañar entonces que tales circunstancias hayan acentuado las políticas explícitas de establecer un polo alternativo de desarrollo en la región del Oriente.

2. EL REFORZAMIENTO DEL CAPITALISMO DE ESTADO (1969 – 1985)

Como es sabido, en 1964 se interrumpe la democracia constitucional y se inaugura el segundo ciclo militar del siglo en la conducción del Estado.⁴ Las características del período consisten, además del autoritarismo político, en la continuidad de las tendencias fundamentales del proceso económico iniciado en 1952, reforzadas mediante el establecimiento de un nuevo esquema de empresas públicas, instituciones de financiamiento y mecanismos de administración centralizada.

⁴ El primer ciclo es el que va desde el Gobierno de Toro hasta la Revolución de Abril de 1952.



Los rasgos más importantes de esta segunda etapa de la política de desarrollo se configuran en realidad hacia fines de los años 60, y su expresión escrita más representativa está contenida en la Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971- 1991, iniciada durante el Gobierno del Gral. Alfredo Ovando y concluida en la gestión del Gral. Juan José Torres.

Esta propuesta refleja nítidamente la influencia del pensamiento de la CEPAL imperante a la sazón, expresado además en las orientaciones de planificación desarrolladas en la ILPES.

Aunque no cambia sustancialmente las determinaciones sectoriales y geográficas establecidas en las orientaciones fundamentales del período anterior introduce un marcado reforzamiento del rol del Estado, lo que se habrá de expresar, entre otras cosas, en la creación y/o fortalecimiento de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Es el período en que se establecen las empresas públicas tales como las fundiciones de minerales, luego de que se procediera a la nacionalización de la Bolivian Gulf Oil en 1969.

Es el período también en que el financiamiento proviene del endeudamiento público en gran escala.

3. LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA (A PARTIR DE 1985)

La situación hiperinflacionaria originada en el período 1982-1984, determinó la aplicación del programa de estabilización también denominado Nueva Política Económica (NPE) contenido en el D.S. 21060, que se constituyó en la base conceptual y operativa de las reformas estructurales posteriores, las cuales introdujeron una nueva modalidad de relacionamiento entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en el país.

El programa de estabilización estuvo constituido por medidas orientadas a lograr un drástico saneamiento fiscal y la unificación cambiaria. Para este propósito se definieron y aplicaron políticas fiscales y monetarias estrictas. Asimismo, se reformó la estructura tributaria, medida que permitió elevar sostenidamente las recaudaciones fiscales.

En términos cambiarios se estableció un sistema de flotación administrada denominado "bolsín del BCB", basado en la venta de divisas a través de un mecanismo de subasta de las mismas.

Dichas medidas anti-inflacionarias estuvieron acompañadas por otras disposiciones complementarias, dirigidas a destrabar las relaciones externas del país, tales como la liberalización de los mercados de bienes, servicios, financieros y sobre todo el del trabajo.

El programa también contempló la recompra de la deuda comercial a precios muy inferiores a su valor nominal, lo que se convirtió en el principal alivio de la balanza de pagos conocido hasta el presente.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS RECIENTES

Dentro del período de vigencia de la Nueva Política Económica a partir de 1985, se han presentado también varias propuestas estratégicas y de políticas encaminadas a encarar los problemas de la pobreza, como uno de los temas críticos que sintetiza tanto los problemas no resueltos en materia económica y social a lo largo de las etapas anteriores, o como resultado de las medidas de ajuste y reforma estructural introducidas en los últimos 15 años.

A continuación se reseñan aquellas propuestas que hacen referencia específica a las condiciones de desarrollo del Occidente.

a. EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REPÚBLICA (1994)

Las políticas y objetivos del PGDES constituyen una agenda de prioridades nacionales que apunta a equilibrar las dimensiones social, ambiental, política y económica, superar las diferencias de ingreso, acceso a los servicios y oportunidades de desarrollo que existen entre los bolivianos, y crecer en un marco de estabilidad macroeconómica.

Estos son:

- el cambio de carácter de la inserción internacional.
- la transformación productiva.
- la igualdad de oportunidades para la población.
- la ampliación de la democracia participativa.
- el perfeccionamiento de la democracia.
- el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.
- la relación armónica entre población y recursos naturales renovables.

Las políticas relacionadas con el desarrollo del Occidente parten de la identificación que la pobreza en un extremo de la escala social contrasta con la concentración de ingreso y oportunidades en el otro extremo, un contraste manifiesto también en las desigualdades entre el campo y la ciudad.

La asimetría entre crecimiento, estabilidad y condiciones de vida de la población, como los elevados niveles de pobreza, la elevada tasa de mortalidad infantil, la desnutrición infantil, la elevada tasa de analfabetismo y en general casi todos los indicadores sociales, dan cuenta de problemas distributivos que refuerzan las presiones negativas del escaso crecimiento.

El PGDES propone como el objetivo la orientación de la inversión social en tres áreas fundamentales del capital humano y de la dotación de igualdad de oportunidades a la población, y que tendrán una directa y mayor incidencia en el Occidente:

- La educación primaria y técnica

- el primer nivel de atención en salud
- la mejora de las condiciones de habitabilidad

La reorientación del proceso migratorio rural-urbano habrá contribuido a la ocupación integral del país promocionando asentamientos humanos intermedios con equipamientos productivos y sociales.

El apoyo a la población urbano periférica con el mejoramiento de la infraestructura básica, la promoción de las microempresas y de las iniciativas productivas, una mejor educación y salud, creará oportunidades para que esta población eleve sus actuales niveles productivos y sus ingresos.

El desarrollo rural a través de la inversión en infraestructura de riego y de transportes, el acceso al crédito y el apoyo tecnológico para incentivar las microempresas agrícolas, generara una mayor capacidad productiva en los pequeños productores y mejorar su posibilidad de acceso a los mercados, lo que repercutirá en el incremento de sus ingresos y en la satisfacción de sus necesidades básicas. Además de ello, se fortalecerá su capacidad participativa a través de la consolidación de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales.

b. BOLIVIA: DESARROLLO DIFERENTE PARA UN PAÍS DE CAMBIOS (INFORME ANSTEE)

En el contexto de un proyecto del BID de análisis de la política social en varios países de América Latina, en 1995 se realiza una Misión Piloto a Bolivia, conducida por Margaret Anstee, cuyo Informe Final aborda directamente el tema de la postergación de la región del Altiplano.

En efecto, las recomendaciones del Informe Anstee para el desarrollo de la región Occidental del país se pueden resumir en los siguientes términos:

- definir y delimitar áreas de viabilidad económica en el Altiplano y los valles altos donde se concentre la inversión pública y privada en planes integrados que resuelvan todas las deficiencias y limitaciones del área rural.
- en las zonas no viables del Altiplano, habría que alentar el traslado de sus poblaciones a las nuevas áreas más propicias a los cultivos que se van abriendo, no en forma de una colonización dirigida como en las décadas de 1950 y 1960, aunque fomentada por el suministro de todos los servicios básicos necesitados en el nuevo hábitat, y por incentivos que incentiven al traslado. Tal política sería mucho más deseable que el actual patrón de migraciones espontáneas, permanentes o estacionales, que dejan grandes extensiones del Altiplano despobladas y desiertas.
- el Informe Anstee propone que los fondos provenientes de la capitalización de las principales empresas públicas sean canalizados al pequeño productor urbano y rural, para fines productivos, mediante la creación de un Fondo de Capitalización de los Pequeños y Medianos Productores.

Por otra parte, se plantea:

- aumentar el crédito rural buscando los instrumentos financieros para llegar al área de la agricultura tradicional, para así introducir técnicas y tecnologías de producción rural y agropecuaria.
- fortalecer las asociaciones rurales de productores e incorporarlas en el sistema del mercado como intermediarios de crédito.
- extender la electrificación rural con medios convencionales y no convencionales.
- construir caminos de acceso permanente a las zonas de desarrollo de producción agrícola.
- ampliar las fuentes de empleo a través del desarrollo de facilidades turísticas tanto de forma "clásica" como en nuevas áreas como el "ecoturismo" las que a su vez, crearían nuevos empleos. A estos efectos se debería iniciar un amplio programa publicitario sobre Bolivia en el exterior.

No obstante, el Informe Anstee establece que hay campo para una mayor flexibilidad en cuanto al uso de los recursos nacionales por medio de un reordenamiento de las prioridades y también para aumentarlos a través de políticas de tributación, mejor recaudación de los impuestos y de los ingresos aduaneros.

Se señala, además, que no siempre se ha hecho el óptimo uso de los recursos externos hasta ahora, por falta de coordinación y de una adecuada sincronización global de la ayuda externa con los propósitos del Estado.

Por último, se menciona otra área que ofrece perspectivas inmediatas de un mayor flujo de recursos a los sectores necesitados consistente en la eliminación de las trabas burocráticas que ahora demoran los desembolsos de fondos ya existentes para fomentar el desarrollo.

c. LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA PARA EL AGRO

La Estrategia de Transformación Productiva para el Agro (ETPA) fue presentada a consideración del Grupo Consultivo en 1996, y estaba destinada a instrumentar políticas conducentes a los siguientes objetivos:

- impulsar la transformación tecnológica del sector agropecuario por medio de programas de largo plazo en los ámbitos de investigación, capacitación y extensión agropecuaria;
- iniciar acciones concretas sobre el manejo sostenible de los recursos naturales, por medio de la modernización del sistema de administración de tierras y de los programas de manejo integral de cuencas, incluyendo la recuperación de suelos;
- impulsar mayores inversiones en infraestructura rural de caminos y de riego; y
- realizar inversiones en educación y salud en el área rural, así como acciones complementarias en torno a la seguridad alimentaria, el financiamiento rural y otras.

Uno de los propósitos medulares de esta propuesta consistía en contribuir al alivio de la pobreza mediante la elevación de la productiva del sector agropecuario, particularmente en las zonas deprimidas del Occidente del país.

La aplicación de esta propuesta quedó en suspenso a partir del cambio de autoridades gubernamentales ocurrido en 1997.

d. LA PROPUESTA CONTRA LA POBREZA (1998)

En el contexto de los esfuerzos por estructurar una estrategia nacional de lucha contra la pobreza, cabe mencionar también el documento elaborado por la actual administración. De acuerdo con el diagnóstico contenido en dicho texto, la mayoría de los bolivianos es pobre. Dos de cada tres no han logrado vencer el umbral de la pobreza. Según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la población que alcanzó la meta de superar la pobreza alcanza apenas el 29.5% del total. El 34% se encuentra en situación de pobreza y el 36.5% en extrema pobreza o indigencia, siendo la suma de pobres y de indigentes de 70.5% de la población nacional, más de dos tercios del total.

La población de mayores ingresos y posibilidades se concentra en las ciudades, en cambio la pobreza extrema prevalece principalmente en las áreas rurales. Pese a que su origen es semejante, la pobreza rural y la urbana tienen causas específicas.

La de la pobreza rural es su vinculación débil y marginal con el circuito económico y social del país.

La razón principal de la pobreza urbana en cambio, resulta fundamentalmente de la estrechez del mercado laboral y de la deficiente formación y el bajo nivel de escolaridad y educación de los pobres, que les cierran el acceso a los mercados de trabajo y consumo. En ambos casos, las mujeres, indígenas y niños son los sectores más vulnerables de los pobres.

2. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El examen de las orientaciones que han guiado las políticas de desarrollo no puede dejar de mencionar que, de manera creciente en los últimos años, los compromisos con los organismos internacionales de financiamiento se han convertido en los lineamientos verdaderos de la política económica.

Bolivia es el país sudamericano que mayor contribución gubernamental externa recibe, especialmente desde el ajuste estructural de 1985-87, aunque en los últimos años se percibe una tendencia que por un lado es decreciente y por otro reembolsable; dentro de esta última se evidencia también el crecimiento de los créditos con tasas menos concesionales. A pesar de la cooperación, Bolivia continúa siendo un país que consume más de lo que produce, que importa más de lo que exporta y que gasta más de lo que recauda. Su crecimiento y su reducción de pobreza no han tenido los resultados esperados o por lo menos con la rapidez

necesaria, lo que habla de ineficacia e ineficiencia de los programas de cooperación y/o de su aplicación.

Los momentos más importantes de la relación del Estado boliviano con el conjunto de las Agencias de Cooperación y países donantes son las Reuniones del Grupo Consultivo del Banco Mundial, que se realizan periódicamente. Desde 1986 se han efectuado doce encuentros y una “mini” reunión en el marco del Grupo Consultivo. Dos en el Gobierno de Víctor Paz Estenssoro, y cuatro en las gestiones de Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Lozada, respectivamente, así como dos y “media” reuniones en el actual Gobierno. Casi todas fueron en París, excepto la de 1993 en Washington y la “mini” que fue en La Paz en 1998.

En estas reuniones participaron entre 10 y 12 representantes multilaterales y entre 12 y 14 bilaterales. La representación de Bolivia tuvo entre 18 y 24 personas en cada Grupo Consultivo. La mayoría de países europeos y EE.UU. estuvieron desde la primera reunión, lo mismo que los organismos multilaterales de financiamiento. Otros países como China y Dinamarca se incorporan a partir de 1993, al igual que algunas Agencias de las Naciones Unidas y de la OEA. Resulta interesante apuntar que, de los países latinoamericanos, únicamente Brasil y Argentina estuvieron en casi todas, y Venezuela en algunas. La OECD se incorporó desde 1990.

El país sigue dependiendo en alto grado de la transferencia de recursos externos para cubrir la brecha de ahorro, el desequilibrio entre ingresos y gastos fiscales, así como la demanda de divisas. Esto se ilustra indicando que el monto de recursos externos recibido anualmente por el país rebasa la contribución individual de cualquiera de los sectores de actividad económica.

El total del financiamiento externo contratado entre 1987 y 1997 alcanza a cerca de US\$ 7.000 millones, de los cuales se han asignado a los sectores sociales el 33 por ciento; a la infraestructura, un 20 por ciento; a los sectores productivos, el 19 por ciento; al sector financiero, el 16 por ciento, y al gobierno, el 7 por ciento.

