

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIDAD DE POSGRADO Y RELACIONES INTERNACIONALES



DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL DESCENTRALIZADA,
TEORÍA Y PRÁCTICA EN BOLIVIA

AUTOR: Marco Aurelio Velasco Olivarez

TUTOR: Dr. Luis Adolfo Flores Ramírez

La Paz - Bolivia
2023

DEDICATORIA:

A mi familia y compañeros de vida.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Mayor de San Andrés, a sus docentes y autoridades de pregrado y posgrado, a sus carreras, facultades e institutos.

RESUMEN O ABSTRACT

La tesis se orienta a fundamentar la principalía de la región como pivote fundamental del progreso de un país desde la perspectiva de la modernidad, el nuevo paradigma regional que orienta el desarrollo, a través de la planificación territorial en asocio con la geopolítica en su versión disciplinaria más actualizada, el ordenamiento territorial y la descentralización en sintonía con las autonomías vigentes, sus niveles autonómicos y las competencias que de ellas derivan en nuestro país.

Remonta la planificación tradicional indicativa y participativa por la planificación regional expresada en los planes regionales y operativizadas por las Agencias de Desarrollo Regional, en clara alusión y cuestionamiento a la planificación basada en solo indicadores de eficiencia, remontándolo a la planificación con indicadores de efecto e impacto, en tanto mayor dinamismo, celeridad en sus acciones y en una dimensión de nuevos actores públicos y privados nucleados en la región como espacio de desarrollo con identidad y permitiendo en última instancia la integralidad de procesos que puedan ser aplicados mediante políticas estatales de mediano y largo plazo, tal cual reza la hipótesis de trabajo.

ÍNDICE

DEDICATORIA:	1
AGRADECIMIENTOS	2
RESUMEN O ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1	
PROBLEMÁTICA GENERAL	14
1. ANTECEDENTES	14
2. LA PROBLEMÁTICA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	18
3.JUSTIFICACIÓN CIENTÍFICA Y SOCIAL	19
4.PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	20
5.DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL	20
6.HIPÓTESIS	20
6.1.Hipótesis principal	20
6.2.Hipótesis secundarias	21
7.OBJETIVOS	22
7.1.General	22
7.2.Específicos	23
8.VARIABLES	23
8.1.Variable Dependiente	23
8.2.Variables Independientes	24
9.METODOLOGÍA	26
10.TIPO DE ESTUDIO	28
11.MÉTODOS Y TÉCNICAS	28

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO: LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL.....	29
1.MARCO CONCEPTUAL	29
2.DESARROLLO	29
3.TEORÍA DE LA MODERNIZACIÓN	32
4.TEORÍA DE LA DEPENDENCIA	35
5.TEORÍA DE LOS SISTEMAS MUNDIALES	39
6.TEORÍA DE LA GLOBALIZACIÓN	43
7.TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL.....	44
7.1 Conceptualización	44
7.2.Desarrollo territorial	45
7.3.Policentrismo y desarrollo territorial	47
8.CONDICIONES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL	51
8.1. Planificación del desarrollo territorial	52
8.2. Integración de políticas	53
9.REGIÓN Y REGIONALIZACIÓN	54
10. EL FACTOR GEOPOLÍTICO	56

CAPÍTULO 3

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL, ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES	59
1. MARCO HISTÓRICO REFERENCIAL	59
2. EL RÉGIMEN AUTONÓMICO	68
3. LA GESTIÓN TERRITORIAL EN BOLIVIA, Y SUS EFECTOS TERRITORIALES Y SOCIALES.....	69
4. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL ACTUAL	79
4.1. La formación de regiones por el nivel central del Estado.....	86
4.2. La formación de regiones por la autonomía departamental	92

4.3. REGIÓN DE LOS CHICHAS	95
5. LA CUESTIÓN REGIONAL EN LA AGENDA HISTÓRICA	96
5.1 El departamento del Gran Chaco	96
5.2. El departamento de chichas	98
5.3. La región amazónica	99
5.4. Planteamiento del Comité Cívico pro Santa Cruz	100
5.5. La Federación de Municipios	101
5.6. Las autonomías indígenas originarias	102
5.7. Las Autonomías Departamentales	103
5.8. Regionalización, descentralización del poder político.....	105
6. REGIONES METROPOLITANAS	107
7. OTRAS PROPUESTAS ORIENTADAS A LA REGIONALIZACIÓN	108
 CAPÍTULO 4	
LAS EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACIÓN INTRADEPARTAMENTAL Y DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL	
110	
1. LA REGIÓN Y LA AGENCIA DE DESARROLLO REGIONAL, RESULTADOS DE LA HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN	112
2. LA IDEA DE REGIÓN EN LA HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL.....	113
3.EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE REGIONALIZACIÓN	118
4.La Agencia (Oficina) de Desarrollo Regional en la Planificación Territorial	121
5.ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL	131
6.LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN REGIONALIZADA E INTERCULTURAL PARA VIVIR BIEN	139

CAPÍTULO 5

LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL, EL NÚCLEO OPERATIVO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL	144
1. LA REGIONALIZACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES.....	145
2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL	150
CONCLUSIONES	158
RECOMENDACIONES	162
LISTA DE GRÁFICOS	170

INTRODUCCIÓN

La presente tesis aborda el tema del desarrollo y la gestión territorial descentralizada, en cuyo interior se focaliza la problemática de las desigualdades, asimetrías y desequilibrios existentes en los territorios y particularmente en el territorio departamental, como unidad política del Estado boliviano, es decir, se refiere a un espacio geográfico con sus vocaciones y potencialidades y ubicación desde la perspectiva geopolítica orientados al desarrollo en su sentido integral. Esta problemática ya ha sido objeto de varios estudios y desde varios enfoques, lo singular de esta investigación es que se enfoca prioritariamente en proponer soluciones, en otras palabras, la formulación de una propuesta en la dimensión de lo real-concreto. De este modo, la tesis presentada se sitúa en la dimensión analítico-propositivo.

El aporte de la propuesta no sólo radica en la formulación de una solución de los problemas identificados, sino también, en la particularidad y especificidad de la misma, la cual ha sido sistematizada a partir de lo que podemos llamar la historia de la planificación del desarrollo departamental en Bolivia, en particular el correspondiente al Departamento de La Paz (y otras descritas brevemente). De este modo, la propuesta de solución de esos problemas no proviene de formulaciones abstractas o ajenas a la realidad concreta y particular, sino, que se derivan de la sistematización de experiencias acumuladas en la historia de la planificación del desarrollo.

Asimismo coloca en el escenario teórico a la geopolítica, como rama fundamental de la Ciencia Política, que otorgará a la investigación y a los resultados esperados, una nueva dinámica, colocando lo “vivo” y lo orgánico de dicha disciplina a la hora de plantear las regiones como alternativa de crecimiento y desarrollo de un espacio territorial.

Se hace referencia como núcleo investigativo la regionalización intradepartamental o a la constitución de regiones al interior del Departamento, que se formuló y puso en práctica en el marco de la Ex Corporación de Desarrollo Regional de La Paz, Ley de

Descentralización Administrativa, Proceso Constituyente y la vigencia de la Constitución Política de 2009. Se trata de fundamentar el amplio abanico de la región en su sentido completo, que rompe con la idea tradicional y dominante de “región” como sinónimo de Departamento, concepto que fue central en las reivindicaciones, sociales y económicas departamentales (por ejemplo por las regalías hidrocarburíferas y mineras) e, incluso en el ámbito académico en la actualidad donde persiste el determinismo “regional”, simplificando la división política del Estado tradicional.

Otra idea que recupera es el proyecto de las Agencias de Desarrollo Regional (antes denominadas oficinas de desarrollo) que también corresponde a este proceso ya que se formuló y aplicó en varias regiones del departamento en los años noventa, que corresponde a la historia de la planificación del desarrollo departamental, que si bien no pudo ser sostenible en el tiempo de su experimentación, es una perfecta “lección” de formulación de políticas públicas, en términos de innovación relacionados a la planificación del desarrollo, como veremos más adelante.

La interpelación histórica por parte de los departamentos al Estado centralista fundamentaron en gran medida los debates de la Asamblea Constituyente, la mayor parte de los constitucionalistas coincidieron en los casi dos años de debate, que el ciclo del tipo de Estado centralista y unitario había llegado a su fin, la ley de Descentralización Administrativa era a todas luces insuficiente para traducir la necesidad de descentralizar el poder, no bastaba la elección de Prefectos y posteriormente Gobernadores (antes designados por el presidente de la República), hubieron varias propuestas desde los departamentos que influenciaron los diferentes niveles autonómicos, en particular el de la región autonómica como se demuestra en este trabajo.

La investigación aborda estas dos experiencias que tienen que ver con la planificación del desarrollo territorial o la regionalización como un espacio para la planificación del desarrollo territorial, la construye y de-construye identificando sus raíces que la justificaron históricamente, como veremos en el transcurso de la investigación.

Ahora bien, la construcción del desarrollo como fin último de la gestión estatal es una perspectiva mayoritariamente aceptada desde ámbitos académicos como también desde la sociedad civil, de los especialistas de la gestión pública y de los propios actores políticos. El aspecto que generó un intenso debate y discusión en el contexto mundial y la región, fue la definición del concepto de desarrollo. Su definición en el debate teórico ha consensuado que el mismo no debe ser comprendido como sinónimo de crecimiento económico, pero el debate persiste entorno a la construcción de cuerpos teóricos de validez universal y también perspectivas teóricas inspiradas en valores y cosmovisiones de culturas originarias o miradas contrarias al eurocentrismo, en otras palabras no existirá en la investigación un sentido “uniforme” de la definición del desarrollo, particularmente al momento de recrear las agencias de desarrollo regional.

Desde esa perspectiva la gestión del desarrollo, independientemente del cuerpo teórico al cual se adscriba, se concreta en los territorios, consecuentemente la gestión territorial es uno de los aspectos fundamentales de la gestión estatal y de la convivencia de las sociedades dentro de un Estado.

Es importante indicar que, en América Latina, desde la Colonia y después del establecimiento de las repúblicas, la gestión territorial tiene características comunes con especificidades en cada país, producto del proceso de independencia de la Colonia española, portuguesa e inglesa, respectivamente. Estas características, comunes y específicas, merecen ser exploradas por las implicancias en los procesos actuales. En la investigación se tiene en cuenta también esta variable.

Durante la segunda mitad del siglo pasado, el contexto mundial definió condiciones específicas de orden económico y político. Éstas, se manifestaron en profundas tensiones entre Estado y sociedad, con temporalidades y características propias en cada país. La resolución estructural de estas tensiones, fue configurando las llamadas reformas estructurales del Estado. Estas reformas, en general buscaron acercar el Estado a la sociedad, aperturar la participación de la sociedad en la gestión del desarrollo y fueron estructuradas en gran parte como procesos de descentralización fiscal y política.

Desde esa perspectiva estos procesos descentralizadores, en consonancia con la gestión del desarrollo, tuvieron como escenario concreto el territorio. Consecuentemente, la gestión territorial se constituye en la otra cara de la moneda de las reformas fiscales y políticas de este proceso descentralizador.

En ese ámbito la descentralización del Estado, promueve y consolida niveles estatales sub-nacionales, manteniendo o modificando la gestión territorial y avanzando en la profundización de la descentralización fiscal y política, en un proceso de permanente conflicto y negociación entre Estado y sociedad. Este proceso descentralizador asume como objetivos comunes en todos los países, hacer más eficiente la gestión de políticas públicas, promover la redistribución, democratizar las oportunidades entre las unidades territoriales y en definitiva mejorar las condiciones de vida de la población, esto es lograr el desarrollo territorial.

En la investigación damos cuenta del desarrollo territorial no sólo desde un marco conceptual, sino también de la historia de la planificación del desarrollo territorial acumulado en el caso boliviano, particularmente en el Departamento de La Paz con las ideas ya mencionadas, el de la formación de regiones al interior de esta división político-administrativa, en el marco del proceso autonómico que se inicia a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado Plurinacional.

La estructura de la tesis está compuesta por los siguientes capítulos, orientados principalmente al desarrollo de las proposiciones de la investigación:

En el capítulo I, se presenta la situación problemática, se plantea el problema y se formula la hipótesis principal y tres hipótesis secundarias, además se define los objetivos de la investigación y con la descripción de la metodología.

En el capítulo II, se desarrolla en marco teórico-conceptual, explorando y definiendo conceptos sobre el desarrollo, la planificación del desarrollo, la región y la descentralización y la regionalización. Se trata de un aparato conceptual utilizado en el desarrollo de la investigación.

En el capítulo III, primero, se sistematizan evidencias sobre la hipótesis secundaria 1, donde se señala que la gestión territorial deficiente en Bolivia ha generado una profunda desigualdad territorial y social, limitando y marginando históricamente a regiones del país en su desarrollo, cuya manifestación principal es la persistencia de un centralismo estatal que se prolongó hasta inicios del siglo XXI. Segundo, se realiza lo mismo con relación a la hipótesis secundaria 2, donde se indica que la reconfiguración de la territorialidad boliviana, basada en la organización territorial del Estado Plurinacional, es una estructura de oportunidades para la solución de estos problemas, aunque no ha sido aprovechada por los actores de las Autonomías Departamentales, y por ello no se han solucionado las asimetrías y desigualdades sociales, particularmente en el nivel departamental.

En el capítulo IV, se retoma la hipótesis secundaria 3. Esta hipótesis contiene dos proposiciones, una que señala que la planificación y gestión territorial regional conforman la vía del desarrollo territorial, la vía que puede superar el problema que aún persiste en el marco de la organización territorial del Estado Plurinacional. Se indica que para ello es necesario impulsar un proceso de regionalización en el marco de las Autonomías Departamentales establecidas por la Constitución Política aprobada el año 2009, y organizar las Agencias de Desarrollo Regional, elementos que forman parte de la historia de la planificación del desarrollo departamental. En el capítulo se describen y analizan estos elementos como dos experiencias desarrolladas a finales de la década de los 90 del siglo XX e inicios del siglo XXI. Con ello se busca fundamentar la propuesta de la investigación sobre dos experiencias concretas.