Del total del financiamiento externo contratado entre 1987 y 1997 el 27 por ciento corresponde al período 1987-1989, el 39 por ciento al período 1990-1993 y el 34 por ciento al período 1994-1997.

A pesar de la magnitud de dichos recursos, no existen evaluaciones sistemáticas y de amplia difusión sobre las consecuencias de tal apoyo externo en términos cuantitativos (proporciones respecto del PIB y otras variables económicas) ni cualitativos (impactos sobre los sistemas decisorios del Estado, el mercado de trabajo profesional y otros).

CUADRO 2 COMPARACIÓN DE LA AOD CON LOS PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	
	Proporción respecto del PIB
Industrias manufactureras	17
Agropecuario	15
Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)	11
Transporte y almacenamiento	10
Comercio	9
Petróleo y gas natural	5

Tampoco se dispone de estadísticas completas y confiables sobre estos recursos, debido a que, además de la cooperación oficial, el país recibe importantes transferencias de instituciones privadas externas, que benefician principalmente a los varios cientos de ONGs que se han establecido en las últimas décadas.

Tal como se evidencia en el cuadro 2, la AOD sólo es superada por el valor agregado de las industrias manufactureras y la agricultura.

3. EL ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA

A partir de 1996, Bolivia se ha incorporado a los programas de reducción de la deuda externa con fines de alivio a la pobreza.

Los programas de alivio sumados (HIPC I + HIPC II) resultarán en una oxigenación de las obligaciones del país en los próximos 20 años, pero no proporcionarán recursos espectaculares para los programas antipobreza, precisamente por estar repartidos en un periodo tan largo. Existe incluso el riesgo de que tales recursos vengán a sumarse a los presupuestos estatales, caracterizados por su ineficiencia e ineficacia. Es positivo, evidentemente, que en el último Grupo Consultivo se hubiesen fijado por primera vez metas concretas a alcanzar, principalmente en algunos de los indicadores de pobreza.

El Programa de Alivio para Países Pobres Altamente Endeudados denominado HIPC tiene su origen en la situación de los países pobres y el temor de los acreedores a que en el corto o mediano plazo dichos países se vean imposibilitados de cumplir con sus obligaciones externas produciéndose problemas sociales que tiendan a desestabilizar el sistema de relacionamiento financiero internacional vigente. Frente a este panorama los acreedores bilaterales han considerado aplicar desde 1998 dicho programa con una duración de tres años (1998 – 2001).

El Convenio suscrito por Bolivia en el marco del HIPC I, implica la condonación de US\$ 211.7 millones de los cuales US\$ 120.5 millones corresponden a capital y US\$ 91.3 millones a intereses. Hasta el presente se han efectivizado aproximadamente US\$ 60 millones, los mismos que en la gestión 1999, han sido destinados en su integridad a paliar los desequilibrios de la balanza de pagos, a pesar de haberse establecido que dichos recursos deberían haberse canalizado hacia los sectores de educación, salud y desarrollo rural.

En junio de 1999 el Grupo de los Siete⁵ reunido en Colonia (Alemania), estableció la necesidad de ampliar el programa y definieron como condición que los nuevos alivios de la deuda externa de los países calificados como pobres y altamente endeudados deberían destinarse principalmente a la lucha contra la pobreza de una manera transparente y participativa.

Para ingresar a este programa, Bolivia deberá presentar, hasta el mes de junio del presente año, un programa de reducción de la pobreza, el mismo que deberá ser elaborado con la participación de la sociedad civil.

Existen dos criterios para la elegibilidad de los países en esta iniciativa:

⁵ El Grupo de los Siete esta conformado por: Alemania, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Canadá, Japón e Italia.

- Valor presente de la relación Deuda/ Exportaciones igual o superior 200 a 250%.
- Servicio de la deuda/exportaciones (capital más intereses respecto de las exportaciones) igual o superior a 20 a 25%.

Estos recursos alcanzarían a US\$ 854 millones (en términos de valor presente neto) que equivalen a cerca del 30 por ciento del total de la deuda desembolsada a fines de 1998. Según lo previsto, esta cifra significaría un alivio del servicio de la deuda de US\$ 1.300 millones, en el transcurso de 18 años.

Esto significa que Bolivia dejará de pagar a sus acreedores internacionales los montos aliviados en el Programa, por lo que no están previstos desembolsos adicionales. Sin embargo, estos recursos, que saldrán del mismo Tesoro General de la Nación (TGN), no son de libre disponibilidad sino que deberán invertirse en programas sociales.

V. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO RECIENTE DE LAS DIFERENTES REGIONES

Antes de examinar las características principales del desempeño de las diferentes regiones económicas, conviene hacer referencias a algunos rasgos generales de la estructura productiva de la región occidental del país.

La realidad socioeconómica en la que se desenvuelve el occidente de Bolivia muestra, en su generalidad, características negativas. Si bien los Departamentos de Potosí, Oruro y La Paz presentan aportes y participaciones significativas en algunos ámbitos del desarrollo nacional, en general configuran la región que refleja los mayores signos de pobreza y extrema pobreza respecto a las demás regiones del país.

Cabe aclarar, sin embargo, que el concepto de “occidente” no representa un conjunto homogéneo y simétrico, en tanto el Departamento de La Paz alberga a dos tercios de la población occidental, mientras que del tercio restante dos tercios se localizan en el Departamento de Potosí, existiendo en el Departamento de Oruro una proporción de sólo el 11 por ciento del total de la población.

Por otra parte, los Departamentos de La Paz y Oruro poseen una estructura similar en cuanto a población económicamente activa (PEA): alrededor del 70 por ciento urbana y el 30 por ciento rural. Contrariamente, en el Departamento de Potosí más del 70 por ciento de la PEA es rural.

En cuanto a las cifras de desempleo abierto, la ciudad de Oruro presenta la cifra más alta (7 por ciento), en tanto que en Potosí y La Paz se observan tasas del 6 y 4 por ciento, respectivamente. A diferencia de los indicadores anteriores, la ciudad de El Alto registra un desempleo abierto de 1.7 por ciento.

a. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

La estructura productiva en el occidente boliviano es heterogénea y, asimismo, atrasada. Así, en el área rural predomina la producción de subsistencia respecto a la producción empresarial de bienes y servicios, mientras que las áreas urbanas están saturadas de concentraciones de migrantes, fenómeno que eleva cada vez más los niveles de desempleo, principalmente los del subempleo.

Los sectores productivos tradicionales se encuentran retraídos. La minería, incluida la agropecuaria del Altiplano y de los Valles templados, han declinado en sus niveles de producción y participación en la economía regional, no obstante que la manufactura de exportación, el comercio, el transporte, las comunicaciones y las finanzas están coadyuvando a evitar que los desequilibrios sean más profundos. Estos factores están incidiendo negativamente en los coeficientes de productividad y en los rendimientos por unidad de trabajo, ya sean éstos urbanos o rurales.

El panorama productivo de la región contrasta significativamente con la dinámica de la producción agropecuaria del oriente boliviano y con los procesos industriales de los valles, pero, a pesar de los signos de rezago, existen en el Occidente evidencias de que la región tiene diversos potenciales, siendo aún la región de mayor aporte al producto agregado del país.

De todas maneras, la participación determinante de los sectores tradicionales en las economías de los Departamentos de Potosí y Oruro, que aún no lograron mostrar indicios de diversificación, reflejan la fragilidad de la estructura productiva de Occidente del país.

i) *La producción de Occidente*

Con base en datos de 1998, observamos que el PIB nacional creció en más del 38 por ciento, dentro de lo cual la trayectoria del PIB Occidental registró un crecimiento cercano al nacional, mientras que el del Oriente lo hizo en cerca del 50 por ciento y el del Centro en 29 puntos. Este panorama muestra que:

- la dinámica económica del Occidente refleja el comportamiento medio nacional;
- la distancia con el Centro no es significativa, pero sí lo es de ambas regiones con el Oriente; y
- los impactos del fenómeno El Niño en 1992 afectaron más intensamente a las economías de Oriente y el Centro.

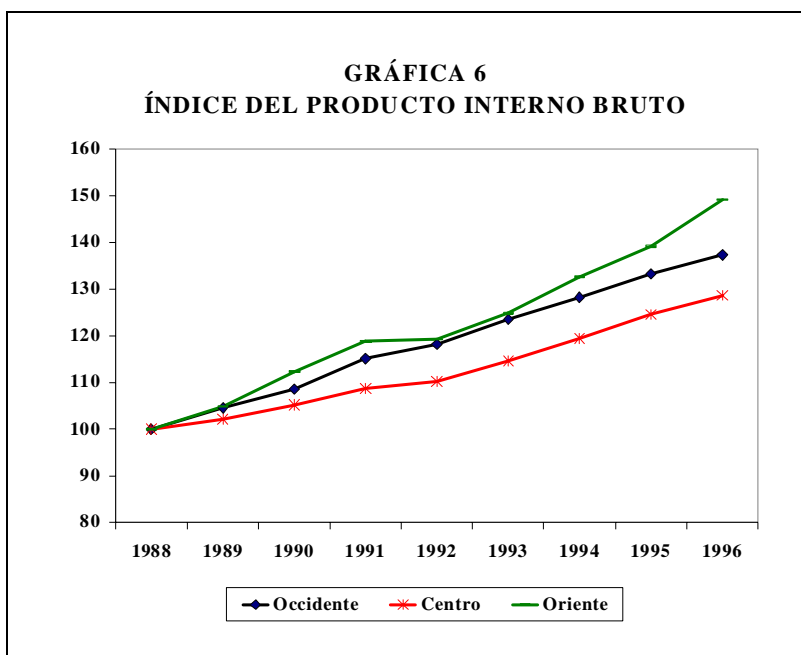
Estos comportamientos denotan que el PIB Occidental presenta un comportamiento relativamente constante a tasas decrecientes. (Véase la gráfica 6)

Por su parte, la economía Oriental se ubica en el otro extremo, con comportamientos relativamente crecientes a tasas también crecientes.

Si se observa la participación regional en la estructura del PIB nacional, notaremos que desde 1988 la economía del Occidente se mantuvo

estática (-0,7 por ciento). Respecto a las otras regiones se evidencia que mientras los Valles perdieron un espacio del 7 por ciento, la del Oriente, opuestamente, aumentó su participación en similar magnitud.

Este comportamiento de las economías regionales muestra que los esfuerzos desplegados por el Occidente le están redituando una participación estática con tendencia decreciente en la determinación global del producto. A pesar de esto, cabe destacar que la economía occidental es menos vulnerable a los impactos de los fenómenos climáticos, puesto que los procesos



productivos de Occidente dependen menos de los rendimientos de la tierra, lo que equivale a decir que se ubican más en las actividades industriales, de servicios y del comercio.

Sin embargo, al interior de la región occidental de Bolivia existen características propias de cada uno de los Departamentos que la componen; de ahí la importancia de auscultar las características productivas de cada uno.

(1) Perfil productivo de La Paz

La economía del Departamento de La Paz se caracteriza por la elevada diversificación de su producción, rasgo que impide identificar con claridad su vocación productiva, lo que a su vez refleja una debilidad más que una ventaja, en tanto pone de manifiesto la ausencia de una estructura productiva previamente diseñada. En ese marco, los sectores que destacan en el Departamento, por lo menos durante los últimos años, son:

- los **servicios**, que ocupan una cuarta parte del PIB departamental, donde predominan los servicios públicos y financieros. Esta composición constituye un reflejo incontrastable de la presencia de la administración central del gobierno, que aún tiene una influencia determinante en la economía del Departamento.
- las **industrias manufactureras**, que alcanzaron un promedio del 17 por ciento del producto interno bruto, con una composición y comportamiento muy aleatorio, sin que se identifiquen subsectores líderes. En este rubro destacan la producción de alimentos, bebidas y tabaco, así como de leches, quesos y cerveza. Otras industrias menores que se han incorporado a la producción departamental y que están aportando de manera creciente son la fabricación de cemento, cueros, lanas y vidrios.
- el tercer motor de La Paz lo constituyen las **actividades comerciales**, con un aporte mayor al 8 por ciento en el PIB. Este sector no registra una estructura detallada, al no coincidir con observaciones empíricas, aunque la explicación más próxima es que dicha cuantificación refleja tan sólo el ámbito formal del comercio.
- el aporte de la **agricultura** representa un nivel cercano al 7 por ciento, con predominancia de los productos agrícolas no industriales, como los cultivos de granos, hortalizas y tubérculos. Es asimismo significativo el aporte de la floricultura y la producción frutícola. En lo referente a los productos agrícolas industriales destacan la producción de palmito, de cebada, trigo, quinua y derivados. Por su parte, el aporte de los productos **pecuarios**, con ganados ovino, vacuno y porcino, es bastante relativo. Complementariamente, la silvicultura, la caza y la pesca contribuyen al agregado agricultura con productos tradicionales.
- finalmente, la **minería**, compuesta en gran medida por minerales metálicos y no metálicos, como la explotación de plomo, plata, oro, estaño y otros, aportó al PIB departamental con aproximadamente el 5 por ciento.

(2) Perfil productivo de Oruro

La economía del Departamento de Oruro, respecto a sus características generales, es análoga a la del Departamento de La Paz, aunque con actividades mineras mayoritariamente predominantes. Durante los últimos años, los sectores que destacan en esta región son:

- la **minería**, que ha participado con cerca al 30 por ciento del producto total, se caracterizó por la explotación de minerales metálicos y no metálicos como el plomo, zinc, plata, oro, estaño y otros. Esta producción fue complementada por los réditos generados en la producción de la Fundición Vinto.
- los **servicios** aportaron con el 17 por ciento del producto total, al igual que en el Departamento de La Paz, rubro que estuvo compuesto mayoritariamente por los servicios públicos, seguidos de los servicios comunales, sociales y personales.
- el tercer dinamizador lo ocupa las **industrias manufactureras**, con una participación del 16 por ciento del producto total, compuesta por los rubros de alimentos, bebidas y tabacos, seguido de industrias varias y artesanías con productos dirigidos al mercado externo.
- a una distancia considerable de los anteriores sectores se encuentra el **comercio**, cuyo aporte fue de más del 8 por ciento del producto total.
- finalmente, la **agricultura** registra un aporte promedio del 5 por ciento del producto total y está compuesta sobre todo por productos agrícolas no industriales.