En el capítulo V, se expone y fundamenta la propuesta de la investigación, la cual tiene dos componentes, el primero es la constitución de regiones al interior del Departamento, es decir se trata de un proceso de regionalización de la Autonomía Departamental, dinámica que tiene dos alternativas, la primera, la formación de regiones a partir de la agregación de provincias o municipios, agregación que debe tener algunos criterios como la homogeneidad cultural, geográfica y la vocación productiva. Se trata de un proceso de regionalización impulsada desde la Autonomía departamental. La otra alternativa es la

constitución de regiones desde abajo, es decir, por voluntad de los actores sociales. El segundo elemento de la propuesta es la constitución de Agencias de Desarrollo Regional en cada una de las regiones constituidas.

El aporte de la investigación si bien tiene como referencia al Departamento de La Paz, es una propuesta que puede ser aplicada en cada uno de los Departamentos de Bolivia. De este modo se daría un nuevo impulso a la historia de la planificación del desarrollo departamental en el marco de las Autonomías Departamentales.

CAPÍTULO 1

PROBLEMÁTICA GENERAL

Como se señaló en la introducción, la presente investigación focaliza una problemática que tiene que ver con la organización y la planificación del territorio históricamente hablando, problemática que encontró condiciones favorables de solución en la vigencia de la Constitución Política de 2009 y de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2011, En este sentido, al abordar esta problemática, la investigación tiene una dimensión de diagnóstico.

La investigación no está limitada a esta dimensión ya que desarrolla una propuesta de solución de la problemática analizada, una propuesta que explota las condiciones establecidas por la norma fundamental y la ley mencionada. Así, la investigación desarrolla una dimensión propositiva.

Sobre estas premisas, en el presente capítulo se exponen los elementos que tematizan la problemática referida a la desigualdad territorial y social, y se exponen los aspectos metodológicos de la investigación.

1. ANTECEDENTES

Uno de los aspectos escasamente estudiados en Bolivia es la historia de la planificación del desarrollo territorial en el nivel meso o departamental que se dio en la etapa posterior a la Revolución Nacional de 1952, en la década de los 70, cuando surgieron las Corporaciones de Desarrollo Regional en cada uno de los Departamentos del país. Estas eran entidades públicas descentralizadas, bajo la dependencia funcional del gobierno central, con personalidad jurídica, capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. Las actividades de estas entidades continuaron hasta inicios del siglo XXI.

La trayectoria de estas entidades está asociada a lo que denominamos la historia de la planificación del desarrollo departamental. En efecto, las corporaciones de desarrollo

regional establecidas en todos los departamentos del país, asumieron el rol de la planificación del desarrollo en cada una de estas unidades de la organización territorial del Estado centralista. Si bien eran entidades descentralizadas y dependientes del poder central, las actividades que desarrollaron tienen una relevancia que aún no se ha estudiado.

Precisamente escarbando esa trayectoria hemos encontrado ideas que en el presente resultan sumamente relevantes como son la regionalización al interior del Departamento, y la organización de las Agencias de Desarrollo Regional, entidad que se puso en práctica, aunque de un modo experimental y con muchas limitaciones. Se trata de dos ideas que se practicaron con relación a la planificación del desarrollo.

Hay varias interrogantes relacionadas a lo que entendemos por desarrollo, en todo caso nos abocaremos a lo que se entenderá por el desarrollo de las sociedades y los pueblos en el sentido de articular luego el desarrollo con el tema de la gestión del territorio.

Por ello podemos inicialmente indicar que el desarrollo es la “ruta crítica en la que se enmarcan y embarcan todos los Estados y las sociedades concretizados en sus políticas públicas y normatividad vigente”, esta concretización se enmarca en Modelos de desarrollo en diferentes periodos históricos, que en el caso que nos ocupa la definición de desarrollo está relacionado con el territorio y el espacio geográfico. Como indicamos líneas arriba, sin perjuicio de articular a otras dimensiones como los componentes económicos, sociales medio ambientales, género, generacionales entre otros.

Este concepto se entronca a su vez con las identidades culturales, su construcción histórica y sus contradicciones, ello supone entonces que existe una diversidad compleja en ese real concreto que es una sociedad, por añadidura tan abigarrada como la nuestra, que en la literatura marxista la podemos definir como Formación económica Social.¹

En otros términos no es posible una “globalización” de facto o uniforme del concepto de desarrollo, por lo menos no en una escritura simplificada. Los paradigmas del

¹ Poulanzas, Nicos. 1987. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Ed. Siglo XXI. México.

desarrollo a nivel global sólo sirven como referente distante a la hora de su aplicación en realidades específicas, en esa realidad que por añadidura está definida, que es el objeto de esta tesis, por el territorio y el espacio geográfico, una determinación –aunque no una sobredeterminación– tomando en algunos casos lo que había planteado Montesquieu en su momento en afirmar la principalía del factor geográfico en la construcción de los Estados y los tipos de gobierno.

Con este criterio preliminar podríamos afirmar que el Desarrollo es “Un estado de situación al que aspira las sociedades según sus características sociales y culturales”. En ese sentido, esta definición nos está sugiriendo una implícita complejidad respecto de su significado para una u otra sociedad, pero dependiendo también de sus respectivas evoluciones históricas amparadas en contextos históricos concretos (Modelo de Estado Benefactor o modelo neoliberal).

En esa línea Espina,² señala que “El concepto de Desarrollo puede parecer un concepto de escaso relieve en el ámbito en el que nos estamos tratando de desenvolver. Ello por tres motivos: en primer lugar, su excesiva generalidad; en segundo lugar, por la ambigüedad en su uso y la gran diversidad de acepciones que presenta; y tercero, por su carácter comodín y la utilización ideológica que de él se hace recurrentemente”. Sin embargo, para efectos investigativos más allá de su propia ambigüedad seguirá siendo un concepto fundamental que se ubica en la base de la planificación estratégica y del territorio.

A propósito ese necesario asociar el concepto de Desarrollo a una de sus variables más importantes, que es su concreción en un determinado territorio, ha determinado varios criterios muchas veces divergentes respecto al concepto de Territorio, desde aquellos más simplistas que enfatizan las cualidades del espacio geográfico o fisiográfico, como aquellas que privilegian las variables sociales, culturales e institucionales, y establecen una construcción a partir de relaciones de uso, apropiación

² Espina, Gonzalo González. 1999. Desarrollo Local y Planificación Estratégica para el Empleo: Ayuntamiento de Gijón, Ponencia en Granada, VI Escuela de Verano.

y transformación del espacio físico en función de lo productivo (este último relacionado a la categoría Ordenamiento Territorial).

Lo último es el que más se adecuará para propósitos de la investigación formulada, el territorio puede decirse que es el resultado de una construcción social, producto de los intereses armonizados de los actores sociales que conviven en un determinado territorio, en donde se establece la concreción real de lo cultural, así como su interacción con la naturaleza, implica también su relación con divisiones político-administrativas particularmente en temas límites y fronteras, se asocia a otras categorías como la gestión de riesgos, gestión hídrica, espacios económicos de desarrollo, entre otros.

Asimismo el territorio se entenderá también como un espacio físico, ambiental, socioeconómico y cultural donde converge lo urbano y lo rural, las contradicciones de las ciudades y el campo, los barrios y las comunidades, la calidad en la prestación de servicios y bienes públicos, articulados a indicadores de pobreza e inequidad social, pero igualmente tiene que ver con las formas de gobernabilidad y gobernanza en el territorio y la asignaciones de recursos y competencias asumidas. De manera antitética la desigualdad territorial genera pobreza, el no acceso a servicios, crisis de gobernabilidad y aumento en la vulnerabilidad del territorio.

Una vez “enlazados” los conceptos y dimensiones de Desarrollo y Territorio ambos se entroncaran con la dimensión Descentralización cuyo armado triangular podemos denominar eventualmente desarrollo territorial descentralizado,³ esto significa para ser más específicos “trabajar” el territorio en los niveles sub-nacionales (descentralizados del nivel central) o los niveles meso porque precisamente en ese nivel se condensan

³ Aunque es justo advertir preliminarmente que la desconcentración (se desconcentran servicios de atención al público, pero no se desconcentra el poder político) para algunos Estados no necesariamente a devenido en formas más descentralizadas, sin que ello suponga necesariamente un centralismo, los ejemplos de Francia en Europa y los de Chile en Latinoamérica son ejemplos elocuentes de que también por la vía de la desconcentración se puede llegar al desarrollo y en consecuencia también legitiman los procesos estatales y de sus políticas públicas.

las necesidades (y las contradicciones) fundamentales, respecto a no solo como asumir el desarrollo sino el cómo aplicarlo. Esa cercanía o lejanía del Estado en este nivel define en última instancia la vigencia o no del modelo o paradigma de desarrollo que puede “funcionar”.

Esta cercanía en términos técnicos -con dimensión política- no es otra cosa que los niveles de la eficiencia y eficacia de la descentralización territorial a las que ha llegado un Estado, o para decirlo en otras palabras, la descentralización territorial nos puede indicar el grado de desarrollo de los países y los Estados.

Es en este marco donde adquieren relevancia las ideas desarrolladas en la historia de la planificación del desarrollo departamental en Bolivia, en la década de los 70 del siglo XX, e inicios del siglo XXI, como son las de formación de regiones al interior del Departamento, y las Agencias de Desarrollo Regionales, ya que ambas están relacionadas estrechamente con el desarrollo territorial.

2. LA PROBLEMÁTICA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Se ha constatado que en las delimitaciones político- territoriales de los 339 municipios, 9 departamentos y una región autónoma como es la región del Gran Chaco y de acuerdo a estudios de la Comisión de Límites (COMLIT)⁴ de la época de los noventa, impulsado por el Congreso Nacional de ese entonces existían un 93% de conflictividad territorial, es decir, límites no consensuados, no definidos, o finalmente que casi nunca fueron parte de una agenda de regularización porque sencillamente no fue una prioridad o un problema irresoluto que se pretendió secundarizar mucho tiempo, esto se debe sin duda a las formas

⁴ La comisión de límites COMLIT fue un importante instrumento de planificación territorial que funcionó en la década de los noventa, dependía del Ministerio de Planeación en primera instancia y luego del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, estableció que de los 311 municipios de ese tiempo el 85% tenía problemas de límites, en la misma línea el Instituto Geográfico Militar IGM, estableció que los problemas de límites afectaban no solo a los departamentos, sino que llegaban a los linderos de varias comunidades, donde las disputas, en muchos casos llegaban a encuentros violentos con saldos trágicos...”. Ver Plan de Desarrollo Regional Altiplano Sur, Prefectura del Departamento de La Paz, Unidad de Planificación 1999.

de construcción histórica de dichos territorios y a los intereses políticos predominantes en esa época, como veremos.

Los problemas de las desigualdades territoriales y sociales del país, como de la conflictividad territorial, se manifestaron con mayor frecuencia a partir de los años 70, se concentraron principalmente en los departamentos, se solucionó parcialmente con las reformas al Estado de la década de los noventa y la actual Constitución reflejada en el régimen autonómico actual, sin embargo las competencias exclusivas, privativas y compartidas no necesariamente producen equidad en la asignación de recursos o prioridad respecto a una política pública en este caso departamental, en otras palabras, se ha producido un sesgo entre regiones urbanas y rurales y la cabeza de la autonomía que es la Gobernación, se limita a “atender”, ámbitos rurales y no urbanos, como es el tema de la Gobernación de La Paz en la actualidad.

3. JUSTIFICACIÓN CIENTÍFICA Y SOCIAL

La tesis se plantea como una respuesta opcional al desarrollo de los países desde la perspectiva del aporte de la gestión del desarrollo y la gestión territorial enmarcada en la disciplina de la ciencia política, matizada por la presencia de la geopolítica como cuerpo explicativo asociado a la principalía del territorio, asimismo de la gestión pública en su vertiente descentralización y autonomías.

Por otro lado, la investigación dispone de sus presupuestos teóricos sustentados en la agenda y demanda social, es decir como encargo de sociedad, de los sectores sociales que no corresponden necesariamente a los grandes entornos urbanos, sino a las regiones de tipo rural.⁵ Finalmente posee una fuerte dosis de base empírica y experiencia que posee el investigador en sus años de estudio y trabajo en entidades públicas y privadas de desarrollo.

⁵ Es importante señalar que cuando hablamos de municipios rurales estamos indicando comunidades y localidades menores a 5.000 habitantes y el rasgo común es la dispersión poblacional, lo que implica costos adicionales en la dotación de servicios como ser agua, luz, alcantarillado entre otros.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las referencias desarrolladas hasta aquí permiten el planteamiento del problema de investigación:

¿Cuál es la vía para superar la desigualdad territorial, económica y social del país, bajo la actual dinámica de la descentralización y la vigencia de autonomías sustentadas en principios de equidad, complementariedad e identidad?

5. DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL

Espacialmente el objeto de estudio es el país Bolivia, poniendo énfasis en el departamento de La Paz desagregado por sus seis regiones incluyendo el área metropolitana con la conurbación de 6 municipios.

La temporalidad abarca desde el año 1996 al 2017, circunscrito a la publicaciones e implementaciones de los diferentes planes regionales en 5 gestiones prefecturales y de las gobernaciones asociadas normativamente a la Ley de Descentralización Administrativa (abrogada), Ley Marco de Autonomías, Ley de Participación Popular (abrogada), Ley de Participación y Control Social el Sistema Nacional de Planificación SISPLAN (abrogado) y el vigente Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE.

6. HIPÓTESIS

6.1. Hipótesis principal

Una planificación y gestión territorial, basada en la regionalización departamental y la organización de Agencias de Desarrollo Regionales, constituye la vía para superar la desigualdad territorial, económica y social del país, bajo la actual dinámica de la descentralización y autonomías sustentadas en principios de equidad, complementariedad e identidad, en perspectiva de desarrollo integral.

6.2. Hipótesis secundarias

HIPÓTESIS SECUNDARIA 1

La gestión territorial en Bolivia ha generado una profunda desigualdad territorial y social, limitando y marginando históricamente a regiones del país en su desarrollo, cuya manifestación principal es la persistencia de un centralismo estatal que se prolongó hasta inicios del siglo XXI.

HIPÓTESIS SECUNDARIA 2

La reconfiguración de la territorialidad boliviana, basada la organización territorial del Estado Plurinacional, es una estructura de oportunidades para la solución de estos problemas, aunque no ha sido aprovechada por los actores de las Autonomías Departamentales y por ello, no se han solucionado las asimetrías y desigualdades sociales, particularmente en el nivel departamental.