(3) Perfil productivo de Potosí

A diferencia de los anteriores dos Departamentos, Potosí es el que más definición productiva presenta, esto debido a la hegemonía minera prevaleciente en la economía de esta región. La estructura económica que presenta el Departamento de Potosí es la siguiente:

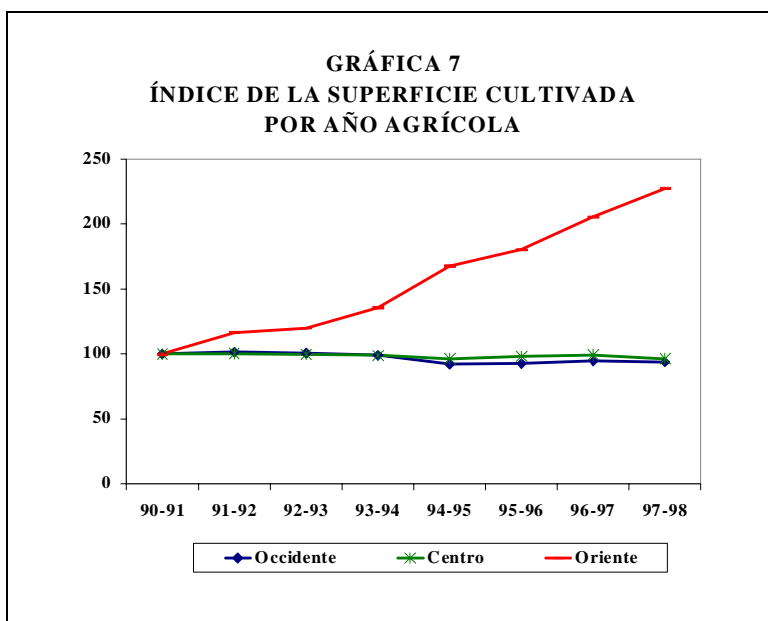
- las **actividades mineras** representan más del 35 por ciento, las cuales están referidas a la extracción de minerales metálicos y no metálicos como el plomo, zinc, plata, estaño y antimonio.
- los **servicios** ocupan el segundo nivel de importancia económica del Departamento, con un aporte cercano a un tercio de lo que representa la minería y con las mismas características que presenta el Departamento de Oruro.
- la **agricultura**, por su parte, constituye un aporte similar al de los servicios. Este sector cuenta con productos agrícolas no industriales, como los cultivos de hortalizas, tubérculos y cereales, además de la producción de forrajes, y la producción frutícola. En cuanto a los productos **pecuarios** se observa que éstos registraron tendencias cada vez más decrecientes. Mientras que respecto a la silvicultura, la caza y la pesca se destacan los productos fundamentales de seguridad alimentaria.
- finalmente, se encuentra el **comercio**, con un aporte de más del 8 por ciento, y las **industrias manufactureras**, que representan apenas el 6 por ciento del producto departamental. Este último sector está constituido principalmente por la producción de

alimentos, bebidas y tabacos, además de la producción de carne, fibra, lana y otras industrias.

ii) *La agricultura*

La estructura de la producción agrícola en el Occidente boliviano presenta tendencias poco auspiciosas, puesto que la superficie cultivada y el valor generado por la producción de la tierra fueron decrecientes durante el período 1990-1996.

Las extensiones de tierras cultivadas han ido decreciendo a una tasa del 1,2 por ciento anual, situación que en otras regiones del país es inversa.



Si tomamos un índice con base en 1990-1991 apreciaremos que la superficie cultivada en el Occidente se redujo en más del 6 por ciento, mientras que la expansión de la frontera agrícola en el Oriente se incrementó en más del 120 por ciento. Por su parte, el Centro del país, al igual que el Occidente, cultivó por debajo del nivel de 1990. (Véase la gráfica 7)

Este hecho adverso que presenta el Occidente del país encuentra sus causas en los siguientes aspectos:

- los flujos de expulsión migracional, que son los más elevados del país.
- el deterioro cada vez mayor de las capacidades reproductivas de los suelos, que implica limitaciones a la capacidad de ampliar la cobertura agrícola, problema que a su vez se ve agravado por la contaminación de aguas y la erosión eólica y pluvial características de esta región.
- la disminución en términos de cantidad y calidad de suelos aptos para la actividad agropecuaria, lo que influye negativamente en la rentabilidad de las unidades productivas.
- la parcelación inadecuada de la tierra derivada del crecimiento vegetativo de las unidades familiares, lo que induce a un fraccionamiento indefinido del suelo. Este problema, la tenencia y propiedad de la tierra, constituye una de las mayores restricciones para la producción agropecuaria en el Occidente del país.

En lo referente al comportamiento del valor de la producción agrícola, se observa que mientras el Occidente ha disminuido sus ingresos, el Oriente ha incrementado sus retornos en un promedio del 10 por ciento anual, en tanto que el Centro ha registrado una disminución mayor que la del Occidente.

Este panorama muestra que el comportamiento de la producción agrícola en el Occidente ha sufrido una contracción, al igual que la productividad de las tierras utilizadas, pues, mientras que en 1991 el valor producido fue de Bs 1.440 por Ha, en 1996 se redujo a Bs 660.

Lo arriba expuesto, el menor aprovechamiento de las tierras en el Occidente, encuentra sus principales causas en dos principales factores:

- la forma de tenencia y acceso a la tierra vigente desde 1953 no se ha modificado, a pesar de la vigencia de la Ley del INRA. El minifundio y en algunos casos el surcufundio, están erosionando y debilitando en extremo las capacidades productivas de las unidades familiares campesinas; y
- la escasa comunicación de las zonas productivas con los mercados y centros de distribución está provocando el abandono del campo y, al mismo tiempo, está elevando la presión migrante sobre las áreas urbanas.

Asimismo, la pérdida de las potencialidades de los suelos también se debe a la falta de infraestructura de sanidad animal, la carencia de praderas destinadas a la expansión de las actividades ganaderas, a la ausencia de criterios para el manejo de cuencas y a la ausencia de incentivos para atraer capitales.

En ese marco, la producción agrícola sólo genera materias básicas para responder a las demandas de subsistencia, lo que implica la no generación de economías de escala dada la producción artesanal y la poca diversificación productiva, aspectos éstos que conllevan a una escasa generación de valor agregado agropecuario.

De las anteriores evidencias, se desprende que existen dos categorías de regiones: las que aprovechan de manera dinámica las potencialidades del suelo y las que se encuentran imposibilitadas de hacerlo, ya sea por las razones expuestas anteriormente o por desconocimiento de los potenciales naturales que poseen. De manera simultánea, ambas categorías están influidas de manera determinante por las (im)posibilidades de comunicación con los mercados como centros de distribución e intercambio.

De cualquier modo, la reducción/ampliación de la superficie cultivada tiene directa relación con la contracción/expansión de las economías rurales que, por lo general, son de subsistencia. Desde esta perspectiva, en el Occidente la economía campesina se ha contraído de manera significativa, afectando aún más las condiciones de pobreza y extrema pobreza existentes en la región.

Estos comportamientos denotan que las actividades económicas del Occidente del país, con base en el uso de tierras cultivadas, se encuentran cuando menos estancadas en lo que va del último decenio, mientras que en el Oriente el cultivo de tierras se constituye un dinamizador de la economía regional.

Estas apreciaciones se verifican, a su vez, cuando se observa la participación de las regiones en la estructura de la superficie cultivada global. En 1998, el Occidente dejó de participar en algo más del 38 por ciento respecto de lo que participaba en 1990. Como en anteriores casos, los Valles tuvieron similar comportamiento al del Occidente. En cambio, el Oriente incrementó su participación en más del 48 por ciento respecto a la superficie cultivada a inicio del período.

Similares tendencias en el comportamiento del valor de la producción derivaron en la ampliación de la participación del Oriente en el total nacional en cerca del 80 por ciento, desplazando al Occidente y al Centro en proporciones del 25 y 32 por ciento, respectivamente.

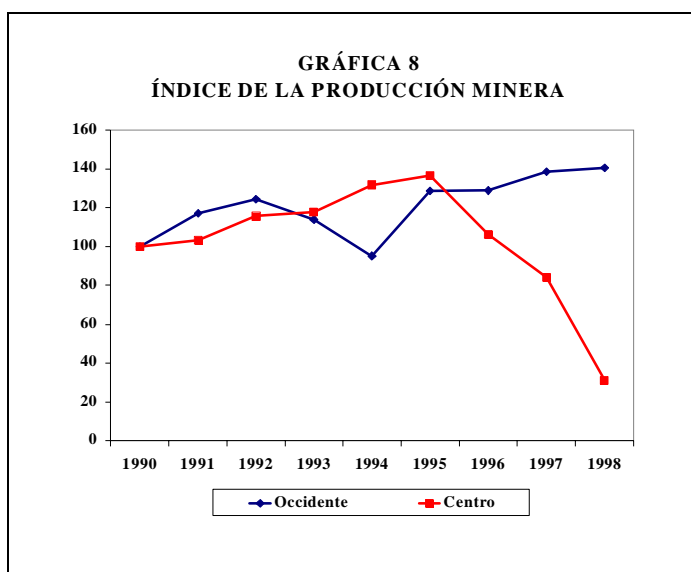
Si se observan de manera conjunta las trayectorias de los PIB regionales y de los índices de superficie cultivada, se notará que la producción de bienes y servicios en el Occidente no está del todo influenciada por la actividad agrícola. Por tanto, las variaciones en este tipo de producción o efectos de shocks externos –como lo ocurrido en 1992– afectarán de manera tenue al desempeño productivo de la región. En cambio, en el Oriente el panorama es distinto, en tanto el crecimiento registrado es altamente dependiente de la expansión de la frontera agrícola, lo que denota niveles de vulnerabilidad frente a cambios climáticos o shocks externos de precios.

Cabe precisar que, a pesar del cuadro que muestra la agricultura del Occidente, existen islas de aprovechamiento productivo importantes que ya están aportando a la economía regional, como es el caso de la producción agroecológica del café en los Yungas o la producción lechera de la provincia de los Andes del Altiplano paceño, o la producción de quinua de la provincia Garci Mendoza y la de derivados de camélidos en el municipio de Turco en el Departamento de Oruro.

iii) La minería

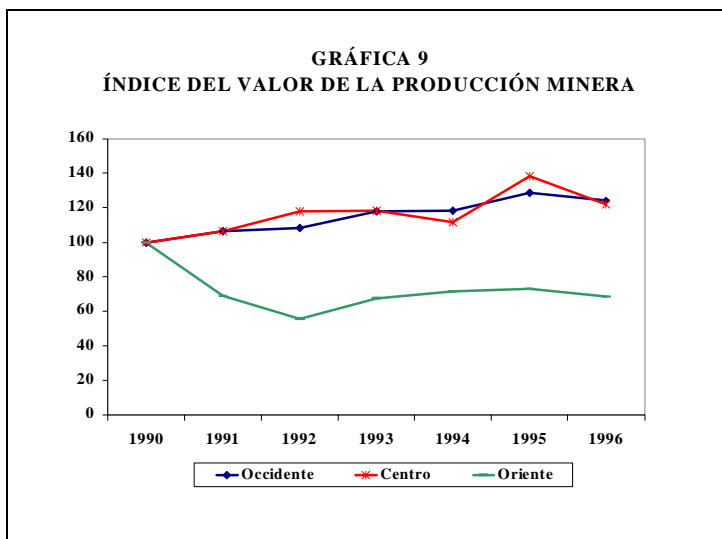
Desde 1990 el valor de la producción minera de Occidente tuvo más estabilidad que el volumen producido, esto a pesar de los permanentes cambios en los precios internacionales de los minerales.

Desde 1995 la producción de Occidente se fue haciendo análoga a la producción nacional, como consecuencia de la contracción significativa dada en la producción minera del Centro y Oriente boliviano. A pesar del tamaño reducido de la minería del Centro, se observa que el valor de su producción registró incrementos



significativos debido a que los metales producidos en esta región contaron con un ambiente favorable en lo referido a precios internacionales. (Véase la gráfica 8)

El agotamiento paulatino de los yacimientos mineralógicos y la falta de inversiones para prospección y exploración de nuevos yacimientos explican la crisis del sector. La industria minera está limitada al procesamiento de concentrados de minerales y la mayoría de las plantas procesadoras se encuentran paralizadas (La Palca, fundición de bismuto en Telamayu, planta de lixiviación de plata y otras), lo que demuestra el estado de recesión en el que se encuentra este sector.



Respecto al valor de la producción, se observa que el agregado occidental creció a una tasa promedio anual del 4 por ciento, mientras que los réditos alcanzados por la minería del Centro fueron similares, pero a tasas de producción muy inferiores, explicándose así que la productividad minera en el Occidente fue considerablemente menor que la del Centro. (Véase la gráfica 9)

Como efecto del decaimiento de la actividad minera en general y la de Occidente en particular, reflejada en gran medida por la retirada estatal a través del cierre y/o privatización de los centros mineros a cargo de COMIBOL, se observa que:

- salvedad hecha de algunos proyectos como el de San Cristóbal en Potosí, las posibilidades de nuevas inversiones de magnitud son escasas, más aún si la seguridad jurídica para éstas no han mejorado de manera significativa;
- no existen actividades productivas alternativas dentro o fuera de la minería para las poblaciones que fueron tradicionalmente mineras; y
- la cada vez mayor emigración definitiva de las poblaciones con tradición minera hacia los grandes centros urbanos y otros sectores “atractivos”.

iv) *La industria manufacturera*

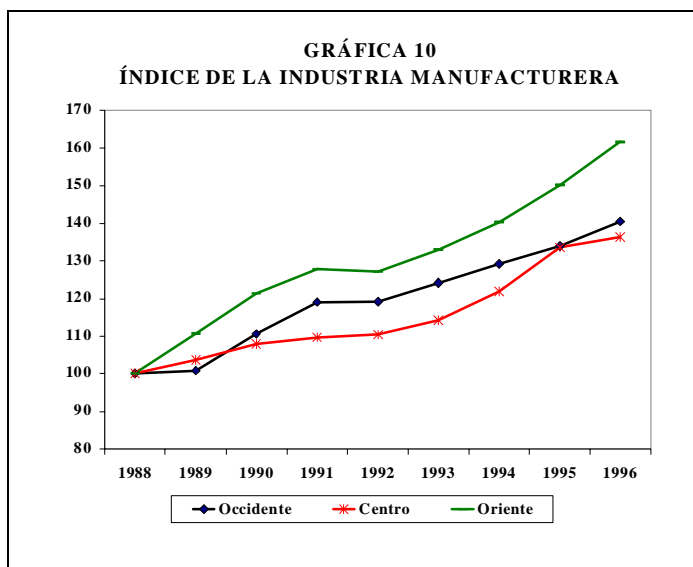
El comportamiento del rubro manufacturero fue más homogéneo en las tres regiones del país. El desempeño de este sector en el Occidente presenta un panorama caracterizado por variaciones positivas a lo largo del periodo 1988 - 1996, logrando alcanzar aproximadamente un 40 por ciento de crecimiento, lo que representa un promedio anual cercano al 5 por ciento.

El comportamiento de este sector en el Centro y en el Oriente registró las mismas tendencias aunque con distintos énfasis. El Centro se dinamizó en cerca del 36 por ciento y el Oriente en un 62 por ciento. (Véase la gráfica 10)

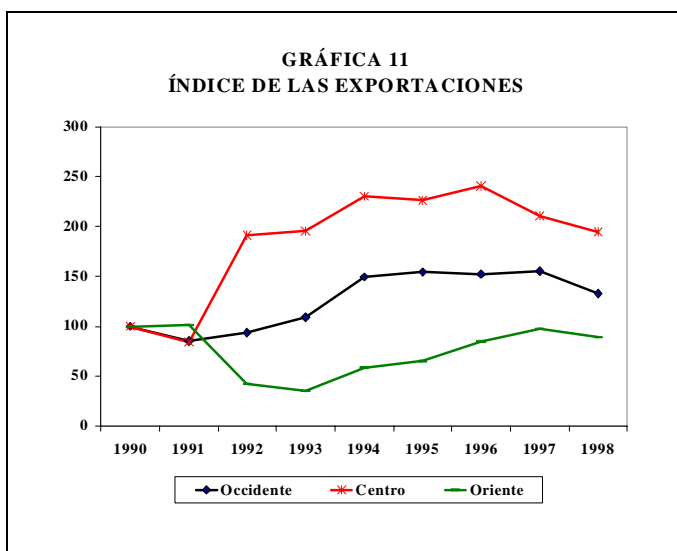
De las anteriores observaciones se colige que las diferencias de estructura productiva de Occidente respecto de las otras regiones son significativas. Así, el Oriente basa su economía en la producción de bienes perecederos cuyos precios, en su mayoría, están sujetos a las fluctuaciones de mercados externos. En cambio, en el Occidente la producción es más sostenida, dada la composición de sus productos industriales.

Las diferencias con el Centro, por su parte, se asientan en la diversificación y la especialización. La producción de Occidente es más diversificada que la del Centro, mientras que la producción del Centro es en cambio más especializada, como por ejemplo la producción de vinos en Tarija.

Las variaciones en la participación de las regiones en el agregado nacional de la industria manufacturera fueron favorables a la región oriental, puesto que ésta desde 1988, incrementó su cuota en cerca del 11 por ciento, en tanto que el Occidente redujo su participación en cerca del 4 por ciento y el Centro en casi el 7 por ciento.



b. LAS RELACIONES EXTERNAS



El aporte de Occidente al relacionamiento externo del país se refleja en los incrementos de las exportaciones e importaciones de la región.

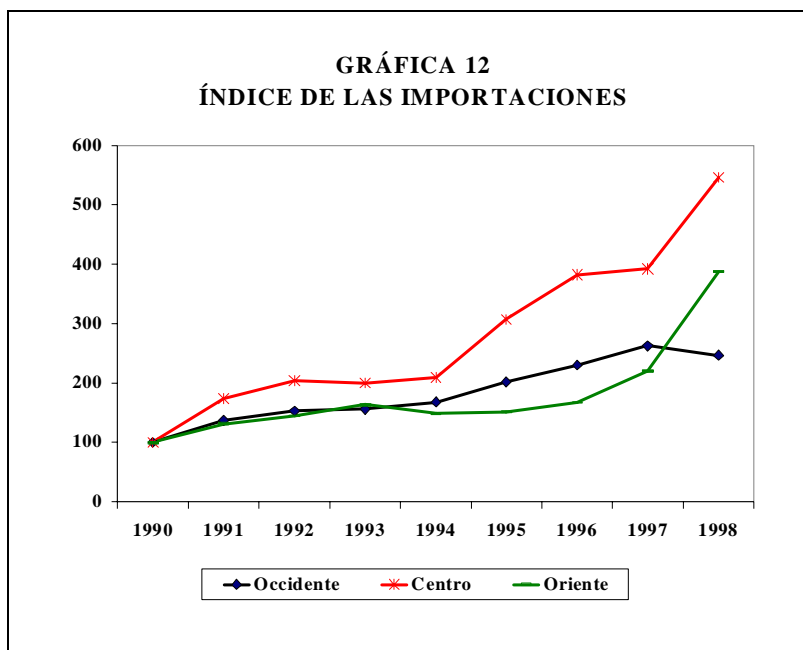
En 1998, con base a 1990, el Occidente aumentó sus ventas externas en un 33 por ciento, al mismo tiempo que su capacidad de compra se situó en un 147 por ciento más respecto al año de referencia. En términos corrientes, esto significa que por cada dólar exportado se importaron aproximadamente dos.

Por su parte, el Centro y el Oriente registraron comportamientos aleatorios. El Centro incrementó sus exportaciones en 94 por ciento y sus importaciones en 448 por ciento, lo que equivale a 4 dólares erogados por cada dólar recibido por concepto de ventas al exterior. El Oriente, entretanto, redujo su capacidad

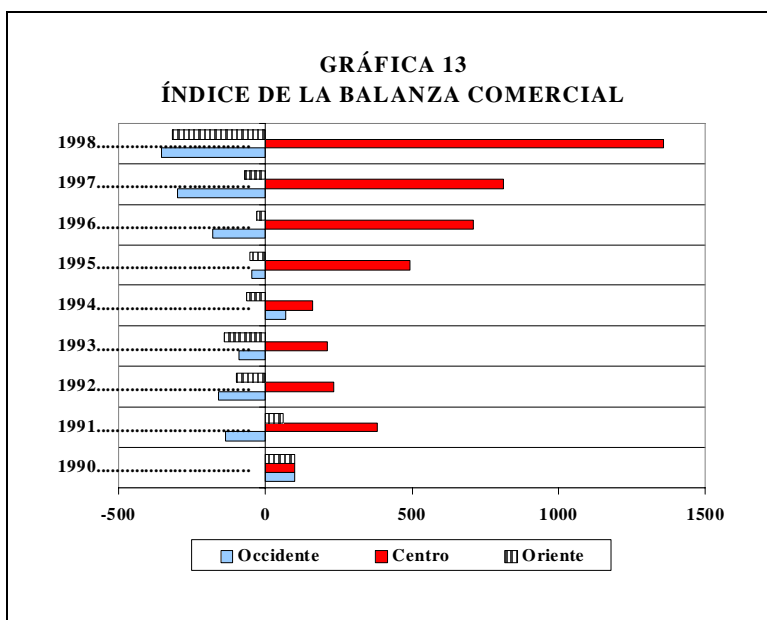
de venta en 21 puntos menos de los que reportó en 1990, mientras que sus importaciones crecieron en más del 287 por ciento, lo que equivale a decir que por cada dólar recibido del exterior, el Oriente gastó 2,5 dólares. (Véase las gráficas 11 y 12)

En cuanto a la participación de las regiones en el total de ventas y compras externas, se observa que las exportaciones de Occidente cayeron en cerca del 4 por ciento, lo mismo que el Oriente, que también redujo su participación pero en más del 35 por ciento, mientras que el Centro amplió su intervención en más del 40 por ciento.

En cuanto a las importaciones, el Occidente redujo su participación en 27 por ciento, lo mismo que el Oriente que disminuyó su intervención en 14 por ciento, mientras que el Centro incrementó su nivel de participación en cerca del 61 por ciento.



La apertura de las regiones al comercio exterior muestra cambios importantes en lo que va de la última década. El Occidente, que mostraba una capacidad limitada de ventas externas,



ahora presenta una trayectoria relativamente más sostenida que la del Oriente, pero mucho menos dinámica que la trayectoria del Centro. Como se muestra en la gráfica 12, el alejamiento del Oriente de las otras trayectorias regionales no representa un distanciamiento con posibilidades de sostenerse en el tiempo debido a la alta dependencia del comercio externo oriental de las materias primas agroindustriales.

Las apreciaciones anteriores se constatan en la

participación de las regiones en la balanza comercial nacional: mientras que el Occidente y el Oriente han reducido su intervención en 16 y 25 por ciento, respectivamente, el Centro ha incrementado su intervención de manera significativa. (Véase la gráfica 13)

Las ventajas del Centro sobre el Occidente y Oriente son mayores, debido a la perspectiva de mayor sostenimiento de esa economía, en tanto los tres Departamentos que la componen (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) participan de manera equilibrada de la producción y del comercio exterior. En el Occidente y Oriente, por su parte, los Departamentos de Santa Cruz y La Paz son los que aportan en un altísimo porcentaje a los agregados regionales, teniendo a los otros Departamentos más como beneficiarios que como aportantes efectivos.

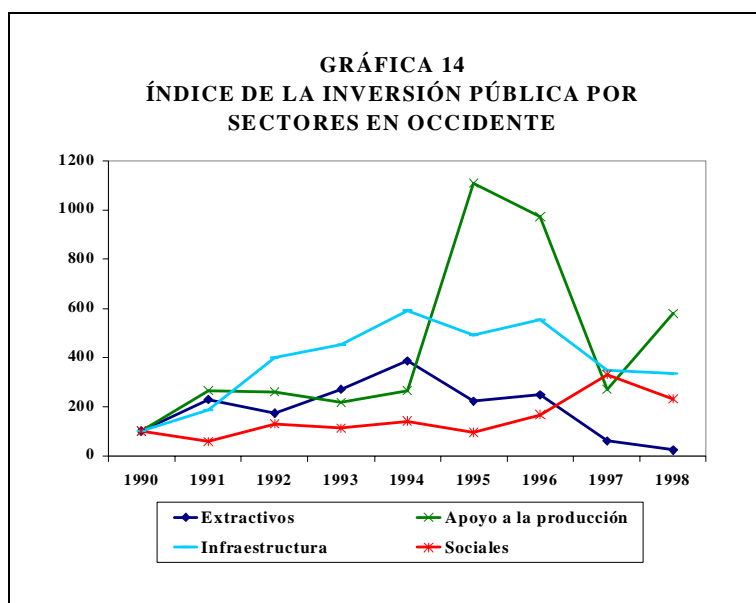
c. LA INVERSIÓN PÚBLICA

A pesar de las reformas en el funcionamiento y las responsabilidades del Estado, los flujos de inversión pública han mantenido las tendencias de principios de la década de los años 90. En 1998 el Occidente percibió recursos estatales en un 206 por ciento más que en 1990, mientras que el Centro y el Oriente incrementaron sus recursos de inversión pública en 67 y 13 por ciento más que lo que recibieron en 1990.

En términos concretos, pareciera que la reforma del Estado en cuanto a sus nuevos roles y las nuevas prioridades de inversión, ha tenido un significado diferente para el Occidente que para las demás regiones, puesto que en nueve años la región ha pasado de percibir un sexto de los recursos globales de inversión a un tercio de los mismos.

Al interior de Occidente, la composición de la inversión pública muestra que el financiamiento de actividades extractivas se contrajo en un 24 por ciento; las actividades de apoyo a la producción se multiplicaron en casi 6 veces; los recursos para infraestructura crecieron en más del 330 por ciento; y la inversión social creció en un 230 por ciento, aproximadamente.