HIPÓTESIS SECUNDARIA 3

La planificación y gestión territorial regional conforman la vía del desarrollo territorial, la vía que puede superar el problema a que aún persiste en el marco de la organización territorial del Estado Plurinacional. Para ello es necesario impulsar un proceso de regionalización al interior de los Departamentos en el marco de las Autonomías Departamentales establecidas por la Constitución Política de 2009, que establece varios tipos de regiones como:

La región departamental, la región municipal, la región indígena originaria campesina, y podemos asumir, que las mancomunidades de municipios, las áreas metropolitanas y las mismas provincias poseen rasgos regionales, insumos para convertirse en territorios de desarrollo.

HIPÓTESIS SECUNDARIA 4

Los territorios y los límites territoriales son una construcción humana, que responden a necesidades, demandas intereses sociales políticos y económicos, esto impacta directamente en la estructuración de las instituciones y en la configuración de las estructuras sociales, sin embargo, la construcción territorial no es armónica ni mucho menos está permanentemente en conflicto, en una sucesión contradictoria de esos múltiples intereses.

Desde esa perspectiva el factor geopolítico debe ser considerado como la base de una gestión territorial eficiente, basado en los “soportes geográficos”, que hacen que un determinado espacio geográfico se convierta en territorio estratégico y adquiera carácter de territorio estratégico en relación al desarrollo de la región, alimentado construcciones culturales, es decir, la geopolítica en lo que respecta al objeto de estudio permite develar que no solamente existen estos enclaves estratégicos a lo largo del Departamento de La Paz, sin que estos se “vuelven” estratégicos, merced a la voluntad, identidad e historia de sus habitantes.

Es una figura de “enladrillamiento” de varias condiciones superpuestas que luego se vuelven oportunidades, tal es el caso de municipios como, Achacachi, Sorata, Caranavi, Quime, –entre otros– que en la actualidad son municipios que a su vez también son capitales de provincia, donde se dinamiza la economía, se reproducen identidades culturales, se condensan nuevas condiciones tecnológicas de producción, comercialización y masificación del consumo, en el marco de sus vocaciones y potencialidades productivas.

7. OBJETIVOS

7.1. General

Formular una propuesta de desarrollo para superar la desigualdad territorial, económica y social departamental, sobre la base del análisis y la recuperación de las experiencias de la conformación y vigencia de las regiones y el funcionamiento de las Agencias de

Desarrollo Regionales, en el marco del proceso de las autonomías, los principios geopolíticos y Ordenamiento Territorial.

7.2. Específicos

Indagar las características de la planificación del desarrollo departamental y sus efectos en lo territorial, social y el desarrollo, y establecer si se han aprovechado o no las oportunidades que abre la vigencia de la Constitución Política del Estado Plurinacional y de otras experiencias previas para contribuir a la solución de los problemas del desarrollo territorial desigual, así pues esta se desarrollará dentro del Capítulo 3 de esta tesis.

Identificar las potencialidades de las ideas de la regionalización interdepartamental y de las Agencias de Desarrollo Regional, acontecidas en la historia de la planificación del desarrollo departamental, en particular del Departamento de La Paz. Este se señala en el Capítulo 4.

Formular una propuesta para contribuir a la solución de los problemas del desarrollo territorial desigual, recuperando las ideas de regionalización interdepartamental y de las Agencias de Desarrollo Regional en el marco del proceso autonómico en donde esta se enmarca. Se plasmará en la Capítulo 5.

8. VARIABLES

8.1. Variable Dependiente

a) La gestión territorial⁶

La variable dependiente buscará analizar la problemática desde la identidad territorial y su conexión con la identidad social e histórica de las personas y pueblos que habitan un determinado territorio, los sistemas económicos, políticos y culturales, los recursos tangibles o intangibles, naturales renovables y no renovables que impiden procesos de

⁶ Es importante hacer una diferencia vital, entre la administración territorial que se orienta más a procedimientos normativos, reglamentarios y la gestión territorial, que implica articular, objetivos, iniciativas, alianzas estratégicas, intercambio de experiencias sobre la base de resultados en las diferentes acciones que se promuevan.

desarrollo sostenible, será importante distinguir la gestión respecto a la administración del territorio, que si bien tienen cierto “parentesco” en su aplicabilidad difieren sustancialmente.

8.2. Variables Independientes

a) La descentralización y la desconcentración

Esta variable permitirá establecer la relación de los niveles territoriales descentralizados (capacidad gubernativa, legislativa y ejecutiva), en relación a las competencias privativas del nivel central particularmente las privativas y exclusivas operadas por las entidades desconcentradas (por ejemplo, hidrocarburos, minería, o gestión de recursos naturales y en plano municipal las sub-alcaldías).

Se podrán utilizar indicadores cualitativos, relacionados porcentajes, número de competencias asignadas y como se ejecutan en los niveles territoriales sub-nacionales

b) La Planificación Estratégica, particularmente la regional

La variable planificación tiene que ver con los planes estratégicos nacionales, departamentales, municipales de desarrollo, asimismo se contrastará los diferentes planes sectoriales (por ejemplo las diferentes reformas educativas), en este caso la planificación del PDR, se insiste que esta variable tiene que ver más con las programaciones quinquenales, las responsabilidades asumidas y asignadas a cada nivel territorial.

Los indicadores podrían ser: número y porcentaje de financiación destinada a los niveles subnacionales en los planes estratégicos PGDES (plan nacional), PDDDES (Plan Departamental, PDMs, planes municipales), relación de las metas sectoriales, comprometidas en el plan, entre otros. Actualmente la relación anterior está establecida en el actual sistema nacional de planificación SPIE y los planes articulados PTDI.

c) El ordenamiento territorial

El Ordenamiento Territorial como política de Estado es una estrategia deliberada para armonizar las actividades humanas con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potenciales luego convertidos en potencialidades⁷, en prosecución de su bienestar económico y social. De la definición se desprende que el “ordenamiento físico espacial de las actividades económicas se logra a través de las técnicas del ordenamiento territorial estableciendo las condiciones y las características que deban cumplir cada una de tales actividades, según las condiciones y cualidades naturales y socioeconómicas del ámbito geográfico en que se establezcan”.

Todo ello se concretiza en los estudios del Ordenamiento territorial y los planes de uso de suelo PLUS, y los Planes de ocupación del territorio PLOT, estas articulaciones de los planes de desarrollo departamental, municipal, IOC de acuerdo al Sistema de Planificación Integral del Estado Boliviano SPIE.

d). El factor geopolítico

Las regiones adquieren un sentido estratégico no solo desde una ubicación geográfica “muerta”, sino como hacemos que ella desde el impulso humano, de sus instituciones y sus organizaciones adquieran connotación estratégica dinámica y, en ese sentido la Geopolítica será la “responsable” de contribuir en esta investigación la dinamicidad de las regiones, porque ella se arma bajo sustentos principales en su acción, particularmente la temporalidad y la espacialidad (que es ahí donde se desarrolla y condensa la actividad de los hombres) acciones y hechos sociales que son el motor de los sucesos y cambios, nucleados en un territorio, en un encadenamiento de hombre, territorio y tiempo en simultaneo.

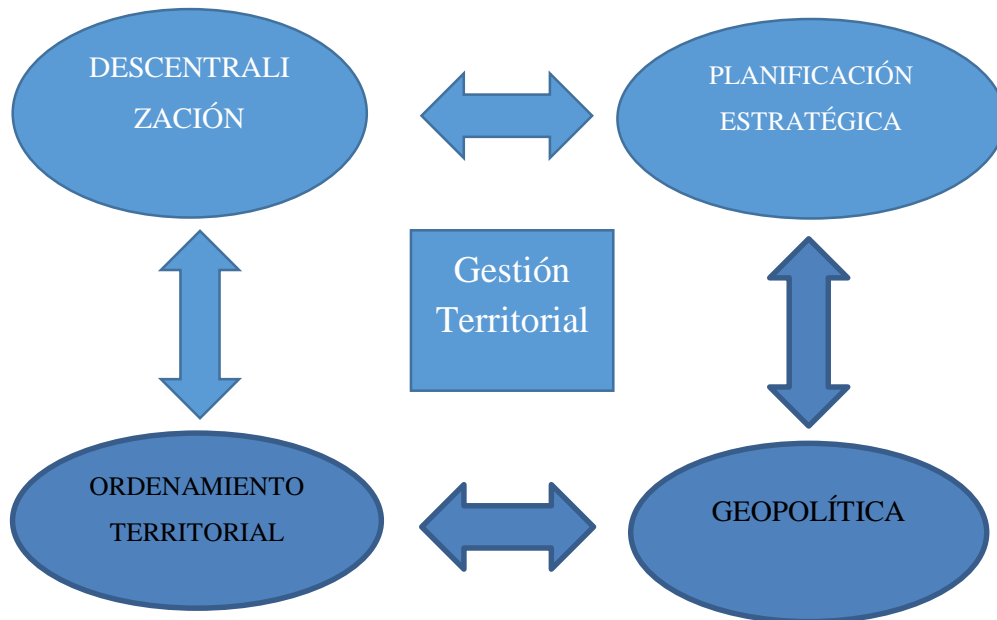
A estos factores hay que sumar los factores científicos y tecnológicos que permiten incrementar la relación del ser humano con su territorio y entorno físico, cuanto mayor es

⁷ Es importante indicar que potencial se refiera a los atributos productivos y vocaciones productivos que están en latencia, pero previa inversión luego estas se convertirán en potencialidades.

la tecnología mayor es el territorio, cuando existe mayor relación entre espacio geográfico y la persona, genera mayores capacidades tecnológicas y de conocimiento

A esto hay que sumarle si el territorio es estratégico, sea este económico, enclave territorial comercial o geoestratégico, se convierte en un factor agregado estratégico, con una fuerte influencia en su contorno, la unidad fundamental de todo este armado recae en última instancia en el Estado como entidad y producto social que influirá y accionará este complejo de variables descritas arriba.

Gráfica 1. Gestión Territorial



9. METODOLOGÍA

El estudio considera un problema específico relacionado con la planificación y la descentralización del desarrollo en su vertiente regional (no confundir con departamento). En el contexto del desarrollo territorial descentralizado y la gestión, esta tesis se centra en resolver el problema de la desigualdad, la asimetría y los desequilibrios presentes en los territorios, especialmente en el nivel departamental y local, en relación a la dimensión

integral del desarrollo. Este tema ha sido el foco de numerosos estudios desde varios ángulos, sin embargo, este estudio se centraliza en formular soluciones concretas.

En este sentido, la metodología utilizada en la presente investigación es analítico-propositiva, siendo que esta llega a analizar, desagregar y agregar referencias empíricas para posteriormente formular una propuesta de un problema o problemática comprometida.⁸ La formulación de la propuesta no se limita exclusivamente en dar solución a los problemas identificados.

La propuesta fue sistematizada con base en la experiencia pasada de Bolivia con la planificación del desarrollo a nivel nacional, particularmente en la elaboración de los planes nacionales en el marco del anterior SISPLAN Sistema Nacional de Planificación, predecesor del actual Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE con énfasis en la planificación departamental, particularmente La Paz donde el tema de la definición de la región y su concreción llegó a niveles altamente desarrollados.

Desde esa perspectiva, las soluciones sugeridas se generan a partir de la sistematización de las experiencias - adquiridas por el autor de esta tesis- a lo largo de la historia de la planificación del desarrollo y no se basan en formulaciones abstractas o ajenas a la realidad concreta de nuestro país.

Para obtener la información necesaria, se ha utilizado el método bibliográfico y la técnica de fichas textuales para la recolección sistemática de información relevante para el estudio, comentario y análisis para una visión más completa, considerando que el método bibliográfico se utiliza para obtener información a partir de fuentes documentales.⁹

La lógica de exposición utilizada en este estudio es deductiva, lo que significa que se parte de lo general (el marco teórico-conceptual) para llegar a lo particular (la propuesta concreta), siendo que, en la investigación deductiva se parte de una teoría o marco teórico

⁸ Hernández Sampieri, R. 2014. Metodología de la investigación. McGraw Hill.

⁹ Gil, AC. 2010. Cómo elaborar un proyecto de investigación. Limusa.

y posteriormente se busca comprobar su validez a través de la observación de los hechos particulares¹⁰. En resumen, esta metodología es congruente con la dimensión analítico-propositivo utilizado y ha permitido obtener información de calidad y presentar una propuesta sólida para abordar la problemática identificada.

10. TIPO DE ESTUDIO

El tipo de estudio al que corresponde el presente trabajo es al tipo analítico-propositivo. Es analítico porque desagrega y agrega referencias empíricas, en este caso, las referidas a la historia de la planificación departamental, la planificación del desarrollo regional, la región, la regionalización, la descentralización y las autónomas departamentales. Es propositivo porque formula una propuesta para un problema o problemática identificada.

11. MÉTODOS Y TÉCNICAS

La metodología congruente con este tipo de investigación tiene que ver con 2 actividades precisas, la primera, la información y los procedimientos o técnicas para obtenerla, y, segunda, la lógica de exposición de los resultados de la exposición.

La obtención de información ha sido realizada mediante la aplicación del método bibliográfico,¹¹ y la técnica de la realización de fichas textuales, comentario y análisis.

La secuencia expositiva es deductiva,¹² es decir, se aplicó el método deductivo, se parte de lo general, que en este caso es el marco teórico-conceptual hasta llegar a lo particular, que es la formulación de la propuesta.

¹⁰ Sabino, C. 2012. El proceso de investigación. Panapo.

¹¹ Gil, AC. 2010. Op. Cit.

¹² Sabino, C. 2012. Op. Cit.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO: LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

1. MARCO CONCEPTUAL

La problematización de la planificación del desarrollo, de sus efectos en el territorio y la sociedad, así como las referencias a la historia de la planificación del desarrollo departamental que se realiza en el presente trabajo y el desglose y contrastación empírica de las hipótesis secundarias u operacionales, exigen la exploración teórica y la definición de conceptos, labor que se realiza en el presente capítulo.