A pesar de los incrementos sustantivos en proyectos de apoyo a la producción, sobre todo en el área rural, pareciera que éstos no están siendo debidamente complementados con actividades productivas privadas, puesto que la dinámica de estas últimas ha disminuido, aunque en criterio de los actores privados las condiciones de infraestructura y generación de servicios se constituyen en los impedimentos más notorios del desarrollo de Occidente. (Véase la gráfica 14)



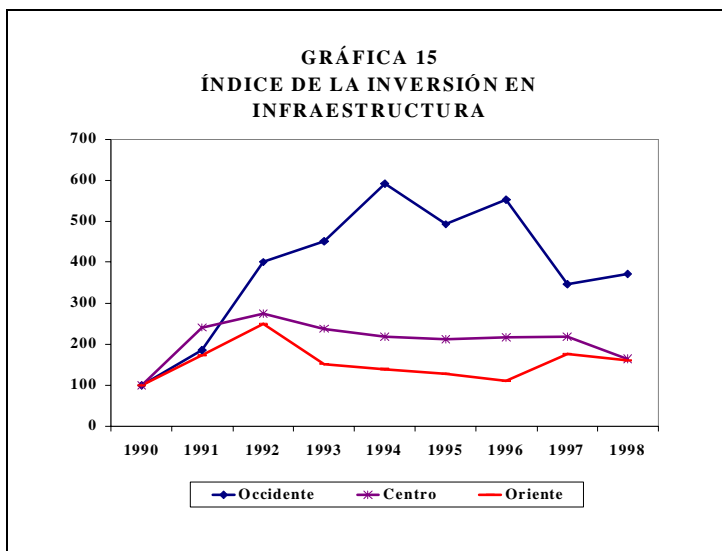
En definitiva, la fragilidad de Occidente se refleja en la ausencia de iniciativas e inversiones privadas que complementen la participación estatal. Lamentablemente, pareciera estarse beneficiando -a través de los servicios y de las ventajas de ser el centro político del país- del reciclaje de los excedentes financieros de los procesos de producción que se desarrollan en otras regiones del país.

d. LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

La vertebración caminera existente en la región data de la época del comercio basado en el trueque que efectuaban los llameros en la época colonial. Al presente no existe una vertebración caminera adecuada a las exigencias de la actualidad, que vincule las redes fundamental, secundaria y vecinal destinada al aprovechamiento de las potencialidades productivas, agropecuarias y turísticas. Tampoco existe una propuesta consensuada de mediano plazo que vincule las demandas privadas con los recursos disponibles.

Por las características geográficas del Occidente, la infraestructura caminera resulta ser la modalidad más ventajosa y conveniente, apoyada por las vías férrea y aérea en los sectores que así lo precisen. Si medimos el tipo de acceso del Occidente a través del número de municipios interconectados por lo menos con alguna vía de comunicación veremos que el 100 por ciento tiene acceso terrestre, el 19 por ciento cuenta con acceso férreo, el 8 por ciento cuenta con conexiones fluviales, y sólo el 12 por ciento de los 147 núcleos poblados urbanos y rurales cuenta con acceso aéreo.

El esfuerzo estatal de incrementar la infraestructura de transporte medida en términos de inversión pública ha registrado en el occidente incrementos significativos puesto que en el transcurso del último decenio se registraron cambios fundamentales en la estructura de financiamiento y de gestión para este tipo de infraestructura.



Dentro de este panorama nacional, el comportamiento de la inversión pública post reforma estatal muestra que los recursos destinados al desarrollo y mejoramiento de infraestructura en el Occidente fueron mayores que los destinados a otras regiones. En 1998 se invirtió en el Occidente 270 por ciento más de lo invertido en 1990, mientras que en el Centro y el Oriente los incrementos fueron en el orden del 60 por ciento, respectivamente. (Véase la gráfica 15)

Este flujo de recursos públicos al Occidente, al parecer evitó un deterioro mayor de la economía de la región, ya que si consideramos que el producto occidental creció a tasas decrecientes con una inversión pública en infraestructura cuatro veces mayor a la de otras

regiones, entonces el Occidente, percibiendo asignaciones similares a las del Centro y Oriente, no hubiera mantenido los exiguos niveles hasta ahora logrados.

Siempre dentro de lo que se refiere al Occidente, la inversión en transportes creció en más del 300 por ciento, mientras que el Centro y Oriente lo hicieron en 176 y 103 por ciento, respectivamente, aspecto que corrobora lo anteriormente señalado.

Dichas asignaciones no se reflejaron de manera proporcional en el incremento físico de las redes camineras. Al interior de la Red Fundamental, en el período 1990–1997, el Occidente aumentó la longitud de sus caminos en 12 por ciento, mientras que el Centro lo hizo en más del 26 por ciento, y por su parte el Oriente mantuvo la misma extensión de inicios de la década.

El impacto de los recursos de inversión en mejoramiento y ampliación de la red complementaria compuesta por los caminos que vinculan a las provincias y ciudades intermedias con los principales centros de intercambio y distribución, así como con la red fundamental, tuvo comportamientos diferentes. En 1997, el Occidente incrementó la longitud de este tipo de caminos en no más del 12 por ciento respecto a 1990, mientras que el Centro mantuvo las mismas longitudes y el Oriente incrementó sólo el 8 por ciento.

En cuanto a la Red Vecinal, el Occidente fue la región de menor incremento de este tipo de caminos, puesto que respecto a 1990 sólo incrementó el 13 por ciento, mientras que el Centro y el Oriente lo hicieron en 45 y 87 por ciento, respectivamente.

De este conjunto de elementos cuantitativos es posible inferir que:

- los recursos de inversión pública destinados a infraestructura caminera no son asignados de acuerdo a prioridades derivadas de políticas públicas preestablecidas, lo que deriva en comportamientos aleatorios de la inversión debido a la ausencia de zonas destinatarias o redes priorizadas.
- lo anterior ocasiona una elevada dispersión de los recursos lo que, a su vez, redundaría negativamente en la eficiencia de la inversión pública.
- la propuesta de dinamizar los corredores de exportación bi-oceánica aún no se traducen en resultados concretos de ampliación y mejoramiento de la Red Fundamental, especialmente en la parte que corresponde al Occidente.
- respecto a la Red Secundaria, el Occidente muestra niveles relativamente mayores de inversión en comparación a las otras regiones. Es probable que éste sea un efecto de la aplicación del proceso de Descentralización Administrativa y de la ejecución de obras que estuvieron rezagadas desde mucho tiempo atrás.
- se puede apreciar que en términos agregados la red vecinal mereció mayor dinámica que las otras redes, debido a un efecto positivo del proceso de Participación Popular. Sin embargo, este efecto no trascendió al Occidente del país, puesto que los niveles de ejecución fueron notoriamente más bajos con relación a las otras regiones.

Es posible colegir de lo anterior que el Occidente del país no dispone de una agenda de prioridades para la asignación de los recursos de inversión en infraestructura, puesto que a mayores asignaciones, de hasta tres veces más que las otras regiones, la dispersión de las mismas también es mayor.

Por otra parte, es importante analizar la calidad de los caminos que dispone el Occidente. Esta región fue la que más incrementó la longitud de caminos de pavimento, puesto que por cada kilómetro pavimentado de 1990, en 1997 se registraron 2,11, mientras que el Oriente aumentó sus disponibilidades de este tipo de rodadura en 55 por ciento y el Centro en 35 por ciento.

En lo referido a los caminos de ripio, éstos tuvieron un comportamiento diferente. Por una parte el Occidente fue la región de menor incremento de este tipo de rodadura, aumentó 27 por ciento durante el período citado, y por otra parte el Centro y Oriente incrementaron en 35 y 54 por ciento, respectivamente.

Respecto a los caminos de tierra, el comportamiento del Occidente también estuvo a la zaga, puesto que el incremento apenas fue del 6 por ciento, en tanto que las otras dos regiones incrementaron cada una en un 31 por ciento.

VI. ALGUNOS ESCENARIOS PROBABLES

A la luz del examen de las tendencias pasadas del desarrollo y sus consecuencias sobre la distribución espacial de las actividades productivas, parece evidente que no resulta apropiado identificar la trayectoria posible del desarrollo futuro a partir de una simple extrapolación de las tendencias y procesos anteriores. Conviene, en cambio, aplicar la metodología de los escenarios, que permite formular un conjunto de opciones sobre el futuro.

Esta metodología está siendo aplicada de manera creciente por parte de empresas y organizaciones de los países desarrollados, con miras a facilitar la identificación de las variables críticas que pueden ocasionar el cambio en el curso de los acontecimientos del futuro.

Cabe hacer notar, sin embargo, que los escenarios no son pronósticos, ni proyecciones ni tampoco predicciones sobre el futuro. Se trata, más bien, de visiones estructuradas sobre un arco de posibilidades, que se apoyan en ciertas hipótesis verosímiles y corroboradas por expertos y analistas.

Los escenarios permiten formular valores y preferencias en forma explícita, y esto les confiere una gran utilidad en el proceso de toma de decisiones de política.

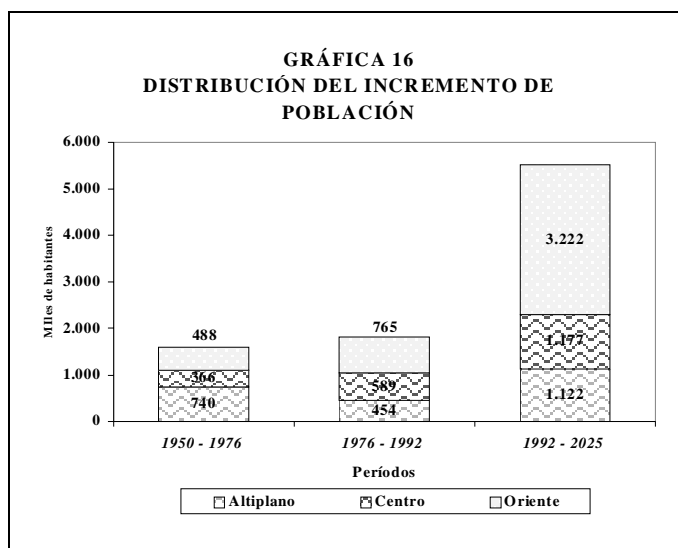
Con miras a establecer los escenarios básicos hasta un horizonte de 25 años hacia el futuro, a continuación se presenta en primer lugar una proyección de la dinámica poblacional, seguida luego de algunas apreciaciones sobre el potencial económico de los tres Departamentos que componen el Occidente del país.

1. LAS PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN

En la dinámica demográfica ejercen influencia diversos factores contrapuestos, de tal manera que la estructura de la población y el patrón de ocupación territorial serán la resultante de diversas circunstancias.

Es muy probable que, a largo plazo disminuya el actual ritmo de crecimiento demográfico global, que es todavía considerablemente más alto que el de los países vecinos. Podría ocurrir que se registre un ligero aumento en la medida en que se produzcan mejoras en las condiciones sanitarias de la población rural.

Los fenómenos migratorios que se han puesto de manifiesto en las últimas décadas, podrían incluso acentuarse en el futuro.



Tomando en cuenta tales supuestos, las proyecciones de incremento de la población en cada una de las tres regiones indican que en los próximos 25 años el Altiplano aumentará en 1 122 000 habitantes; el Centro Sur en 1 177 000, y el Oriente en 3 222 000. (Véase la gráfica 16)

Conviene considerar también las proyecciones de la población total del mundo y de los países vecinos. Como se ilustra en el cuadro siguiente, Bolivia está rodeada actualmente de un mercado potencial de 247 millones de habitantes, que se habrán incrementado con muy alta probabilidad a 306 millones en 2025.

CUADRO 3 PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN (millones de habitantes y porcentajes)				
	1998	2025	1998	2025
<i>Mundo</i>	<i>5 901</i>	<i>7 302</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Argentina	36	45	0.6	0.6
Bolivia	8	12	0.1	0.2
Brasil	166	203	2.8	2.8
Chile	15	18	0.3	0.2
Paraguay	5	8	0.1	0.1
Perú	25	33	0.4	0.4
NAFTA	400	467	6.8	6.4
MERCOSUR	210	260	3.6	3.6
CAN	109	147	1.8	2.0
América del Sur	319	407	5.4	5.6
Cinco países vecinos	247	306	4.2	4.2

Como se ha podido constatar en el examen de las estrategias pasadas de desarrollo, nunca se tomó en cuenta el potencial representado por los consumidores de los países vecinos o incluso de las zonas más cercanas a nuestras fronteras.

Es poco probable que Bolivia se pueda desenvolver en términos dinámicos si es que su estrategia de desarrollo no incorpora de manera sistemática el aprovechamiento de los mercados vecinos. Estas cifras ponen además de manifiesto la importancia creciente que tiene la integración regional para el crecimiento económico del país.

A estos efectos se requiere todavía una concertación estratégica que no se ha llevado a cabo todavía en el país.

2. LAS POTENCIALIDADES DEL OCCIDENTE BOLIVIANO

A partir de una visión de conjunto, el Occidente presenta una serie muy amplia de potencialidades, las mismas que requieren ser analizadas desde una perspectiva de los perfiles productivo y exportador de la región.

La ubicación geográfica de la región representa altas posibilidades de acercarse a mercados de por lo menos 10 millones de consumidores de Chile y Perú, bajo condiciones de costos y tiempo de transporte altamente competitivos, en comparación a los costos y tiempo de transporte que representa para el Oriente aproximarse a la región brasileña más cercana a las fronteras del Este boliviano.

La potencialidad referida está siendo aprovechada de manera parcial y en muchos casos no se la visualiza como tal, dado que, esencialmente, se la considera más como un espacio de paso hacia los puertos del Pacífico, que incluso es más y mejor utilizada por los flujos comerciales de Chile y Perú.

Las potencialidades citadas líneas arriba pueden ser complementadas, asimismo, con determinadas ventajas arancelarias en procura de generar procesos industriales de maquila, pues condiciones mínimas para que ésta se desarrolle existen, como la cercanía a los puertos de embarque, los costos de transporte, la mano de obra y medidas arancelarias, de las cuales las primeras calzan perfectamente con las posibilidades de la región.

Se cuenta, también, con el potencial turístico común a todo el Occidente del país. Así, los ecosistemas como el Salar de Uyuni, la Laguna Colorada, los parques nacionales Madidi, Pilon Lajas, Ulla Ulla, Sajama y otros, implican potencialidades con una serie de encadenamientos con economías aledañas que se adecúan a las características de la ocupación dispersa del territorio.

Para un mayor detalle acerca de las potencialidades de Occidente, será necesario escudriñar las particularidades de cada Departamento y así identificar de manera más precisa las posibilidades de desarrollo de cada uno de éstos.

a. LAS POTENCIALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ

La ubicación geográfica del Departamento de La Paz respecto de los puertos del Océano Pacífico se constituye en una de sus mayores potencialidades, en tanto lo atraviesan de manera estratégica varios de los corredores de producción y exportación proyectados y establecidos en distintas propuestas.

Sin embargo, ésta constituye sólo una potencialidad transversal o complementaria a las demás, ya que su aprovechamiento dependerá de las dinámicas económicas de otras regiones, ya que de tener todos los corredores posibles la dependencia de las capacidades de producción de otras regiones sería cada vez mayor. De ahí que sea preciso identificar potencialidades propias, como la industria manufacturera, la agricultura y el turismo (esta mención no exime la identificación de otras potencialidades). A continuación una aproximación.

En esa perspectiva, a continuación una breve descripción de las potencialidades referidas:

La **industria manufacturera** es uno de los potenciales económicos más próximos y viables, esto debido a los avances ya realizados en el establecimiento sistemático de condiciones

necesarias para la dinamización del sector. Entre estos avances se encuentran las ventajas de comunicación con los puertos de salida a mercados externos; y la existencia de una estructura productiva artesanal informal que ha desarrollado cierto *know how*, el que no está siendo debidamente aprovechado, en su articulación a procesos agregados de producción.

Para dicho propósito se requiere establecer un sistema de incentivos que a costos razonables permita incorporar mayor valor agregado a la producción artesanal, a través de: **i)** formalizar y articular la producción de micros y pequeños industriales manufactureros; **ii)** la aplicación de técnicas de gestión empresarial y tecnologías de producción; **iii)** capacitar a los agentes económicos en la utilización de información comercial y financiera; y **iv)** capacitar a funcionarios públicos en gestión de políticas y programas de fomento industrial.

De manera paralela y complementaria, es conveniente analizar las posibilidades de desarrollar centros de maquila que permitan generar impulsos tecnológicos y empleo, además de la incursión a nuevos mercados. De no ser así, el desarrollo manufacturero de Occidente se caracterizará por ser un proceso demasiado costoso y de muy largo plazo.

La **agricultura** en el Departamento de La Paz constituye uno de los potenciales más importantes para el desarrollo de esta región, en la medida en que se visualicen las islas de excelencia productivas ya desarrolladas. Como ejemplo podemos mencionar la producción de café que, en términos agregados, representa el 95 por ciento de la producción nacional, localizada en los Yungas, principal zona productora. En esta zona también se encuentra la producción de cítricos, que hasta el presente no ha sido identificada como una potencialidad, cuando los mercados internacionales de frutas frescas (y tratadas) son cada vez mayores.

En menor medida, la producción de hortalizas y tubérculos en los valles templados es otra posibilidad cierta, mientras que en el Altiplano norte encontramos la producción de forrajes destinados al potenciamiento de la producción de carne, leche y fibra.

Estas potencialidades, que aún no fueron exploradas del todo, de ser aprovechadas tendrían múltiples impactos puesto que no representan cambios radicales en las estructuras productivas vigentes y son parte de la seguridad alimentaria de las zonas productoras, aspectos que no requieren de nuevos actores y de cambios sustanciales en el uso de la tierra.

La ganadería camélida se constituye en otra potencialidad económica de importancia estratégica para la zona altiplánica, la misma que podría cautivar mercados ampliando la producción de carne hacia la producción de fibra y tejidos, así como también con destino a la agroindustria camélida, donde los cueros y pieles son productos que ofrecen un potencial significativo.

En lo que se refiere al desarrollo forestal, las provincias del norte paceño encierran potenciales maderables y no maderables aún no aprovechados, dentro de los cuales se focalizan oportunidades reales para incrementar los volúmenes de producción, productividad y de valor agregado, principalmente de maderas alternativas, las mismas que bien podrían abastecer la demanda industrial que actualmente recurre a la producción oriental y en algunos casos Chile.

La producción no maderable también presenta posibles ventajas en los ámbitos medicinales y alimenticios. Pero, esta potencialidad no será tal en la medida en que no se desarrollen las condiciones mínimas de infraestructura de transporte.

En el **ámbito turístico**, la diversidad geográfica y biológica del Departamento ofrece diferentes escenarios para el desarrollo de este sector. Además de los monumentos históricos que no han sido aprovechados a plenitud, el turismo de aventura, de investigación y ecológico aún no ha sido incorporado en la oferta permanente de los operadores turísticos.

b. LAS POTENCIALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE ORURO

Al igual que La Paz, la ubicación geográfica del Departamento de Oruro constituye para éste un importante potencial, en tanto se constituye en nexo interdepartamental mediante los corredores este-oeste y norte-sur, así como el paso internacional a los puertos internacionales del Océano Pacífico.

La principal potencialidad visible con perspectivas para el desarrollo integral del Departamento es **la agricultura**, consistente en la producción de cereales, leguminosas y algunas hortalizas, pero sobre todo la producción de quinua, que a niveles industriales permitiría un posicionamiento estable de dicha producción en los nichos de mercados externos ya identificados.

La producción de alfalfa, pastos y el manejo de praderas para proveer de materia prima a la producción lechera es otra de las potencialidades con la que cuenta Oruro. En este rubro ya se han tenido experiencias exitosas con el abastecimiento a lecherías de La Paz, Cochabamba y, eventualmente, a los mercados chilenos. Nuevas dinámicas en esta dirección podrían incorporar a las regiones pobladas del Departamento a los circuitos económicos.

En cuanto a las actividades **pecuarias**, la ganadería camélida tiene la oportunidad de constituirse en uno de los dinamizadores del crecimiento regional, puesto que la demanda internacional de carne y lana camélidas es, aunque todavía pequeña, creciente, y son muy pocos los países que poseen la base de dichos recursos naturales y las capacidades de explotarlos. El aprovechamiento sostenible de este tipo de ganado presenta una variedad de derivados productivos, como la producción de fibra, cueros y pieles.

El sector **minero metalúrgico** aún representa una potencialidad a ser desarrollada, pero bajo criterios tecnológicos modernos, lo que requiere de inicio la generación de condiciones de seguridad jurídica, social y de infraestructura para la atracción de inversiones privadas en prospección, exploración y explotación de minerales con potencial económico, como el oro, bismuto, zinc, plomo, plata, y recursos evaporíticos como el litio en el Salar de Coipasa.

Sin embargo, la escasa población con que cuenta el Departamento de Oruro podría transformarse en una debilidad para esta potencialidad, lo que debiera revertirse con políticas y programas de **inmigración** bajo criterios bien definidos, que podrían potenciar nuevas lógicas económicas en el corto y mediano plazo.

c. LAS POTENCIALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE POTOSÍ

La identificación de los potenciales potosinos pasa necesariamente por una definición previa referida al cambio de actitud de quienes lo habitan, puesto que durante los últimos años intentos serios de incorporar proyectos productivos innovativos fueron frustrados por

actitudes más conservadoras que proactivas hacia el aprovechamiento de potencialidades reales.

En consecuencia, la potencialidad de mayor impacto que tendría Potosí es el aprovechamiento de los potenciales **químico-evaporíticos** del salar de Uyuni, bajo la definición previa de reglas de excepción para atraer inversiones que ya fueron desahuciadas, pero que sin embargo, a decir de expertos, aún podría gestionarse su instalación en la zona.

Por otra parte, la **minería** continúa siendo un potencial poco o inadecuadamente aprovechado, existen identificados yacimientos no metálicos de azufre y mármol que se encuentra al oeste del Departamento. El propio Cerro Rico se constituye en un símbolo improductivo que su aprovechamiento con tecnologías de la nueva minería podría generar impactos económicos positivos.

De manera complementaria a los anteriores potenciales, se identifica a la generación y aprovechamiento del potencial **energético alternativo** que tiene el Departamento. En efecto, la energía solar y la energía por fuerzas eólicas consolidarían el desarrollo de actividades productivas nuevas.

Potosí es uno de los Departamentos que contiene más **sitios ecológicos endémicos** que no son aprovechados adecuadamente. En consecuencia, el desarrollo del turismo de altura y el turismo investigativo se constituyen en otro potencial, con ramificaciones en la integración de poblaciones que hasta el presente acceden a centros de abastecimiento solamente dos y tres veces al año debido a la falta de infraestructura caminera. El aprovechamiento de esta potencialidad implica una serie de tareas: **i)** generar las condiciones necesarias para el desarrollo de capacidades en la prestación de servicios de turismo; **ii)** dotar de la infraestructura de transportes y comunicaciones necesarias; **iii)** establecer las condiciones de seguridad ciudadana mínimas; y **iv)** garantizar la dotación de servicios básicos que el turismo requiere.

En el ámbito de la **agricultura**, las actividades agropecuarias con la quinua y las actividades pecuarias con los camélidos, tendrían un horizonte promisorio bajo las mismas características que en el Departamento de Oruro, pero a menor escala.

3. LOS ESCENARIOS BÁSICOS

Como se ha señalado más arriba, la construcción de escenarios es una metodología que permite identificar situaciones y trayectorias hipotéticas, fundadas en una serie de supuestos de comportamiento que son proporcionados usualmente por expertos y conocedores de los temas en cuestión. Sobre esas bases, se integran luego los diferentes elementos de un escenario futuro a partir de una narración sobre trayectorias y desempeños probables.

Como no se trata de predicciones ni tampoco de pronósticos, los escenarios permiten establecer situaciones que ocurrirían si es que se cumplen determinados supuestos.

Los escenarios que se presentan a continuación tienen carácter provisional y tendrán que ser perfeccionados en el futuro mediante los procedimientos propios de esta metodología. Cabe señalar, no obstante, que a pesar de su provisionalidad, los tres escenarios que se presentan a continuación ya ponen de manifiesto los dilemas decisionales en que se encuentra inmerso el país en estos momentos.

Para el diseño de los escenarios se ha tomado la fecha del año 2025, que coincide aproximadamente con las fechas elegidas por varias organizaciones internacionales para formular sus propios escenarios prospectivos y además porque, en el caso de Bolivia, coincide con el bicentenario de la República.

Las variables que se han considerado en la construcción de los tres escenarios siguientes son las siguientes:

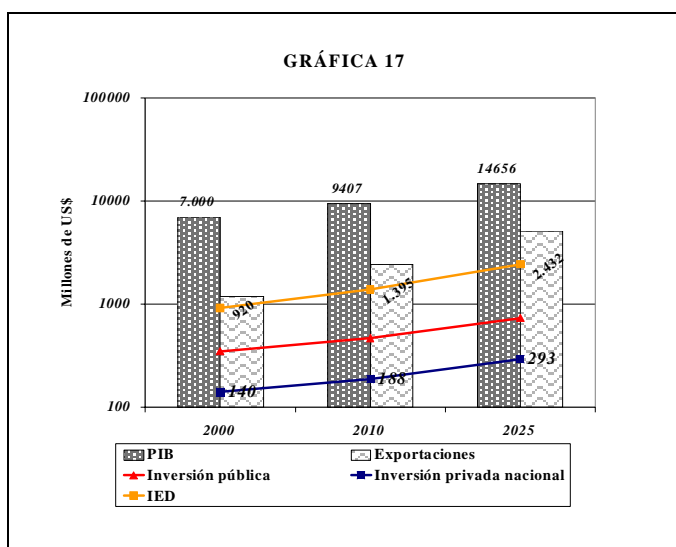
- la inversión pública, la inversión privada nacional y la inversión extranjera directa;
- las exportaciones;
- los principales sectores productivos (agricultura campesina y empresarial, ganadería, silvicultura; hidrocarburos; minería e industria manufacturera).

Para cada escenario se han establecido supuestos interrelacionados entre sí sobre el comportamiento y la trayectoria de dichas variables, los cuales han sido cotejados luego con los resultados primordiales de cada uno de los escenarios imaginados. A estos efectos se han aplicado los criterios de la distribución del ingreso entre el tercio más pobre, el tercio del medio y el tercio más rico de la población, partiendo del actual patrón de distribución, donde el tercio más pobre dispone del 12 por ciento del ingreso total, con un promedio de US\$ 318 por habitante; el tercio del medio percibe el 25 por ciento del total, con un promedio de US\$ 659 por habitante, y el tercio superior concentra el 63 por ciento del total, con un promedio de US\$ 1 651 por habitante.

Por otra parte, se ha llevado a cabo un ejercicio donde se contempla un escenario caracterizado por la permanencia de las principales tendencias y parámetros de comportamiento observados hasta ahora (escenario inercial). El segundo escenario parte del supuesto general de que se removerían las bases que impiden un crecimiento acelerado, aunque se mantendrían las propensiones a una elevada concentración del ingreso (escenario con dinamismo sin equidad). Se trata de un desempeño parecido al que pusieron de manifiesto los principales países latinoamericanos en las décadas de 1950 a 1970.

Por último, en el tercer escenario se supone que, además de introducirse impulsos dinámicos sostenidos a la economía, también se operan intensos procesos de redistribución del ingreso, con miras a cerrar las brechas entre los estratos ricos y pobres (escenario con dinamismo y equidad). En este caso se imagina una trayectoria parecida a la de los países del Norte de Europa en los últimos 40 años.

a. ESCENARIO INERCIAL



El supuesto primordial de este escenario consiste en que se mantendrían las tendencias y propensiones registradas en el pasado. En consecuencia, no habría variaciones en las tasas históricas de crecimiento (3 por ciento en promedio), ni tampoco se habría modificado el perfil de distribución del ingreso, al que se hizo referencia más arriba. En 25 años el PIB apenas habría logrado duplicarse.