2. DESARROLLO

En términos generales, se entiende por desarrollo a la condición y capacidad de una sociedad de satisfacer las necesidades de su población mediante el uso racional y sostenible de sus recursos,¹³ así lo indicaba Reyes, en ese sentido Sutcliffe amplía el concepto del desarrollo al señalar que existe satisfacción de necesidades en unidades específicas, como ser el individuo, el pueblo, la ciudad o el grupo social, la sociedad en su conjunto, la región o el mundo en sí,¹⁴ se trata sin duda, de una situación a la que aspiran las sociedades de acuerdo a sus características sociales y culturales.¹⁵ Así también es factible el intercambio de experiencias y conclusiones sobre los avances logrados de las necesidades generadas de una población.

Es, asimismo, un agregado de cambios inducidos en forma consciente e intencional, a través de políticas que en forma deliberada son impulsadas por diferentes agentes del desarrollo, de lo cual se infiere que el desarrollo es un proceso colectivo y dinámico que

¹³ Reyes, G. 2018. Teorías y epistemología del desarrollo. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

¹⁴ Sutcliffe, B. 2015. Desarrollo versus ecología. Barcelona: Icaria.

¹⁵ CEPAS. 2004. Guía para la evaluación de Proyectos. La Paz: PROPACS.

no se realiza en forma aislada,¹⁶ Lebret añade que este cambio supone una serie de transiciones para una población dada y para todos los grupos de población comprendidos, desde un patrón menos humano a otro más humano de la existencia, al ritmo más rápido posible, al más bajo costo posible, mientras se toman en cuenta todos los lazos de interacción que existen entre estas poblaciones y los grupos poblacionales.¹⁷

Asimismo, el desarrollo se realiza a través de mecanismos institucionales económicos, sociales y políticos, públicos y privados, que promueven mejoras en los niveles de vida de los individuos mediante el crecimiento económico, la igualdad jurídica, la democracia y la estabilidad.¹⁸

A partir de esta constatación epistemológica y desde la perspectiva económica, el desarrollo es entendido como la presencia fáctica de oportunidades de empleo, satisfacción de necesidades básicas y el logro de una tasa positiva de creación, distribución y redistribución de la riqueza entre los miembros de una comunidad.

En un sentido político, esta definición enfatiza que los sistemas político-gubernamentales alcanzan legitimidad no sólo en términos de su apego a la normativa, sino también en términos de establecer las condiciones para que la población pueda hacer realidad sus propias aspiraciones individuales y colectivas.¹⁹ Generando a su vez las condiciones para una adecuada gobernabilidad –relación armónica entre gobernantes, gobernados y gobernanza– gestión eficaz, eficiente y oportuna.

De esta forma, debe entenderse al desarrollo como un proceso multidimensional que influye en los cambios de las actitudes y conductas individuales y sociales que impactan las estructuras institucionales de los sistemas económicos, sociales y políticos, y cuya

¹⁶ Tarapuez, E. 2010. Una política municipal para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Caracas: Revista Venezolana de Gerencia.

¹⁷ Lebret, L. 1963. Pour une éthique du développement. París: Cujas.

¹⁸ Vargas-Hernández, J. 2018. Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico. Jalisco: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

¹⁹ *Ibíd.*

finalidad es el logro del crecimiento económico y el desarrollo social.²⁰ Esta multidimensionalidad implica que las diversas dimensiones adoptan sus propias particularidades, las mismas que se interrelacionan e incluso cambian cuando entran en contacto de forma constante e inevitable. Estas dimensiones son: el componente económico, el ingrediente social, la dimensión política, elemento cultural y el paradigma de vida completa.²¹

Espina enfatiza que el término desarrollo se ubica en la base de toda planificación estratégica y que, a lo largo de las últimas cuatro décadas, ha ido experimentando una ampliación y enriquecimiento de su significado que conduce a que nadie confunda –al menos a nivel teórico– el concepto de “desarrollo” con el de “crecimiento económico”.²²

Para aproximarse al entendimiento multidimensional del término de desarrollo, y según el consenso teórico general, es importante asentarse en una determinada perspectiva teórica que sirve de base a cada una de las grandes teorías al respecto, esto es: modernización, dependencia, sistemas-mundo y globalización.²³

Es importante agregar que en marco de la irrupción de nuevos paradigmas como, la pluriculturalidad y el multiculturalismo, el concepto del desarrollo se ha difuminado aún más, de hecho, estas nuevas vertientes han cambiado constituciones políticas de Estado como las de Ecuador y Bolivia – y muy posiblemente la de Chile – y por ende de varias políticas públicas, aunque claro esta sus efectos están muy lejos de lo esperado, en realidad desde la perspectiva fáctica, muchas de ellas no se han aplicado, o sencillamente no han sido tomados en cuenta por la sociedad y se reduce a meras declaraciones de los gobernantes de turno solo como “efecto discursivo”.

²⁰ Pico, j. 2015. Teóras de desarrollo: Estado de bienestar o mercado. Madrid: Siglo XXI.

²¹ Goulet, D. 2010. Changing development debates under globalization. South Bend: Kellogg Institute For International Studies.

²² Espina, G. 1999. Desarrollo Local y Planificación Estratégica para el Empleo: Ayuntamiento de Gijón. Gijón: Escuela de Verano.

²³ Buzan, 2017. Una sociedad Internacional.

3. TEORÍA DE LA MODERNIZACIÓN

La teoría de la modernización es una teoría social que se ocupa de cómo progresa la sociedad pues podemos enfocar la mirada dentro del país, asumiendo que con un poco de ayuda los países más "tradicionales" pueden desarrollarse como los "más avanzados". La teoría de la modernización se basa en las ideas del sociólogo alemán Max Weber, quien examinó el papel de la racionalidad y la irracionalidad en la transición de las sociedades tradicionales a las modernas. Más tarde, el sociólogo de Harvard, Talcott Parsons, ofreció su propia interpretación de la modernización. Esta teoría surgió en las décadas de 1950 y 1960.

Esta teoría se centra en los países más ricos y avanzados (o más modernos) y sugiere que el auge de la tecnología hará que todos los países sean más ricos. Una opinión común es que los países más ricos son la solución a la pobreza.

Pues como he mencionado su origen se remonta a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y tiene que ver con tres elementos principales e históricos:

- **Primero.** La constitución de los Estados Unidos como superpotencia mundial a partir de la implementación del Plan Marshall, al tiempo que otras naciones occidentales, como Gran Bretaña, Francia y Alemania, vieron mermar su desarrollo y sus posibilidades competitivas.²⁴
- **Segundo.** La expansión del movimiento comunista internacional. La antigua Unión Soviética extendió su influencia no sólo a Europa del Este, sino también a China y Corea, e incluso a América Latina, tanto con Cuba como a través de la presencia de partidos comunistas y partidos populares.
- **Tercero.** La desintegración de los imperios coloniales europeos en Asia, África y América Latina, hecho que dio origen a muchos nuevos Estados-nación en el

²⁴ So, A. 2019. The South China Silk District. New York: SUNY Press.

Tercer Mundo. Estos Estados-nación nacientes requerían de un modelo de desarrollo que permitiese promover su economía y mejorar su independencia política.²⁵

En esencia, esta orientación teórica postula que las sociedades modernas se caracterizan porque son más productivas, las personas están mejor educadas, los sectores vulnerables reciben mayor apoyo estatal y la sociedad se mira en el espejo de Occidente.²⁶

Sobre este último aspecto, considerado cardinal en la teoría de la modernidad,²⁷ Mancilla explica que desde mediados del siglo XVIII se pensaba que el desenvolvimiento de Asia, África y del Nuevo Mundo era explicable únicamente a través de leyes evolutivas y principios teóricos generales de cuño europeo y que podrían ser aplicados a otras sociedades. Hasta hace poco, se asumía que esas normas universales eran idénticas con los procesos de desarrollo diseñados para Europa Occidental. De esta forma, las naciones de Asia, África y América Latina estaban destinadas a repetir, con lamentables demoras, el adelanto ejemplar que exhibían Europa y Estados Unidos.²⁸

Así también Smelser añade que las sociedades modernas tienen la característica particular de presentar una diferenciación estructural social, es decir, una clara definición de funciones y roles políticos desde las instituciones nacionales.

Señala que, aunque la diferenciación estructural aumenta la capacidad funcional de las organizaciones modernas, se enfrenta al problema de la integración y de la coordinación de las actividades de las diversas instituciones nuevas.²⁹

²⁵ Hirot, D. 2013. Cambio social en una sociedad periférica: la creación de una colonia balcánica.

²⁶ Douglas, H. 2012. Desarrollo: mirar el espejo de Occidente. Nueva York: Medium.

²⁷ Senghaas, D. 2018. Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich. Frankfurt: Suhrkamp.

²⁸ Mansilla, H. 2008. La necesidad de una teoría crítica de la modernización ante las realidades de la segunda mitad del siglo XX. San Luis: Kairos.

²⁹ Smelser, N. 2004. Hacia una teoría de la modernización. New York: Basic Books.

En sentido estrictamente político, Coleman señala tres características singulares de las sociedades modernas:

- Diferenciación de la estructura política.
- Secularización de la cultura política orientada hacia la igualdad.
- Fortalecimiento de la capacidad del sistema político de la sociedad como consecuencia de los dos rasgos anteriores.³⁰

Según explica Levy, la modernización como paradigma del desarrollo contempla ciertos criterios genéricos-esenciales:

- La modernización es un paradigma Occidental que toma el desarrollo europeo y/o norteamericano como modelo de desarrollo.
- La modernización es un proceso que se desarrolla siguiendo ciertas etapas que no pueden obviarse, saltarse o descartarse y que siguen una secuencia de menor a mayor desarrollo. Rostow ha resumido estas etapas en cinco estadios: la sociedad tradicional, la sociedad transicional o la constitución de condiciones previas para el desarrollo, el proceso de despegue hacia el desarrollo, el impulso hacia la madurez tecnológica y el arribo a la sociedad de alto consumo masivo.
- La modernización es un proceso homogeneizador, debido a que genera tendencias hacia la convergencia entre las sociedades, culturas e individuos, dando origen a poblaciones y culturas cada vez más parecidas.
- La modernización es un proceso progresivo, evolutivo e inextinguible que empuja a los países de menor desarrollo a buscar desarrollarse, teniendo como referente prototipo a las sociedades y economías más desarrolladas de Occidente.³¹ Parsons, añade otras particularidades que perfilan la fisonomía multidimensional del

³⁰ Coleman, J. 2008. Social Capital in the Creation of Human Capital. Chicago: Universidad de Chicago.

³¹ Levy, M. 2017. Social Patterns and Problems of Modernization. New Jersey: Prentice-Hall.

desarrollo desde la perspectiva de la modernización, bajo la óptica funcional-estructuralista.³²

- La modernización es un proceso sistemático que forma un todo consistente.
- La modernización es un proceso transformador que empuja a la sociedad a transformar sus estructuras y valores tradicionales por otros modernos.
- La modernización construye el cambio en el sistema social debido a su carácter sistémico y transformador.

4. TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

La teoría de la dependencia una visión opuesta de la realidad latinoamericana. El éxito de otras regiones geográficas periféricas en posicionarse en el centro de la economía global a fines del siglo XX marcó el fin de los méritos de la teoría de la dependencia. Sin embargo, los países latinoamericanos aún no pueden corregir las deficiencias estructurales que inspiraron el inicio de la dependencia, ya que todavía dependen en gran medida del comercio de productos básicos en este punto se pretende reabrir el debate sobre la teoría de la dependencia, con el objetivo de redescubrir análisis valiosos para la reflexión sobre las tendencias sociales y económicas actuales en la región.

A su vez, busca redefinir los aspectos más rigurosamente teóricos y obsoletos de la teoría de la dependencia, a través de estudios de varios autores para resaltar su impacto en los discursos actuales del desarrollo. Esta teoría tiene su origen en la década de los 50 a partir de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe³³ y en respuesta a la teoría de la modernización.³⁴

³² Preston, R. 2009. La investigación de Walter Christaller sobre la planificación del desarrollo regional y rural durante la Segunda Guerra Mundial. Berlín: Universidad Libre de Berlín.

³³ CEPAS. 2004. Guía para la evaluación de Proyectos. La Paz: PROPACS.

³⁴ Matunhu, J. 2011. Una crítica de las teorías de la modernización y la dependencia en África. Maiduguri: African Journal of History and Culture.

Según esta teoría, la dependencia es una situación en la que la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la que está sujeta la primera se consideraba según Santos que las diferentes regiones y países presentan intercambios desiguales dentro de un sistema que concentra la tecnología, la manufactura, la educación y la riqueza, mientras que otras regiones y países periféricos sólo son proveedores de mano de obra y materia prima barata.³⁵

Este nuevo postulado teórico trajo consigo nuevas categorías, como “centro y periferia”, “desarrollo de la metrópoli y subdesarrollo de países satélites” y el retorno de postulados nacionalistas que reclamaban la constitución, aunque tardía, de Estados Nacionales Soberanos, principalmente en países de menor desarrollo como los de América Latina, África y Asia.³⁶ En el debate intervinieron tanto las posiciones nacionalistas, marxistas y neo marxistas que reclamaban mayor igualdad global a través de proyectos revolucionarios nacionales con perspectivas internacionales, como otras posturas que defendían la importancia de reformas en el sistema económico internacional.³⁷

Según esta teoría, la relación “centro-periferia” es la característica fundamental del “sistema internacional capitalista”, caracterizado por la presencia de un mundo desarrollado y otro periférico o subdesarrollado,³⁸ cuyo origen se remonta a 1492, año del descubrimiento de América, y que condena a unos países a vivir fuera del desarrollo debido a posición periférica, lo cual significa tener una alta penetración del capital extranjero, una fuerte dependencia tecnológica de los países desarrollados (centro), subordinación general de las capacidades productivas del país a los intereses de la división internacional del trabajo en evolución y la concentración de las exportaciones en un pocos

³⁵ Lerner, D. 2008. *The passing of traditional society*. New York: Free Press.

³⁶ Frank, A. 2006. *El desarrollo del subdesarrollo*. Nueva York: Monthly Review.

³⁷ Herath, D. 2008. *Discurso de desarrollo de los globalistas y los teóricos de la dependencia: ¿Los teóricos de la globalización reformulan y recompensan los conceptos centrales de la escuela de la dependencia?*

³⁸ Sekhri, S. 2009. *Enfoque de dependencia: Posibilidades de supervivencia en el siglo XXI*. Acra: Revista Africana de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

productos básicos y destinatarios. De esta forma, la dependencia se constituye en una medida para explicar las desigualdades globales.³⁹

La teoría de la dependencia se mantuvo vigente entre las décadas de los '50 y '70, al compás de las tendencias nacionalistas que agitaron América Latina. En su seno se vincularon corrientes económico-culturales marxistas, neomarxistas y keynesianas (intervención estatal en la economía), vinculadas entorno a cuatro objetivos esenciales:

- Desarrollar una importante demanda interna efectiva en términos de mercados internos.
- Reconocer que el sector industrial es fundamental para lograr mejores niveles de desarrollo nacional, especialmente por el hecho de que este sector, en comparación con el sector agropecuario, puede aportar más valor agregado a los productos.
- Incrementar los ingresos de los trabajadores como medio de generar mayor demanda agregada en condiciones de mercado nacional.
- Promover un papel gubernamental más eficaz para reforzar las condiciones de desarrollo nacional y aumentar los niveles de vida nacionales (Prebisch, 1950).

Para alcanzar estos objetivos, los Estados deben impulsar ciertas acciones para avanzar hacia el desarrollo⁴⁰ tal como nos indicaba Bodenheimer en su texto “Dependencia e imperialismo” y nos indicaba los siguientes puntos:

- Controlar el tipo de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en la política fiscal que en la monetaria.
- Protagonismo estatal en políticas y acciones de desarrollo.

³⁹ Tausch, A. 2010. Globalisation and development: the relevance of classical “dependency” theory for the world today. Delhi: AESSRA.

⁴⁰ Bodenheimer. 2010. Dependencia e imperialismo: Las raíces del subdesarrollo latinoamericano. Nueva York: NACLA.

- Promover las inversiones públicas y aquellas provenientes, con énfasis y prioridad, de capitales privados nacionales.
- Permitir el ingreso de capital externo siguiendo prioridades ya establecidas por los planes nacionales de desarrollo.
- Promover una demanda interna más efectiva en términos de mercados internos como base para fortalecer el proceso de industrialización.
- Generar una mayor demanda interna mediante el aumento de sueldos y salarios, hecho que, a su vez, impacta positivamente sobre la demanda agregada en el mercado interno.
- Desarrollar una cobertura más efectiva de los servicios sociales del gobierno, especialmente hacia los sectores empobrecidos, a fin de crear condiciones para que dichos sectores sean más competitivos.
- Desarrollar estrategias nacionales según el modelo de sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional mediante el establecimiento de cuotas y aranceles en los mercados externos.⁴¹

Por tanto podemos decir que el desarrollo significa avanzar hacia ciertas metas comunes que son compatibles con una cierta etapa del progreso humano y social cuyo modelo es despojado de las sociedades más desarrollados del mundo actual y este modelo se puede denominar sociedad moderna, sociedad industrial, masa, etc.

Los países menos desarrollados deberían recurrir a estas empresas tras eliminar algunas de ellas se fueron originando algunos obstáculos sociales, políticos, culturales e institucionales. Estos obstáculos están representados por la "sociedad tradicional", el "sistema feudal", o el "descanso feudal", como diferentes escuelas ficticias.

⁴¹ Bodenheimer. 2010. Dependencia e imperialismo: Las raíces del subdesarrollo latinoamericano. Nueva York: NACLA.

Es posible creer que se pueden distinguir una serie de medidas económicas, políticas y psicológicas movilizar los recursos nacionales de manera más racional y estos medios se pueden clasificar para la planificación, a esto le podemos añadir la necesidad de coordinación entre algunas de las fuerzas sociales y políticas que sustentan la política, asimismo se enfatiza la necesidad de un fundamento ideológico que regule la voluntad nacional.

5. TEORÍA DE LOS SISTEMAS MUNDIALES

La teoría del sistema mundial trabaja en la migración como una función de la desigualdad, esta estructura representa una parsimonia de tres elementos: central, periférico y semi-periférico, así también se refiere a la penetración del capitalismo en las economías periféricas y semi-periféricas mediante la introducción modernizada de los procesos productivos y genera sustituciones y reemplazos en recursos humanos en áreas clave. Las prácticas tradicionales son sustituidas por prácticas y procesos de producción capitalistas.

Lo tradicional es sustituido por lo moderno (en agricultura y producción, sobre todo, demanda de mano de obra), este es el significado de la entrada capitalista.

En el caso de la teoría del sistema mundial, la situación actual no está suficientemente explicada por la teoría tradicional del desarrollo pues existieron críticas al sistema capitalista que existía.

A partir de la década de los '60, el mundo comenzó a experimentar ciertos cambios, los mismos que sirvieron de basamento para que un grupo de intelectuales, encabezados por Immanuel Wallerstein, concluyera que la realidad mundial mostraba ciertas particularidades que no podían ser explicadas por las teorías de la modernidad ni de la dependencia.⁴²

⁴² Cardoso & Falleto. 1979. Dependency and Development in Latin America. California: Monthly Review.

En concreto, describieron tres principales fenómenos:

- **Crecimiento en Asia oriental.** Japón, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur continuaron experimentando una notable tasa de crecimiento económico que trajo mayor desarrollo a sus sociedades.
- **Crisis del mundo socialista.** Se hizo evidente que los países bajo el modelo socialista no sólo que presentaban fracturas internas, como la escisión chino-soviética, sino un estancamiento estructural económico, hecho que los empujó a una apertura gradual a la inversión capitalista y constató el decaimiento del marxismo revolucionario.
- **Crisis en Estados Unidos.** Entre las décadas de los 60 y 80, EEUU mostró signos del agotamiento como referente hegemónico en la economía mundial. Este hecho se confirmó a través de la presencia de hechos críticos, como las pugnas internas que acabaron con la vida del presidente John F. Kennedy, la Guerra de Vietnam, el escándalo político de Watergate que terminó con la presidencia de Richard Nixon, el embargo petrolero de 1975, la combinación de estancamiento e inflación a fines de la década de los 70, la creciente tendencia hacia el proteccionismo, el déficit gubernamental sin precedentes y la ampliación de la brecha comercial en la década de los 80.⁴³ Estos hechos sentaron las bases para la formulación de una nueva teoría, cuyo epicentro fue el Centro Fernand Braudel para el Estudio de Economía, Sistemas Históricos y Civilización de la Universidad Estatal de Nueva York.⁴⁴

En esta nueva realidad, Wallerstein y sus seguidores señalaron que era imposible estudiar el desarrollo y menos impulsarlo a partir de las ya superadas teorías de la modernización y de la dependencia, sobre todo de la relación centro-periferia, las mismas que no tomaban en cuenta nuevos factores de desarrollo como los sistemas globales de

⁴³ So, A. 2010. Social Change and Development. Buenos Aires: PNUD.

⁴⁴ Kaplan, B. 2013. Social Change in the Capitalist World. California: SAGE.

comunicaciones, los nuevos mecanismos del comercio mundial, el sistema financiero internacional y la transferencia de conocimientos y vínculos militares. En su criterio, estos factores crearon su propia dinámica a nivel internacional y, al mismo tiempo, interactúan con los aspectos internos de cada país.⁴⁵

Para Portes, la teoría de la dependencia falla al no predecir tres trascendentales tendencias. Por un lado, el errático desempeño de la estrategia de sustitución de importaciones que buscó sin suerte una intervención eficaz del Estado. Por otro, la fallida promoción de la industrialización autónoma. Finalmente, el exitoso desempeño de países considerados dependientes y que lograron elevados niveles de movilidad.⁴⁶

A partir de estos supuestos, se esbozó la Teoría de los Sistemas Mundiales, cuyas bases fundamentales son tres:

- **Primera.** El estrecho vínculo entre las ciencias sociales, especialmente entre la sociología, la economía y las disciplinas políticas. De esta forma, se reconoce que se suele prestar más atención al desarrollo particular de cada una de estas disciplinas que a la interacción entre ellas y cómo estas interacciones afectan en términos reales las condiciones nacionales de una sociedad dada.
- **Segunda.** En lugar de abordar el análisis de cada una de las variables, se planteó la necesidad de estudiar la realidad de los sistemas sociales.
- **Tercera.** Se hace necesario reconocer el nuevo carácter del sistema capitalista, cuya orientación perfilaba la constitución de una economía y sociedad global.

En este escenario, Wallerstein define a un sistema mundial como un sistema social que tiene fronteras, estructuras, grupos de miembros, reglas de legitimación y coherencia. Además, su vida se compone de fuerzas en conflicto que lo mantienen unido

⁴⁵ Wallerstein, I. 1974. The modern World System. New York: Academic Press.

⁴⁶ Portes, A. 2007. Neoliberalism and the sociology of development. New York: Population and Development Review.

por la tensión y lo desgarran debido a que cada grupo busca eternamente moldearlo a su favor. Tiene las características de un organismo, en el sentido de que tiene un período de vida durante el cual sus características cambian en algunos aspectos y permanecen estables en otros. La vida dentro de éste es, en gran medida autosuficiente, y la dinámica de su desarrollo es en gran parte interna.⁴⁷

Según explica Wallerstein, si bien existen cercanías con la teoría de la dependencia, existen diferencias de fondo:

- La unidad de análisis es el sistema-mundo y sus ritmos cíclicos, no el Estado-nación.
- La estructura epistemológica del sistema-mundo es trimodal e interrelacionada: centro, semiperiferia y periferia. El foco de atención no es la periferia, sino la interrelación de estas tres dimensiones.

Desde esta perspectiva, los países centrales o desarrollados controlan los salarios mundiales y monopolizan la producción de bienes manufacturados, la región semiperiférica incluye países como Sudáfrica o Brasil que se asemejan al centro en términos de sus centros urbanos pero también tienen áreas de pobreza rural que se asemejan a los países periféricos y, finalmente, los países periféricos, principalmente en África y América Latina, que proporcionan las materias primas, como los cultivos comerciales, al centro y a la semiperiferia. Son también mercados emergentes en los que el núcleo intenta comercializar sus productos manufacturados.

- Existe movilidad en el desarrollo dentro de la economía mundial, la misma que puede ser ascendente o descendente.⁴⁸

⁴⁷ Wallerstein, I. 1974. *The modern World System*. New York: Academic Press.

⁴⁸ So, *Social Change and Development*, 2010. *Social Change and Development*. Buenos Aires: PNUD.

- El Sistema Mundial es dinámico y su dinámica tiene como prioridad el interés de los países centrales de desarrollar nuevas formas de extraer ganancias de los países y regiones más pobres.⁴⁹

6. TEORÍA DE LA GLOBALIZACIÓN

Según esta teoría del desarrollo, ahora en boga, si bien existe un sistema-mundo, éste no se reduce a la articulación e interdependencia de economías, sino que incluye la articulación global de mercados, culturas, comunicaciones, tecnologías e individuos.

Los supuestos básicos de la teoría del desarrollo son los siguientes.⁵⁰

- **Primero.** Reconoce que los sistemas de comunicaciones globales cobran mayor importancia, y a través de este proceso todas las naciones interactúan con más frecuencia y facilidad, no solo a nivel gubernamental, sino también a nivel social e individual.
- **Segundo.** Si bien los principales sistemas de comunicaciones operan entre las naciones más desarrolladas, estos mecanismos también se extienden en su uso a las naciones menos desarrolladas. Este hecho aumenta la posibilidad de que grupos marginales de las naciones pobres puedan comunicarse e interactuar dentro de un contexto global utilizando nuevas tecnologías.⁵¹
- **Tercero.** El sistema global de comunicaciones importa modificaciones estructurales en los patrones sociales, económicos y culturales de las naciones.

Con relación al ámbito social, las nuevas tecnologías permiten un nivel de interrelación y socialización que desarraigan al individuo y lo convierte en un habitante de las redes sociales.

⁴⁹ Wallerstein. 1974. The modern World System.

⁵⁰ Moore. 2013. Globalización y Cambio Social. Nueva York: Elseiver.

⁵¹ Chase. 2012. Dinámica global. Tokyo: YEMA.

En cuanto a las actividades económicas, los nuevos avances tecnológicos en comunicaciones son cada vez más accesibles para las empresas locales, incluso para las pequeñas. Esta situación crea un entorno completamente nuevo para realizar transacciones económicas, utilizar recursos productivos, equipos, comercializar productos y aprovechar las ventajas de los mecanismos de moneda virtual.

Desde una perspectiva cultural, los nuevos productos de comunicación están unificando patrones de comunicación en todo el mundo y perfilando una nueva ciudadanía que comparte formas culturales locales con patrones culturales globales.

- **Cuarto.** Si bien a nivel global son las élites económicas las que toman las decisiones, estas élites tienden a desagregarse en un entorno más amplio. Este hecho implica la incorporación de élites locales en el concierto de los otros reducidos espacios de la toma de decisiones.⁵²

7. TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL

7.1 Conceptualización

Si bien el desarrollo es una categoría multidimensional que importa además diferentes perspectivas teórico-epistemológicas, éste no tiene lugar en el vacío. Una visión analítica del desarrollo es inaprehensible sin la comprensión del espacio en que éste tiene lugar y al que Allmendinger y Tewdwr-Jones identifican como “unidad” y que se halla compuesta de espacio e identidad y al que se identifica como el más claro: el territorio es donde tiene lugar el desarrollo.⁵³

En un sentido amplio, el territorio abarca un espacio social ocupado y utilizado por diferentes grupos sociales.⁵⁴ Por su parte, Storey lo describe en términos de desarrollo regional, mientras que Lawson lo concibe desde un sentido geográfico. Desde una

⁵² Moore, M. 2013. Globalización y Cambio Social. Nueva York: Elseiver.

⁵³ Slater, D. 2013. The geopolitical imagination and the enframing of the development theory. London: Institute of British Geographers.

⁵⁴ Johnston R. y Gregory, D., P. G., & Watts, M. 2010. The dictionary of human geography. Oxford: Blackwell Publishers.

perspectiva puramente política, el territorio constituye relaciones espaciales de poder, sin embargo, en una mirada más amplia, vinculada con la categoría de desarrollo permite perfilar de que se trata, de un área dada de tierra bajo la jurisdicción de un Estado o una división organizada de un país que tiene un conjunto particular de poderes y jurisdicción.