En correspondencia con algunas de las metas trazadas por la actual administración, la inversión privada se habría mantenido con un nivel de 2

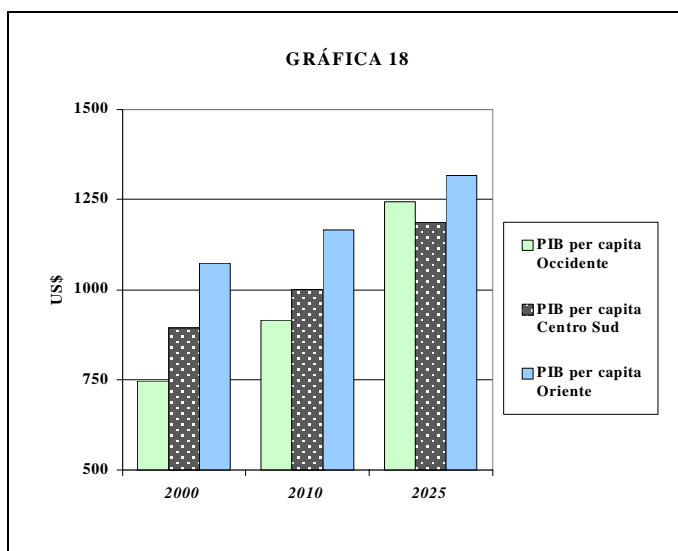
por ciento del PIB, mientras que la inversión pública habría representado en promedio un 5 por ciento del PIB.

La variable dinámica en el ámbito de las inversiones habría estado representada por la IED, que habría significado alrededor de dos terceras partes de la inversión total.

Como estas inversiones estarían dirigidas principalmente a la extracción de productos minerales y a la explotación de hidrocarburos, las exportaciones habrían crecido más rápido que el PIB (alrededor de un 5.8 por ciento acumulativo anual). (Véase la gráfica 17)

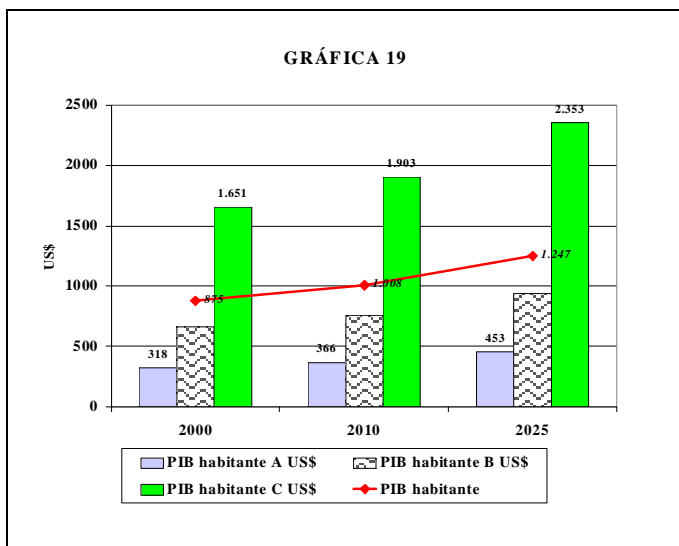
Dado que no se habrían registrado cambios en la pauta de distribución del ingreso, el ritmo de crecimiento de las importaciones habría estado permanentemente por encima del aumento del PIB.

La IED habría estado contribuyendo al financiamiento de la brecha comercial, que ya habría rebasado los US\$ 2.000 millones a comienzos de la segunda década del siglo XXI. La inversión pública tendría que orientarse por las exigencias derivadas de la orientación extrovertida del proceso. La inversión privada nacional tendría un carácter residual, alcanzado apenas un nivel de US\$ 293 millones en 2025. La gestión política estaría tensionada por una estructura de poder económico centrada en factores externos, sin contrapeso de fuerzas económico-sociales internas.



Dadas las trayectorias anteriormente descritas, para el año 2025 el PIB por habitante llegaría a US\$ 1.247, lo que representa una tasa acumulativa anual de 1.4 por ciento.

La acentuada migración de la población hacia el Oriente habría provocado no obstante una menor tasa de crecimiento del PIB por habitante en las zonas receptoras de la población migrante, lo que haría que se acorten las diferencias regionales del ingreso. (Véase la gráfica 18) Se comprende que tal proceso habría ocasionado tensiones sociales y políticas que podrían poner en riesgo la estabilidad institucional.



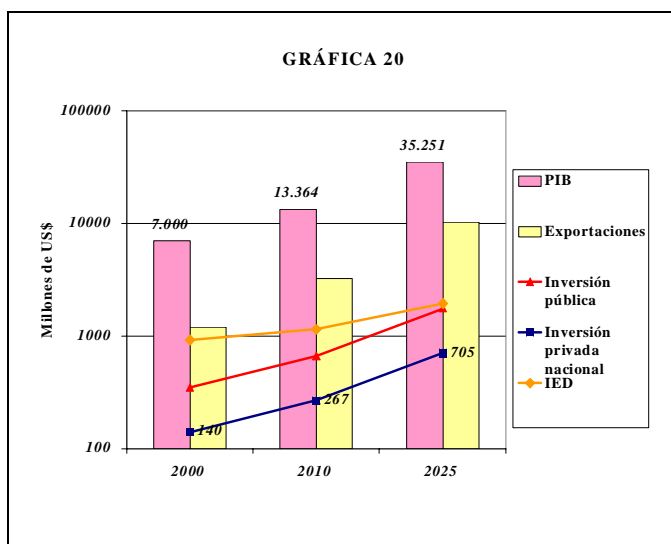
Lo que preocupa en este caso es que el tercio más pobre de la población apenas alcanzaría un ingreso promedio de US\$ 453 en 25 años, en tanto que los estratos más acomodados llegarían a los US\$ 2 353. Más de la mitad de la población seguiría por tanto en 2025 por debajo de la línea de US\$ 2 por día. (Véase la gráfica 19)

El país habría acentuado su inserción primario-exportadora en los mercados internacionales, lo que se traduciría a su turno en un deterioro de los términos del intercambio, dado que la revolución tecnológica —que seguirá su marcha en las próximas décadas— continuaría presionando la demanda relativa de las materias primas hacia la baja.

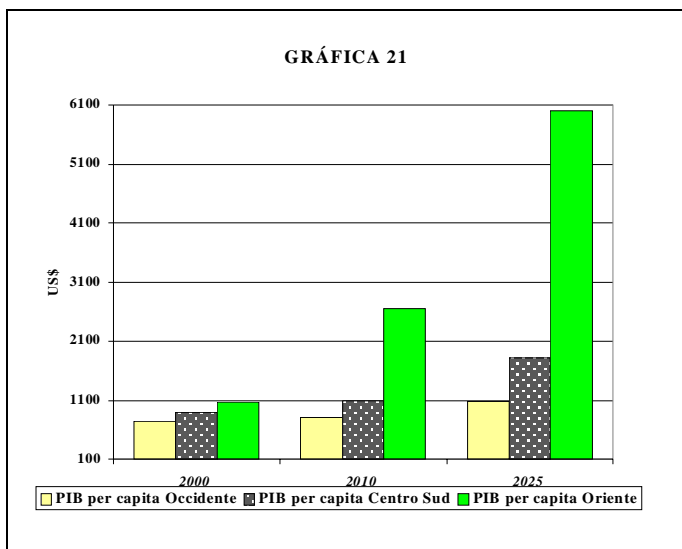
b. ESCENARIO DINÁMICO SIN EQUIDAD (LATINOAMERICANO)

En este escenario el país habría mostrado hasta 2025 un gran dinamismo económico, motorizado principalmente por inversiones extranjeras orientadas hacia la agricultura empresarial y los hidrocarburos, localizados casi en su totalidad en la región oriental.

Por consiguiente, la naturaleza externa de las fuerzas motrices de esta trayectoria redundaría en altos niveles de crecimiento del PIB y de las exportaciones, aunque tal comportamiento no se reflejaría en una mayor equidad o en mejores equilibrios entre las distintas regiones.



El aumento promedio anual del PIB habría alcanzado un 6 por ciento anual. Las exportaciones de hidrocarburos habrían proporcionado el motor primordial del crecimiento, alcanzado un ritmo de crecimiento equivalente al 2 por ciento del PIB anual. De esta manera, las exportaciones llegarían a representar un 30 por ciento del PIB en 2025, con un valor de US\$ 11 600 millones en dicho año. (Véase la gráfica 20)



Las importaciones, por su parte, habrían aumentado en 3 por ciento del PIB anual, llegando a una suma cercana a US\$ 12 000 millones en 2025. Dadas las demás características de esta trayectoria, las importaciones contendrían unos elevado componentes de bienes de consumo suntuario, además de los bienes de capital para sostener el modelo exportador.

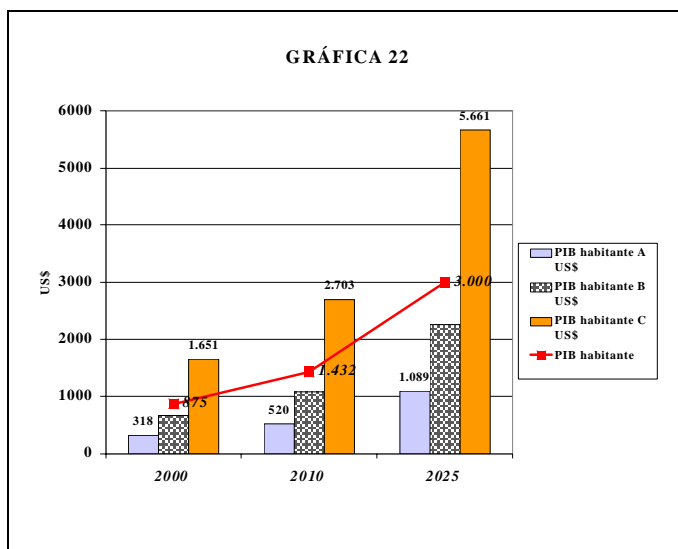
Dadas las características esenciales de esta trayectoria, la inversión pública, orientada a facilitar el funcionamiento del polo oriental, se habría concentrado en la infraestructura de

transporte para las exportaciones provenientes en su gran mayoría de dicha región. Su nivel se mantuvo en un 5 por ciento del PIB.

La inversión privada nacional habría representado un promedio anual igual al 2 por ciento del PIB, subiendo a US\$ 705 millones para 2025. Es fácil suponer que existirían tensiones sociales y económicas derivadas de una estructura de poder económico fuertemente concentrada en el capital extranjero, por una parte, y en el empresariado agroindustrial del Oriente.

Uno de los aspectos que mejor caracterizan este escenario consiste en la enorme amplificación de la desigualdad regional del PIB por habitante, puesto que el PIB por habitante del Oriente superaría en 2025 los US\$ 6 000, lo que sería casi seis veces más que el ingreso promedio de los habitantes del Occidente. (Véase la gráfica 21)

Por último, en este escenario, el PIB por habitante alcanzaría en 2025 un nivel de US\$ 3 000. Como se ha supuesto que se mantenga la desigualdad de la distribución por estratos, el tercio más acomodado

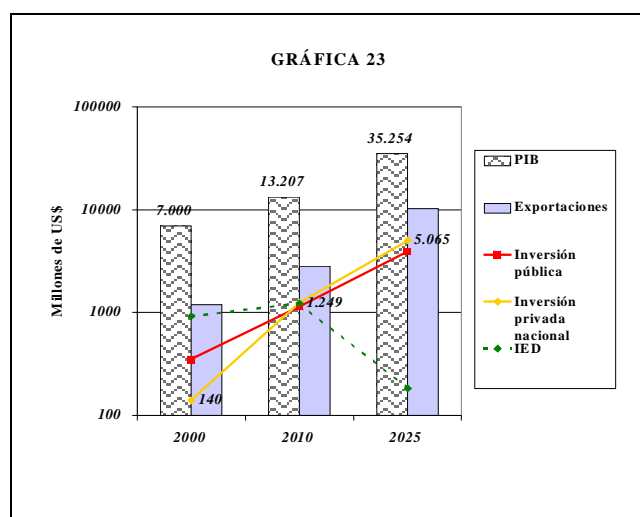


dispondría de un ingreso de US\$ 5 661, el cual es más de cinco veces superior al ingreso promedio del tercio más pobre. (Véase la gráfica 22)

c. ESCENARIO DINÁMICO CON EQUIDAD (NÓRDICO)

El diseño de este escenario refleja la posibilidad de que la sociedad boliviana hubiera logrado superar en los próximos 25 años las dos dificultades principales de su historia anterior: la falta de dinamismo de la economía en general y la incapacidad de acelerar el desarrollo de los sectores y regiones donde se cobija la pobreza histórica, que es la zona del Occidente. Por consiguiente, en este escenario se supone que se habrían adoptado una serie de políticas conducentes a impulsar altas tasas de crecimiento económico, acompañadas de importantes medidas redistributivas, lo que ampliaría notablemente las dimensiones del mercado interno y facilitaría asimismo una mayor integración social, dado que las fuerzas motrices del desarrollo serían principalmente internas.

La inversión habría estado representada principalmente por la acumulación de capital nacional, llegando a superar un nivel de US\$ 5.000 millones en 2025. La inversión extranjera directa habría sido en cambio decreciente en el tiempo, lo que habría aliviado la presión sobre la balanza de pagos, que se deriva de la necesidad de retribuir al capital extranjero.



Las exportaciones y las importaciones habrían alcanzado un nivel superior en ambos casos a US\$ 10.000 millones, siendo el déficit comercial muy reducido. (Véase la gráfica 23) La composición de las importaciones reflejaría a su turno las necesidades de una arquitectura productiva más equilibrada, así como la mejor distribución del ingreso, lo que haría que el componente de productos importados de tipo suntuario no sería exagerado.