Según la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE/ONU), y para fines de análisis y planificación pública espacial, señala que puede entenderse el término territorio como el conjunto de áreas administrativas de un país determinado (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 2008). Amparado en esa definición se describe la existencia de tres niveles territoriales: micro, meso y macro. El micro territorio puede conducir desde los hogares hasta la jerarquía local de asentamiento e interacción humana. El territorio meso destaca interacciones nacionales, regionales y supranacionales, mientras que el nivel macro tiene un alcance global.⁵⁵

7.2. Desarrollo territorial

Siguiendo a la Unión Europea, el desarrollo territorial trata de la dimensión espacial del desarrollo. Tiene que ver con dónde viven y dónde trabajan las personas. De esta forma, se ocupa de la ubicación de la actividad social y económica, de las formas en que los recursos que se poseen en oferta limitada se explotan para lograr objetivos socioeconómicos.⁵⁶

Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial es un tipo único y particular de desarrollo. Se trata de un concepto integral, utilizado como objetivo de las políticas públicas para obtener resultados integrales en mejoras económicas, sociales, ambientales y culturales.⁵⁷ Esta “integralidad” incluye temas importantes involucrados en el desarrollo territorial: desarrollo urbano, acceso a servicios públicos, desarrollo rural, cohesión

⁵⁵ Vinopal, J. 2012. La discusión de los indicadores subjetivos de calidad de vida laboral. Estocolmo: ESA.

⁵⁶ Wulfhorst, G. 2018. Erreichbarkeit – accessibility – accessibility: Introducción a la movilidad. Múnich: Technik in Bayern.

⁵⁷ Agencia Europea de Medio Ambiente. 2010. The territorial dimension of environmental sustainability: potential territorial indicators to support the environmental dimension of territorial cohesion. Copenhagen: EEA.

territorial, cambio climático (adaptación/mitigación), naturaleza, movilidad social; además de agricultura y desarrollo sostenible.⁵⁸

Coincidiendo con el carácter multidimensional del desarrollo territorial, Binder y otros afirman que se trata de un concepto que implica un enfoque multisectorial y que incluye la gestión sostenible del espacio y sus vínculos económicos y sociales con los centros de decisión, así como el proceso de descentralización y cuestiones de planificación y gobernanza local.⁵⁹

Visto de forma integral y multifacética, el desarrollo territorial atraviesa diversas disciplinas teóricas e integra diversos sectores en la práctica; además, aborda diferentes perspectivas: humana, natural, social, económica y cultural; y promueve una visión de largo plazo en cuanto a desarrollo. En definitiva, se trata de un concepto integrador y de vinculación en la práctica del desarrollo.⁶⁰

Con relación al carácter integrador del desarrollo territorial, Knickel y otros explican que la visión del desarrollo desde la perspectiva territorial, vincula las diferentes funciones del territorio⁶¹ y es capaz, además, de integrar el capital cultural, social y humano. En definitiva, parece existir consenso en cuanto al aspecto integrador del territorio como factor para combinar diferentes funciones en una misma área, teniendo como perspectiva alcanzar mayores niveles de desarrollo de manera diacrónica y sostenible.⁶²

Desde esta perspectiva integradora, el desarrollo territorial implica las interrelaciones urbanas y rurales, proporcionando así vínculos, necesarios e imprescindibles, entre la

⁵⁸ Magel, H. 2008. Sistema de Planificación del Territorio. Nom Pen: Royal University of Agriculture

⁵⁹ Veneri, P., & Burgalassi, D. 2010. Cuestionando el desarrollo policéntrico y sus efectos.

Ámsterdam: Universidad de Groninga.

⁶⁰ Chigbu, E. 2013. Territorial Development: Suggestions for a New Approach to Rural Development in Nigeria. Múnich: Universidad Técnica de Múnich.

⁶¹ Knickel, K., Renting, H y Ploeg, J. 2014. Multifuncionalidad en la agricultura europea. Northampton: Edward Elgar.

⁶² Cairol, D y Kroger, M. 2017. Multifunctionality of agriculture and rural areas as reflected in Policies: the importance and relevance of the territorial view. London: Journal of Environmental Policy and Planning.

producción y la sociedad. Ello conduce a la interacción rural-urbana y da como resultado beneficios económicos tanto para las áreas rurales como para las urbanas, en general, y entre unidades rurales y urbanas de un mismo territorio, en concreto.

Esta tendencia integradora es una fuerza impulsora para el desarrollo debido a que concibe al espacio como punto de encuentro entre la agricultura y la sociedad en general, haciendo del territorio un tema central para las multifuncionalidades, las interrelaciones, las asociaciones y los medios de subsistencia. Esta articulación integradora puede fundir intercambios políticos o de gobernanza, espaciales, institucionales, económicos, de infraestructura, ambientales o de otro tipo.

7.3. Policentrismo y desarrollo territorial

En la actualidad, y a partir de la segunda década de este siglo, es común que las referencias teóricas se refieran al desarrollo territorial como “desarrollo policéntrico” o poli centrismo.

Esto debido a que el desarrollo vinculado al territorio es concebido como equilibrio en términos geográficos, políticos, sociales y económicos.

La literatura actual hace referencia a tres estructuras policéntricas: monocéntricas, jerárquicas y complementarias.

Por un lado, una estructura monocéntrica de desarrollo implica el dominio de un centro territorial o de varios centros territoriales, geográfica y funcionalmente aislados entre sí. Por otro, un tipo de desarrollo policéntrico jerárquico contiene varios centros territoriales, organizados en torno a un lugar central jerárquico. En tal estructura, un centro domina a los demás y los centros más pequeños dependen de los más grandes para el suministro de bienes y servicios especializados.⁶³

⁶³ Chigbu, E. 2013. Territorial Development: Suggestions for a New Approach to Rural Development in Nigeria. Múnich: Universidad Técnica de Múnich.

Finalmente, un tipo de desarrollo policéntrico complementario contiene varios centros territoriales que se organizan entorno a una estructura complementaria. En este caso, ningún centro en particular es dominante en términos de contar con la capacidad de brindar acceso a mayores y mejores actividades y servicios que los demás. En este caso, existe una estrecha cooperación entre los lugares dentro de los territorios. Esto se enfatiza porque varias áreas juntas pueden alcanzar una masa crítica que el territorio no sería capaz de alcanzar si dependiera del desarrollo de áreas individuales.

La comprensión del desarrollo territorial como un fenómeno dialéctico policéntrico tiende a conducir hacia un mayor equilibrio espacial, previene tanto del éxodo rural y la sobre-expansión urbana, fortalece la posición competitiva de los centros urbanos/rurales y contrarresta la sobre-concentración poblacional.⁶⁴

La concepción del desarrollo territorial como “desarrollo policéntrico”, viene aparejada a la teoría conocida como de “lugares centrales”, de larga data pero adoptada sin variantes por la comunidad científica internacional, la misma que facilita la planificación y ejecución de interacciones, asociaciones y relaciones de desarrollo rural-rural, rural-urbano urbano-urbano.

Esta teoría fue esbozada en la década de los 30, por el geógrafo alemán Walter Christaller, quien postuló que todas las ciudades deben alcanzar un umbral mínimo de ciudadanos para poder proporcionar ciertos servicios o bienes y que, incluso, existe una distancia máxima que las personas están dispuestas a recorrer para obtener un servicio o un bien determinado.⁶⁵

En general, la “teoría de los lugares centrales” tiene el objetivo de explicar el tamaño y el espaciamiento de los centros poblacionales. Postula que las ciudades surgen para proveer bienes y servicios. Así, las urbes más grandes proporcionan un mayor orden de

⁶⁴ Veneri, P., & Burgalassi, D. 2010. Cuestionando el desarrollo policéntrico y sus efectos. Ámsterdam: Universidad de Groninga.

⁶⁵ Christaller, W. 1966. Lugares centrales en el sur de Alemania. Nueva York: Prentice Hall.

bienes y servicios –más duraderos, valiosos y variables–, en comparación con las ciudades más pequeñas. Esta teoría se basa en dos conceptos esenciales, comúnmente abandonados por los planificadores del desarrollo pese a tener casi un siglo encima y ser aceptada por círculos académicos son debates de fondo: umbral y rango.⁶⁶

Mientras el umbral describe la población mínima que se requiere para lograr la provisión de ciertos bienes o servicios, el rango muestra la distancia máxima promedio que las personas viajarán para comprar bienes y servicios. Dentro del concepto de desarrollo urbano y rural, el umbral ha sido un factor importante que determina el desarrollo en centros poblacionales, especialmente a través de la provisión de infraestructura.

Desde la perspectiva económica, el umbral implica el mercado mínimo (población y/o ingresos) necesario para lograr la venta de un bien o servicio en particular, mientras que el rango implica la distancia máxima que los consumidores están dispuestos a viajar para adquirir bienes.⁶⁷

Según esta teoría, en algún momento, el costo o la inconveniencia superarán la necesidad del bien. Es ahí que la lógica del mercado creará con el tiempo un sistema de centros poblacionales espacialmente jerárquico que controlará el crecimiento de las ciudades.⁶⁸ Preston explica que, para Christaller, un área con una gran población y una infraestructura desarrollada puede llegar a un mercado más grande y por lo tanto, atraer a productores de bienes especializados y trabajadores calificados. Esto significa que la ciudad alcanzará una posición alta en la jerarquía urbana. La implicación de este fenómeno es que las localidades y las personas que viven fuera de la región central de distribución, encontrarán antieconómico comprar bienes y/o servicios en el lugar central. De esta forma,

⁶⁶ Preston, R. 2009. La investigación de Walter Christaller sobre la planificación del desarrollo regional y rural durante la Segunda Guerra Mundial. Berlín: Universidad Libre de Berlín.

⁶⁷ Adolphsson, etc. 2016. Policentrismo, monocentrismo y desarrollo regional. Estocolmo: Nordic Entertainment Group.

⁶⁸ Christaller, W. 1933. Los lugares centrales en el sur de Alemania: un estudio económico geográfico de la regularidad de la expansión y el desarrollo de asentamientos con funciones urbanas. Berlín: Geographische Wochenschrift.

será extremadamente difícil mejorar las condiciones de vida. Esta suele ser la situación de las áreas rurales, las mismas que requieren de la multiplicidad de lugares centrales para poder desarrollarse.

Según Preston, el aporte fundamental de Christaller fue desarrollar una base teórica y un plan para presentar un sistema jerárquico de regiones administrativas y de planificación urbanas que facilitaran el control centralizado.⁶⁹ Proporciona las bases para la planificación del desarrollo territorial a través de sus intentos de explicar las razones detrás de los patrones de ubicación, distribución, tamaño, interrelación y número de centros poblacionales y áreas adyacentes.⁷⁰

Años después de enunciar su teoría, y siendo ya adoptada por la comunidad científica sin miramientos esenciales, Christaller sugirió que un sistema nacional de desarrollo territorial debería basarse en “el principio de la más alta racionalidad en la ubicación de asentamientos y funciones” y que debería “consistir en una jerarquía anidada de regiones centradas en torno a lugares centrales que forman sistemas (los más importantes) y dispuestas de acuerdo con su umbral y los controles de ubicación del centro más cercano”.⁷¹

Desde una perspectiva general, la teoría de los lugares centrales se basa en la existencia de un centro o núcleo poblacional, generalmente urbano, conectado con ciudades, pueblos y aldeas rurales circundantes. Las interconexiones de estos espacios proporcionan una suerte de sinergia en la que se proporciona a la población uno o más servicios o bienes. Esto puede conducir a vínculos activos, interrelaciones y asociaciones entre los dos sectores principales del sistema nacional (urbano y rural).

⁶⁹ Preston. 2009. La investigación de Walter Christaller sobre la planificación del desarrollo regional y rural durante la Segunda Guerra Mundial. Berlín: Universidad Libre de Berlín.

⁷⁰ Briney, A. 2010. Teoría del lugar central: una descripción general de la multidimensional. Bruselas: Bruylant - Academia.

⁷¹ Christaller, W. 1966. Lugares centrales en el sur de Alemania. Nueva York: Prentice Hall.

8. CONDICIONES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Para que el desarrollo territorial se implemente con éxito, es necesaria la presencia de ciertos factores. Según Binder y otros, dos prerrequisitos claves del desarrollo territorial son la descentralización y la gobernabilidad local. Otros autores señalan como requisitos complementarios a la participación y a la voluntad política, debido a que son esenciales para cualquier emprendimiento de desarrollo, Böhme añade que, además de todo lo anterior y con la intención de generalizar las condiciones necesarias, deben estar presentes la planificación, la integración de políticas, la visión policéntrica, los recursos necesarios y las regulaciones adecuadas⁷² descentralización y gobernanza local.

Según Binder, el desarrollo territorial funciona mejor bajo la descentralización política y administrativa, entendida como una situación en la que el poder político y la autoridad se han transferido parcialmente a niveles subnacionales de gobierno, elegidos y empoderados, incluso hasta el nivel local donde se añade la descentralización administrativa tiene como objetivo transferir la autoridad para la toma de decisiones, los recursos y las responsabilidades para la prestación de un número selecto de funciones o servicios públicos del gobierno central a otros niveles de gobierno u organismos (no elegidos). Cuando la descentralización está en marcha, los diversos niveles de gobierno asumen roles específicos, permitiendo, por ejemplo, que los municipios (nivel local) se concentren en abordar los desafíos locales de manera más directa.

Borja acota que la descentralización parece ser consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, es decir: a) la ampliación de derechos y libertades, b) la progresiva incorporación de sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas, y c) un mayor control y participación en la actuación de las administraciones públicas.⁷³

⁷² Böhme, D. 2017. *Cómo fortalecer la dimensión territorial*. Varsovia: Urban Studies.

⁷³ Borja, J. 1997. *Descentralización del Estado y Democracia Local*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Finalmente, las diferentes posturas teóricas alertan sobre la importancia de diferenciar el término desconcentración de aquello que se describió como descentralización, siendo ésta la transferencia o delegación de ciertas funciones del nivel central a otras del nivel funcional en el ámbito técnico-administrativo.⁷⁴

8.1. Planificación del desarrollo territorial

Como toda actividad destinada al desarrollo, es decir al futuro, el desarrollo territorial requiere de un plan –flexible o no, concentrado o no– y de ciertos niveles especializados de planificación. Para que un plan territorial sea efectivo, tiene que adoptar una visión de futuro, cuyo objetivo es guiar el desarrollo espacial en todo el territorio. El enfoque de la visión debe ser de naturaleza socioeconómica y ambiental, facilitando así la coordinación de recursos y esfuerzos, además, la planificación guarda especial relevancia para el desarrollo territorial, ya que permite medir los logros con relación a las metas establecidas y así determinar el éxito o el fracaso de los esfuerzos de desarrollo.