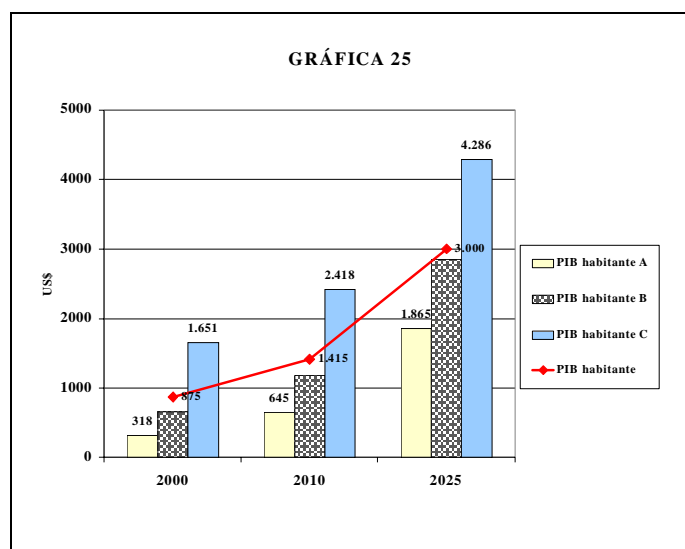
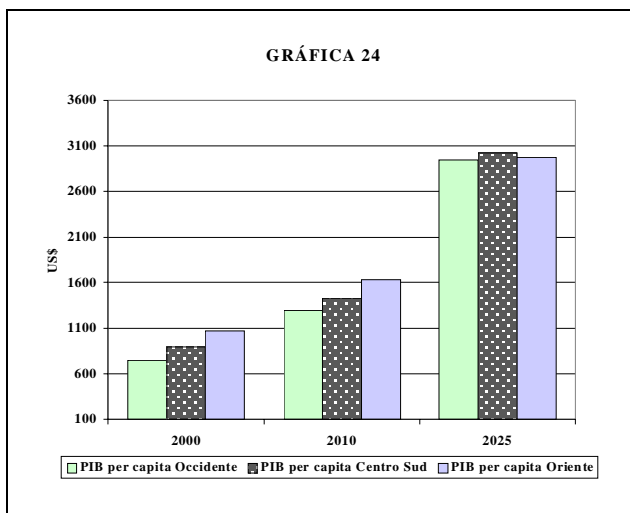
De igual manera, las exportaciones consistirían de productos con cada vez mayor valor agregado, a partir de un desarrollo sostenido de la industria manufacturera y de los servicios de apoyo a la producción, tales como investigación tecnológica, parques industriales, financiamiento, y otros. El despliegue de los servicios de la infraestructura de turismo habría representado asimismo un flujo importante de adquisiciones en moneda extranjera por parte de una cantidad creciente de visitantes extranjeros.

Otro de los resultados redistributivos alcanzados se expresaría en que los sectores medios habrían aumentado notablemente su participación económica y política, proporcionando los soportes para el crecimiento cualitativo del mercado interno, así como las bases para una creciente cohesión nacional. Los soportes económicos de la democracia estarían garantizados por una ampliación permanente de las capacidades de las capas medias, incorporadas por diversos mecanismos a las pautas de ocupación, remuneración, conocimientos y actitudes culturales del mundo moderno.

La base de esta pauta de desarrollo habría estado constituida por un aumento constante de la productividad de la agricultura campesina localizada principalmente en la zona occidental del país. La incorporación de tecnologías apropiadas y el cambio de los cultivos tradicionales agrícolas a producción forrajera, permitiría a su vez mejoras en la dieta de los habitantes de esta región, reteniendo en sus lugares de origen a una parte importante de la población que ahora emigra en busca de mejores oportunidades de ingreso y empleo.

Otro de los supuestos interesantes de este escenario es que habría crecido en importancia la explotación forestal (silvicultura) a partir de un manejo sostenible de los bosques, que constituyen probablemente uno de los recursos naturales con mayores potencialidades hacia el futuro.

El PIB por habitante alcanza US\$ 3.000, pero con una distribución mucho más igualitaria entre regiones, puesto que igualarían prácticamente los ingresos promedio de las tres regiones del país. (Véase la gráfica 24)



El logro principal en este escenario estaría representado por el hecho de haber sacado a toda la población de la pobreza, de tal manera que el tercio más pobre de la población en 2025 alcanzaría un nivel de ingreso promedio de US\$ 1.865, lo que supone un crecimiento sostenido del ingreso de este estrato ligeramente superior al 7 por ciento por habitante. Al mismo tiempo se habría acortado significativamente la distancia entre el tercio superior y el tercio inferior hasta una distancia que es la que ostentan en la actualidad los países nórdicos. (Véase la gráfica 25)

Lo que más debe llamar la atención en este escenario caracterizado por el dinamismo y la equidad, es que el perfil distributivo ha sido asociado a un viraje sustancial del patrón de desarrollo tradicional, y que es el que prevalece en sus rasgos básicos en los dos escenarios anteriores.

VII. CONCLUSIONES PRELIMINARES

El análisis realizado en los capítulos anteriores constituye una primera aproximación a la identificación de los factores que han determinado el desarrollo desigual de las grandes regiones en Bolivia. En consecuencia, las conclusiones que se formulan preliminarmente a continuación tendrán que ser ratificadas con estudios futuros mucho más detallados, y es por eso que ahora se proponen casi como una agenda anotada de reflexiones provisionales.

En la medida en que no se perciben fuerzas espontáneas que motoricen el desarrollo de la zona occidental del país, lo más probable es que la trayectoria del desarrollo en el futuro inmediato se ubique más cerca de una combinación entre el escenario inercial y el latinoamericano, con sus características de agudización de las desigualdades sociales y regionales.

Se ha podido constatar, sin embargo, que es posible imaginar también un escenario de desarrollo mucho más equilibrado, el cual podría ser incluso considerablemente más sostenible en términos económicos, sociales y políticos. Ocurre, no obstante, que no se perciben fuerzas motrices espontáneas capaces de establecer dicha pauta de desarrollo.

Cabe, por consiguiente, sugerir que el liderazgo y la capacidad de convocatoria de la dirigencia empresarial y política de la zona occidental podría proponerse cambiar las actuales tendencias, mediante la elaboración de una estrategia propia que corrija la creciente desigual del desarrollo desigual en el país.

1. LA VISIÓN

Para contribuir al debate nacional sobre una estrategia de largo plazo hace falta, en primer lugar, una visión histórica y espacial, que es lo que precisamente le ha faltado al proceso reciente de reformas.

Como se ha podido constatar en el examen de algunas propuestas estratégicas en el medio siglo pasado, cuando ha existido tal visión, la planificación ha logrado dirigir y/o apoyar el desenvolvimiento de las potencialidades reveladas. Cuando no ha sido así, la planificación se ha limitado a una retórica sin eficacia real.

En el presente estudio se han identificado algunas potencialidades que corroboran la posibilidad de un desarrollo más dinámico y más equitativo, cuyas fuerzas motrices estarían localizadas en la reconversión del aparato productivo, con miras a dotarlo de una capacidad creciente de incorporación de progreso técnico.

2. LA ASIMETRÍA DE LAS POLÍTICAS E INCENTIVOS

El examen realizado permite concluir que en los últimos 50 años las orientaciones estratégicas del Estado han mantenido el estímulo a las actividades asentadas en el Oriente, dejando a la zona del Occidente librada a sus propias inercias históricas.

En la medida en que las actividades mineras han perdido paulatinamente su capacidad motriz, el Occidente ha alcanzado tasas de crecimiento menores al promedio nacional, lo que se ha traducido también en un afianzamiento de la pobreza estructural y permanente en esta zona.

El análisis de las tendencias del desarrollo de los últimos 50 años en el país, así como los escenarios posibles en el futuro a mediano plazo ponen de manifiesto la presencia de fuertes tendencias hacia un notable cambio de los ejes económicos, espaciales y sectoriales, expresado en el trasiego de la dinámica del crecimiento desde el Occidente hacia el Oriente del país. En efecto, como resultado de la estrategia de desarrollo establecida luego de las transformaciones estructurales de los años cincuenta, la población y las actividades económicas dinámicas se desplazan hacia el Oriente, lo que trae consigo un paulatino cambio en el perfil de inserción internacional y el establecimiento de una economía de dos velocidades.

En la medida en que las reformas estructurales de los años noventa parecen haber acentuado aún más las fuerzas que desplazan el eje económico desde el Altiplano hacia el Oriente, se puede afirmar que las actuales políticas y el esquema real de incentivos no favorecen el desarrollo de la zona del Occidente, que es donde se encuentran, sin embargo, los principales problemas de la pobreza y la escasa productividad, y cuyas consecuencias afectan al potencial de desarrollo de todas las regiones del país.

Por otra parte, semejante disparidad en la dinámica de desarrollo podría ocasionar tensiones y conflictos políticos e institucionales, con eventuales consecuencias sobre la propia estabilidad de la democracia en Bolivia.

3. LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

En los 15 años pasados se han introducido profundas reformas en la arquitectura institucional del país. Dichas transformaciones no se han traducido, sin embargo, en un aumento de la tasa general de crecimiento ni tampoco en el soporte de un desempeño más equilibrado de las actividades económicas en las diferentes regiones. Tampoco existen bases para afirmar que lo que falta es una mayor maduración de las reformas realizadas.

La ausencia de una instancia central de planificación a nivel nacional conduce a la atomización de los recursos de inversión pública y los esfuerzos de los municipios en la ejecución de proyectos de inversión, por muy intensos que sean, carecen de impacto agregado en el desarrollo de la región.

A pesar de las reformas conducentes a la descentralización administrativa, en el Occidente no se ha puesto de manifiesto una superación de la lógica centralista previa. En este contexto, se observa que las Prefecturas no están en condiciones de cumplir con las funciones que tuvieron en el pasado las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Cabe reconocer además que las iniciativas privadas productivas están cada vez más alejadas de la región occidental del país, lo que se ve reforzado por la falta de propuestas de estrategias y enfoques que alimenten la discusión de alternativas de desarrollo del Occidente y que permitan el aprovechamiento de las potencialidades existentes en esta zona del país. En efecto, el Occidente en su conjunto es considerado como una zona de mayor riesgo para las inversiones productivas, lo que parece contrastar con las apreciaciones imperantes respecto de las otras regiones.

Tal situación refleja sin duda la existencia de percepciones sumamente diferenciadas en cuanto a las ventajas comparativas de las respectivas regiones, lo que se refuerza además por el hecho de que los servicios de apoyo a la producción no se han desarrollado en el Occidente en los

niveles mínimos que ostentan las otras zonas del país. Tampoco es ajena a esta situación el hecho de que se manifiesten mayores grados de organización de los gremios y las asociaciones empresariales en la región del Oriente.

Por último, no debe olvidarse que el Occidente es la región con mayor población flotante, es decir, con migrantes temporales. Esto ocasiona un aumento del subempleo observado en las principales ciudades, así como en las zonas productoras de coca en los valles. En contraparte, en las zonas rurales de Occidente, se registran niveles de desocupación y pobreza que están sobrevalorados.

4. LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Las diversas reivindicaciones regionales expresadas en el período reciente han puesto de manifiesto la necesidad de reconsiderar la conveniencia de contar con algunas políticas sectoriales encaminadas a orientar la necesaria reconversión del aparato productivo.

La experiencia internacional corrobora además, que el establecimiento de capacidades dinámicas y pautas sostenibles de desarrollo no es el resultado espontáneo del traslado de la responsabilidad estratégica desde el Estado hacia las instituciones del mercado. Particularmente en el caso de economías de bajo nivel de industrialización y donde los mercados son incompletos, se precisa de políticas y estímulos deliberados.

Por consiguiente, parece necesario establecer instituciones de fomento del desarrollo económico, cuyas características tendrán que combinar la vigencia del mercado como instancia de verificación de resultados, junto con el establecimiento de decisiones de políticas y de incentivos que complementen y eventualmente corrijan las señales del mercado. Cabe mencionar a título de ejemplo la necesidad de contar con mecanismos financieros de fomento de la mediana empresa productiva, lo cual tendría que ser acompañado de un sistema de estudios y proyectos de preinversión.

También se precisan instituciones dedicadas a la investigación tecnológica y a la promoción de la innovación empresarial. Todo esto tendría que estar articulado con instancias idóneas para la capacitación de los recursos humanos.

En este sentido, la identificación de proyectos productivos en función de las potencialidades de la zona de Occidente requiere de organismos e instituciones especializadas, cuyo establecimiento podría ser impulsado por la CAMEX.

Por otra parte, se requiere un examen cuidadoso sobre los supuestos de la construcción vial en el país. En este contexto, cabría considerar el examen de los proyectos en cartera en materia de carreteras, con miras a establecer las prioridades que favorezcan la superación de la situación descrita en este trabajo.

En este contexto, se requieren estudios más sistemáticos en relación a la zonificación de la viabilidad económica y social a largo plazo de la región Occidental.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de estas conclusiones preliminares parece necesario desarrollar un análisis mucho más detallado sobre las políticas sectoriales y regionales capaces de modificar las tendencias que se encuentran actualmente en vigor.

Se requiere asimismo un análisis de la estructura administrativa e institucional que habría que establecer con miras a conducir sistemáticamente el desarrollo por el trayecto deseado.

Esto empieza ciertamente por el establecimiento de la necesaria instancia de planificación nacional, cuya ausencia es cada vez más ostensible.

Una instancia nacional de planificación podría asegurar también, entre otras cosas, que la construcción de la infraestructura de transporte y comunicaciones obedezca en el futuro a la nueva pauta de ocupación territorial.

Por otra parte, es preciso examinar sistemáticamente las complementariedades que podrían establecerse entre la zona occidental del país y las regiones colindantes de Perú y Chile.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: El desarrollo económico de Bolivia (1958).
- CEPAL: La política económica de Bolivia en el período 1952-64 (1967).
- ILDIS: Estrategias de desarrollo y procesos de planificación (1988).
- Bolivia: Desarrollo diferente para un país de cambios. Salir del círculo vicioso de la riqueza empobrecedora. Informe Final de la Misión Piloto sobre Reforma Socio-Económica en Bolivia. Grupo de la Agenda Social (1995).
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente: Agenda Bolivia 21 (1996).
- Construyendo el futuro. 25 opiniones sobre desarrollo sostenible en Bolivia. La visión del Gobierno, la sociedad civil y los partidos políticos (1996).
- John Howkins & Robert Valantin (edits.): Development and the Information Age. Four Global Scenarios for the Future of Information and Communication Technology; IDRC (1997).
- OECD: The World in 2020. Towards a New Global Age (1997).
- Allen Hammond: Which World? Scenarios for the 21st Century. global Destinies, Regional Choices (1998).

ANEXOS