Por otra parte, y para ser exitoso, todo proceso de planificación debe contar con la participación de los sectores interesados, ya que permite que los planes se pongan en práctica a través de procesos que involucran y benefician a todas las partes actuantes. Además, la participación de los ciudadanos locales y de otros actores brinda legitimidad social y estabilidad a los proyectos de desarrollo territorial. Esto se debe a que los ciudadanos son los más adecuados para identificar sus propios desafíos.

La falta de participación normalmente induce a errores en la dirección de los proyectos de desarrollo territorial. Además, los objetivos de desarrollo territorial serán difíciles de alcanzar sin participación de los propios beneficiarios.⁷⁵

En esta perspectiva, y como todo proceso de la planificación estratégica, la planificación institucional orientada al desarrollo territorial, abarca las fases de

⁷⁴ Gaceta Oficial de Bolivia. 1995. Ley 1654 de Descentralización Administrativa.

⁷⁵ Chigbu, E. 2013. Territorial Development: Suggestions for a New Approach to Rural Development in Nigeria. Múnich: Universidad Técnica de Múnich.

elaboración o formulación de un plan, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación, como de la adaptación continua (retroalimentación). Es un proceso de toma de decisiones en tanto conjunto de objetivos, acciones y tareas que engloba a todos los involucrados.⁷⁶ Recursos y normas que apoyan el desarrollo territorial.

Para ser real, el desarrollo territorial debe saltar del papel a la realidad y para ello requiere de un entorno normativo, estable y justo, que garantice la satisfacción de las necesidades e intereses de todos los involucrados, los recursos suficientes y necesarios y el personal técnico calificado para encarar la misión.⁷⁷

Políticas, leyes y reglamentos, además de recursos humanos, técnicos y financieros, otorgan legalidad, autenticidad y factibilidad a la implementación de un plan de desarrollo territorial.⁷⁸

8.2. Integración de políticas

Además de establecer regulaciones, es necesario integrar las políticas existentes en la corriente principal de las operaciones de desarrollo territorial. Esta integración de políticas se refiere a la gestión de temas transversales que trascienden los límites de los campos políticos establecidos.⁷⁹

Böhme cree que es posible lograrse óptimo niveles de desarrollo territorial mediante la vinculación de políticas intersectoriales con el objetivo de alcanzar un mayor impacto en el logro de los objetivos de desarrollo territorial.⁸⁰

Asimismo, para que el desarrollo territorial sea sostenible, es necesaria la accesibilidad del transporte a los diferentes centros o nodos de un territorio con voluntad y liderazgo político.

⁷⁶ España, R., y Carranza, J. 1999. Metodologías de Planificación Departamental. La Paz: PAEP – GTZ.

⁷⁷ Callott, I. 2012. Condiciones del desarrollo. Bogotá: TEMIS.

⁷⁸ Voss, W. 2012. Desarrollo territorial: condiciones. Sídney: FIG.

⁷⁹ Meijers, E. y Stead, D. 2015. Integración de políticas. Delft: Universidad Tecnológica de Delft.

⁸⁰ Böhme, K. y Doucet, P. 2017. Cómo fortalecer la dimensión territorial. Varsovia: Urban Studies.

Como en todo, la política juega un papel preponderante en el desarrollo territorial. Para cumplir con las visiones, las políticas y los planes deben estar libres de interferencias o sesgos. Tiene que haber un liderazgo político fuerte y enfocado a implementar políticas sin prejuicios.

9. REGIÓN Y REGIONALIZACIÓN

El concepto de región ha sido utilizado en el marco de los problemas del desequilibrio o desigualdades en cuanto al desarrollo económico. Algunas caracterizaciones del crecimiento económico dan pie a conceptualizar los desequilibrios como un hecho diferencial en el desarrollo económico alcanzado por unos espacios en relación con otros. Podemos destacar tres rasgos básicos de dicho concepto: a) el crecimiento económico general propicia (o no) las condiciones de vida de las personas en el espacio; b) el desarrollo no es uniforme en el espacio, apreciándose claras diferencias entre unas áreas y otras y, por lo tanto, los desequilibrios no son sino esas diferencias; y c) la medición de los desequilibrios requiere la aceptación de unos “niveles de desarrollo” que permitan comparar las áreas entre sí.

Estos desequilibrios emergen como consecuencia de la existencia de disparidades o diferencias económicas entre los espacios que componen un determinado territorio. Cuando se registran las diferencias entre los valores que alcanzan las variables económicas dentro de cada espacio, se está frente a un desequilibrio. “Al referirnos a los problemas económicos espaciales es muy frecuente utilizar de forma indistinta los términos desigualdades, desequilibrios, diferencias y disparidades, teniendo en cuenta que cada una de estos conceptos tienen connotaciones valorativas distintas y parten de supuestos conceptuales diferentes.”⁸¹

En consecuencia se debe entender como desequilibrios espaciales a las diferencias o disparidades existentes en la renta per cápita, o nivel medio de vida, entre unos espacios

⁸¹ Preston, R. 2009. La investigación de Walter Christaller sobre la planificación del desarrollo regional y rural durante la Segunda Guerra Mundial. Berlín: Universidad Libre de Berlín.

y otros. El desequilibrio es un concepto que emerge de la comparación entre unos y otros espacios territoriales. Las diferencias como las de renta per cápita, de otras magnitudes económicas, su evolución en el tiempo y algunas causas explicativas, son objeto de estudio del desequilibrio.

Ahora bien, los espacios cuyas características las muestran como diferentes, corresponde a la dimensión territorial del desarrollo, marco en el que se puede hacer referencia a la región.

“Las aproximaciones conceptuales a la idea de región fueron desarrolladas inicialmente desde los ámbitos de la economía y de la sociología. En ambos casos se ha hecho referencia a espacios geográficos constituidos en razón de homogeneidades o similitudes económico-sociales, de nódulos funcionales o de proyectos unitarios de acción”.

Las organizaciones de carácter regional permiten a sus integrantes mejorar su posición en las relaciones con los centros de poder, incrementar su posibilidad de atracción de inversiones, complementar su infraestructura de gestión, encarar soluciones conjuntas a problemas comunes, intercambiar experiencias relativas a la gestión de gobierno.⁸²

La región permite salir del aislamiento a zonas periféricas mediante una adecuada inserción en planes regionales de desarrollo. Una región puede ser fruto de un proceso de integración formal o informal o bien de una decisión gubernamental de descentralización administrativa.

“Cuando una región intraprovincial surge por decisión gubernamental con miras a la descentralización administrativa, su base es una ley que determina los límites de la región. Asimismo, por ley, se determina su competencia administrativa. Cuando se trata de un nuevo espacio geográfico, fruto de un proceso de integración formal, esa región, generalmente, surge de un acuerdo de voluntades entre entes con capacidad de decisión

⁸² Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. 2008. Planificación del territorio: instrumento clave para el desarrollo y la gobernanza eficaz con especial referencia a los países en transición. Ginebra: UNECE/ONU.

política (municipios, provincias, estados). Así, se da por convenios intermunicipales, interprovinciales o tratados internacionales”.⁸³

La constitución informal de regiones, generalmente, es fruto de emprendimientos de actores no gubernamentales y/o gubernamentales actuando como personas privadas. Tal el caso de polos de desarrollo proyectados entre empresarios y gobernantes de ciudades argentinas y brasileñas.

Congruente con esta idea de región y regionalización, Boisier señala que “El desarrollo regional es un proceso que actualmente transcurre en tres escenarios interdependientes, que se han configurado recientemente: un escenario contextual, uno estratégico y un nuevo escenario político. Que es el resultado de dos procesos, presente ahora en todos los países. Se trata del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización y del proceso de apertura interna que, a su vez, es empujado por la fuerza de la descentralización. El primero es un proceso esencialmente económico, en tanto que el segundo es, fundamentalmente, un proceso político. Por su parte, el escenario estratégico está asociado a resolver lo respecto a cómo avanzar en la configuración de nuevos espacios territoriales y regionales en consecuencia de nuevas modalidades de gestión territorial. En un tercer escenario –el político– en el cual hay que repensar el desarrollo regional, se construye sobre la intersección de los procesos de modernización del Estado y las nuevas funciones de los gobiernos territoriales llámense estos regionales y/ provinciales”.⁸⁴

10. EL FACTOR GEOPOLÍTICO⁸⁵

A lo largo de los tiempos se ha determinado y sobre determinado áreas geográficas convertidas luego en territorios de beneficio de personas de familias, clanes, fratrias, tribus

⁸³ Franz Barrios 2013. Hacia una tipología conceptual de la desconcentración.

⁸⁴ Herath, D. 2008. Discurso de desarrollo de los globalistas y los teóricos de la dependencia: ¿Los teóricos de la globalización reformulan y recompensan los conceptos centrales de la escuela de la dependencia? Abingdon: Routledge.

⁸⁵ Varias puntualizaciones han sido extraídas de la tesis “Geopolítica y formaciones sociales andinas” el autor es Marco Velasco responsable de la actual tesis de doctorado, que se encuentra en la biblioteca central de la Universidad.

y finalmente de los Estados, donde el interés territorial tiene que ver con reservas naturales no renovables y renovables, un istmo, un bosque, una pradera, una isla, una roca (por ejemplo, el peñón de Gibraltar en Europa o el morro de Arica en Chile) los cursos de agua, los bosques e incluso los linderos.

La violencia, los conflictos bélicos sociales son en su abrumadora mayoría por el factor territorial, los “limes”, que no es otra cosa que la materia prima en que la geopolítica se desenvuelve, es el espacio vital, el “lebensraum”, tomando la palabra de Haussofer; el espacio geográfico donde el ser humano se desarrolla en su dimensión individual y social, y cuando este no se resuelve, el conflicto en sus diferentes modalidades es inminente.⁸⁶

Como numera Rattenbach: “El absoluto predominio humano, (y los grupos sociales) sobre la superficie terrestre, no ha sido una simple expansión hacia la nada, la historia ha condensado a través de su objetividad que detrás hay esa necesidad de expandirse.” Es el canal y el impulso de los conquistadores y conquistados, invasores e invadidos, desplazados, refugiados, migrantes, apátridas cuya característica es la mirada sobre territorios y áreas geográficas de valor estratégico.

Son zonas priorizadas que luego serán parte del itinerario histórico subsecuente vale decir son el caldo de cultivo de las civilizaciones, de las culturas, de los imperios y de las nuevas tecnologías, esa ubicuidad estratégica en muchos de los casos no ha perdido interés que históricamente se han convertido en territorios vitales desde tiempos remotos hasta la actualidad, muchos de estos espacios geográficos siguen siendo objeto de disputa como lo fueron en la antigüedad y en el presente.⁸⁷

Ahora en este mundo actual y global ¿Cuál medio físico le es más favorable a una sociedad?, sigue siendo un cuestionamiento plenamente vigente que sigue moviendo millones de personas en la actualidad, –como lo fue desde los albores de la propia

⁸⁶ Lawson, V. 2014. Making development geography (human Geography in the making). London: Hodder Education.

⁸⁷ Dos Santos, T. 2009. La Estructura de la Dependencia. Pittsburgh: The American Economic.

humanidad—, pregunta que luego convertirá en respuesta a través de varias doctrinas sociales y políticas, evolucionarán a teoría y finalmente a una ciencia, la Geopolítica.

En ese sentido la Geopolítica se ha diseñado bajo cuatro sustentos esenciales en su demostración de construcción teórica, en la unidad y contradicción de dos polos opuestos, pero unidos entre sí: espacio y tiempo, que son las dos dimensiones clave de la acción histórica humana, es decir, porque la acción social, el hecho social se ubica en un determinado lugar, que se desarrolla en un espacio geográfico que simultáneamente se asienta en un momento de la secuencia temporal y cronológica: hombre, suelo y tiempo.

Al espacio y al tiempo tendrá que adicionar la tecnología que permite incrementar la unidad del hombre con su suelo, cuanto mayor es la tecnología mayor es el espacio geográfico, tanto mayores son los contactos entre suelo y hombre este produce mayores tecnologías. Si el espacio geográfico es estratégico, entonces éste pasa a ser manifiestamente preponderante, asumiendo distintas formas y características de avance tecnológico. El cuarto es el poder político concretizado en los Estados, como entidades territoriales.⁸⁸

Este cuadrilátero: espacio-tiempo-tecnología-poder, encerrará entre sus vértices los conceptos, categorías, variables e instrumentos en los que sustentará la Geopolítica, que aplicados a la investigación de casos específicos producirá una suma de explicaciones potenciales sobre la construcción y justificación de casi la totalidad de las formaciones sociales históricas, en relación con su medio geográfico.⁸⁹

⁸⁸ Christaller, W. 1933. Los lugares centrales en el sur de Alemania: un estudio económico-geográfico de la regularidad de la expansión y el desarrollo de asentamientos con funciones urbanas. Berlín: Geographische Wochenschrift.

⁸⁹ Énfasis propio, sustentado en la tesis “Geopolítica y formaciones sociales, hacia la construcción del nuevo Estado”, el autor de la tesis es el proponente de la actual tesis.

CAPÍTULO 3

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL, ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

La hipótesis secundaria 1, señala que la gestión territorial históricamente en Bolivia ha generado una profunda desigualdad territorial y social, limitando y marginando históricamente a regiones del país en su desarrollo, cuya manifestación principal es la persistencia de un centralismo estatal que se prolongó hasta inicios del siglo XXI.

La hipótesis secundaria Nro. 2, indica que la reconfiguración de la territorialidad boliviana, basada la organización territorial del Estado Plurinacional, es una estructura de oportunidades para la solución de estos problemas, aunque no ha sido aprovechada por los actores de las Autonomías Departamentales y por ello no se han solucionado las asimetrías y desigualdades sociales, particularmente en el nivel departamental.

En el presente capítulo vamos a sistematizar las evidencias que sustentan a ambas proposiciones.

1. MARCO HISTÓRICO REFERENCIAL

Anterior a la conquista de los quechuas, el espacio geográfico boliviano en la parte andina estaba conformado por los territorios de los Lupacas, Pacajes (hombres águila), Omasuyos, entre otros, una concurrencia de varios señoríos y asentados sobre culturas anteriores, como los muratos uros, chipayas, mollos y en el denominado “horizonte formativo boliviano” con la cultura ayampitinense, Huancané y Chiripa. Eran unidades político-territoriales, cuyas particularidades principales se sostenían en una discontinuidad geográfica, no nucleada ni políticamente ni territorialmente.

Los descubrimientos arqueológicos, señalan que coexistían estas unidades políticas con fronteras no definidas –o por lo menos no como ahora las conocemos– eran dinámicas y cambiaban según el espectro dominante de alguna de ellas y que luego influía en el resto. Cada unidad política tenía dos componentes de poder político y

territorial: una periferia o círculo de poder que podía ser determinante y el otro el centro más con características ceremoniales. Con algunas variantes estas culturas no generaban centros de poder, sino círculos de poder que podían desarrollarse en la medida que podían influir al resto, esto es muy importante porque se otorgaba una importancia vital al territorio considerado “vivo”, lo contrario si implosionaba en el centro se podía asumir el ocaso de dicha unidad política.⁹⁰

Asimismo sus potencialidades productivas y económicas se sustentaban en el adecuado manejo de los múltiples pisos ecológicos existentes como la relación entre altiplano, las cabeceras de valles y los trópicos tal como sucedió en la cultura Mollo –Valles con las terrazas productivas en la Zona de la actual provincia de Larecaja en el Altiplano, esto admitía poseer una alta variedad de cultivos, logrando un ecosistema equilibrado y armónico sostenido por la rotación de tierras de manera anual.

Concurría una ventaja importante en la sostenibilidad de esta potencialidad productiva, que eran los mecanismos de redistribución del excedente y la propiedad comunal, a decir de Samir Amin, es el modelo típico del modo de producción tributario alternativo a los modos de producción esclavista o feudal según la literatura del materialismo histórico marxista.

Luego de que los quechuas lograron imponerse a la cabeza del Inca Manco Pachacutec a los señoríos aimaras generaron otros mecanismos de relacionamiento político administrativo y de continuidad territorial basados principalmente en la figura de los mitimaes que era el traslado de poblaciones enteras de una zona geográfica a otra, los ejemplos abundan, especialmente en las actuales provincias de Bautista Saavedra y Muñecas, la administración incaica logró articular un territorio más o menos homogéneo alrededor del lago Titicaca, un pivote geográfico que geopolíticamente les permitió tener áreas de dominio e influencia en lo que es el territorio de las repúblicas de Chile y la Argentina y por otro lado llegar a los contrafuertes de la Amazonía, como es el caso del municipio de Samaipata.

⁹⁰ Damonte. 2011. Construyendo Territorios Narrativas Territoriales Aymaras Contemporánea.

El trapecio territorial al interior de los *suyos* y *markas* del incario tenía como núcleo aglutinador territorial el *Ayllu*. Este micro territorio tenía la bondad de que al interior de este podía coexistir la propiedad comunal, la del inca y la del propio comunario, pero además en dicho trapecio adquiriría otro sentido la producción y reproducción social en un espacio sin lindes propiamente definidos.⁹¹

Ese espacio territorial se organizó según una estructura de adscripciones y relaciones asimétricas que conformaron la estructura social quechua, dicha distribución tuvo como características territoriales fundamentales la discontinuidad, la dualidad y la asimetría; discontinua porque hubieron regiones que no estaban relacionadas por ningún medio de comunicación como en general sucedió con los famosos caminos del inca, la dualidad, bajo el criterio de complementación entre los diferentes ayllus, la asimetría entre las poblaciones que eran transportadas de un lugar a otro. Los referentes geográficos que fijan dicha estructura social a un espacio territorial en específico fueron los lugares de importancia ceremonial-religiosa como los montículos, montañas y otras zonas sagradas o *huacas*; estos son los ordenadores primordiales del lugar en la época pre-inca.⁹²

Con la venida de los españoles, se produce una adulteración sustantiva de las estructuras formas de organización social y territorial en los andes y en los valles, si bien no se produjo una eliminación de las instituciones, si se trastornó de manera dramática el criterio de los límites territoriales, en muchos de los casos sostenidos bajo la lógica del antiguo “limes” romano, (los españoles fueron “herederos” de esa forma de demarcación territorial romana), se crearon nuevos mecanismos de autoridad que tuvieron entre sus objetivos la extracción de recursos, formas de extraer tributos.⁹³

Se fundaron encomiendas, luego corregimientos y finalmente intendencias, varias de ellas amparadas en bulas papales, se redujeron las comunidades indígenas a espacios

⁹¹ Renting, H. y Ploeg, J. 2011. Reconectar la naturaleza, la agricultura y la sociedad: cooperativas ambientales en los Países Bajos como arreglos institucionales para crear coherencia.

⁹² Damonte. 2011. Construyendo Territorios Narrativas Territoriales Aymaras Contemporánea.

⁹³ Magel, H. 2008. Sistema de Planificación del Territorio. Nom Pen: Royal University of Agriculture.

controlables, concentrando a la población indígena en reducciones o pueblos para ejercer un mejor control político y fiscal, las cuales se vieron además influidas y superpuestas por las divisiones eclesiásticas. Vale la pena aclarar que en el tiempo de la Colonia por regla general la división política de la corona española no necesariamente concordaba con los órganos de poder judicial como con el de la iglesia católica, eso generaba poderes paralelos que en muchos de los casos derivaron en conflictos armados, tal es el caso de la orden de los jesuitas en la Chiquitanía.

Las encomiendas y los obrajes tuvieron bastante fuerza como núcleo político y territorial en la región altiplánica, Domínguez señala que “las encomiendas en la zona del altiplano (peruano y boliviano) fueron de muy corta duración: desde el año 1535 hasta la década de 1570, y luego fueron reemplazadas por los corregimientos.”⁹⁴

Las encomiendas fueron un factor permanente de conflicto durante la época colonial, particularmente entre los primeros españoles que llegaron a estas tierras, que competían por las familias de un determinado territorio, esto generó conflictos violentos, por ejemplo entre pizarristas y almagristas en el Alto Perú, de ahí que como alternativa de una mejor administración se instituyeron los corregimientos, unidades territoriales más ágiles en tanto resolvían temas administrativos y de justicia en las comunidades.

Comenzó con el mandato del Virrey Francisco de Toledo, quien habría ordenado que las reducciones puedan agruparse en 50 provincias en todo el virreinato del Perú, por ejemplo, la autoridad de cada provincia se nombró a un corregidor. Con el tiempo sus atribuciones se ampliaron y si bien los corregidores eran funcionarios del virreinato, cuyo periodo de nombramiento duraba cuatro años, y si tenían influencias en las altas esferas de la administración colonial podían perpetuarse en sus puestos. Había que invertir dinero para conseguir los puestos, a veces se los subastaban.⁹⁵

⁹⁴ Preston, R. 2009. La investigación de Walter Christaller sobre la planificación del desarrollo regional y rural durante la Segunda Guerra Mundial. Berlín: Universidad Libre de Berlín.

⁹⁵ *Ibíd.*

En la segunda mitad del siglo XVIII, aparecieron las intendencias cuyo objetivo era mejorar la administración virreinal a través de la centralización de poderes, abarcaban espacios geográficos más amplios que los corregimientos y rendían cuentas directamente ante el virrey, como también a los responsables de las reales audiencias y capitanías. Ello generó complicaciones administrativas de orden mayor, pues no se sabía a ciencia cierta qué corregimiento correspondía a qué intendencia y existían contradicciones administrativas. Por estos inconvenientes, sumados a los crecientes movimientos independentistas, las intendencias no tuvieron tiempo de demostrar cuán efectivas podrían llegar a ser en tiempos de paz. Desaparecieron junto con el sistema administrativo colonial como uno de los últimos intentos de la corona por preservar su poderío en América.⁹⁶

A partir 1560 el virrey Toledo empleó varias innovaciones en la organización social, administrativa política como territorial; entre ellas su manejo de reducción de los pueblos indígenas, que consistía en concentrar los ayllus y comunidades indígenas para un mejor control del cumplimiento de los tributos y la obligación de la mita, que luego se perfeccionó con el descubrimiento de la plata en el cerro rico de Potosí y las minas de Huancavelica en el actual Perú.

Fue un sistema centralizado, agrupando las reducciones y las encomiendas en el virreinato. Por ejemplo al altiplano, cercano al lago Titicaca, le correspondían seis provincias: Lampa, Azángaro, Paucarcolla, Chucuito, Omasuyos y Pacajes. El gobernador de cada provincia era denominado corregidor, esto sería la base territorial luego de los cantones en la época republicana. La población de la zona del lago fue reducida en dos pueblos nuevos de indios con sus correspondientes párrocos, quienes encabezaban las parroquias de los principales asentamientos de la jurisdicción.⁹⁷

Las principales autoridades de la comunidad eran el cacique según nomenclatura española, escogido por la dirección de las colonias partir de su pasado bajo el Estado inca,

⁹⁶ Preston, R. 2009. La investigación de Walter Christaller sobre la planificación del desarrollo regional y rural durante la Segunda Guerra Mundial. Berlín: Universidad Libre de Berlín.

⁹⁷ Zuluaga M. 2012. La conquista negociada, Instituto de Estudios Peruanos.

(de ahí se desprende que hubo cierta “consideración” de conservar y respetar los territorios anteriores a la Colonia, debatida en la actualidad) el eclesiástico de la parroquia –como súper Estado de la Iglesia– y el corregidor eran parte de esa estructura. Puesto que la principal riqueza de una comunidad eran sus “indios” y sus tierras, el control de la misma era esencial para “ascender” en ese escalafón social.

Desde esa instancia de supra poder o super poder, la iglesia católica, se formaron también en la Colonia arzobispados y obispados, seguidos de prelaturas y vicariatos, territorios eclesiásticos con influencia notable como por ejemplo el arzobispado de Sucre considerada la primada de todas las jurisdicciones eclesiales en lo que iba a ser el territorio boliviano con importante y decisiva influencia particularmente en la Real Audiencia de Charcas.

Después de los arzobispados estaban las diócesis que también ocupaban extensos territorios, pero no correspondían directamente a la división territorial administrativa del virreinato. Por ejemplo la diócesis de Charcas incluía el centro y sur del altiplano, casi toda la actual Bolivia y la provincia de Atacama; no correspondía a todo el territorio de la Audiencia de Charcas. Hasta las primeras reducciones, las parroquias correspondían a las grandes ciudades y los territorios aledaños. Luego de lograr, al menos parcialmente, reunir a los indios en las reducciones para facilitar la labor evangelizadora y administrativa se reorganizó también el sistema de las parroquias. Cada pueblo o reducción recibió un párroco. En las ciudades había un párroco para los indios y otro para los españoles.

Ahí donde la población aborigen no había sido sometida y no se descubrieron recursos extraíbles como la Amazonía, el afán de dominio territorial era mucho menor. Por el contrario, la administración se concentraba en los centros extractivos y los puertos por donde lo extraído era enviado a la metrópoli española.

Si bien las iglesias fueron erigidas sobre antiguos santuarios pre-hispánicos para reemplazar su importancia religiosa y espacial, la administración colonial privilegió el buen gobierno extractivo a cualquier otra empresa, incluyendo la evangelizadora.⁹⁸

La maximización del uso de los pisos ecológicos suponía tanto el acceso a territorios discontinuos como la necesidad de establecer múltiples residencias y largos desplazamientos anuales, de un piso a otro. La re-territorialización de los ayllus en reducciones significó no solamente la reestructuración de redes sociales e identidades sino también nuevas formas de vivir o gestionar el espacio. Así, las identidades territoriales se trastocaron beneficiando la constitución de lugares y espacios territorialmente circunscritos en detrimento de identidades discontinuas de alcance regional. Las identidades étnico-territoriales desarrolladas sobre grandes espacios político-administrativos discontinuos, durante siglos fueron reemplazadas, al menos en el plano administrativo, por identidades locales homogéneas como en las reducciones.

A finales de la época colonial en Latinoamérica se comienza a incrementar el valor de la tierra rural: socialmente, como mecanismo de ascenso y, económicamente, como factor de producción. El valor de la tierra paulatinamente deja de estar ligado primordialmente a la mano de obra que en ella habita o a los minerales que en ella se encuentran, para comenzar a adquirir un valor propio. Si bien la tierra urbana adquirió valor de inmueble, en el área rural su valor, sin hombres ni recursos, era menor a la renta que podía aportar el tributo indígena. Al incrementarse el valor de la tierra se impulsa un proceso de usurpación de las tierras de comunidades indígenas, pero al depender del tributo indígena, la corona mantuvo algunas formas de protección de tierras para asegurar la producción de un excedente que le permita a los indios cumplir con el tributo. Tras la independencia la tierra continuará incrementando su valor, lo que acelerará el proceso de usurpación de tierras indígenas, para dar paso al régimen de las haciendas.

⁹⁸ Damonte G. 2011. Construyendo territorios narrativas territoriales aymaras contemporáneas. Ed. Grade.

La cuestión territorial en Bolivia, implícita o explícitamente, siempre estuvo presente en la agenda nacional. En términos político-administrativos, Bolivia creó sus unidades de gestión territorial reproduciendo muchas de las grandes unidades de la Colonia, es decir, las antiguas cinco provincias de la Audiencia de Charcas: La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Potosí, pasaron a convertirse en departamentos. Sin embargo, al interior de estas unidades se creó un conjunto de provincias, cantones y vice-cantones para ejercer un mayor control territorial desde el Estado.⁹⁹

Aunque estos decretos inicialmente no se cumplieron, los gobernantes de ese tiempo, expropiaron las tierras comunitarias, para repartirse y ampliar sus latifundios. Es harto conocido las decisiones de varios presidentes que maximizaron la renta agraria, con leyes de ex vinculación indígena, la ley sobre el postillaje e incluso aquello conocido como la ley de la “pernada”, institución europea de dominio de la nobleza y la iglesia contra los siervos y la gleba en el feudalismo y que se asentó en parte del territorio boliviano, particularmente en los valles y el altiplano.

La división política administrativa del territorio boliviano desarrolló profundas mutaciones desde la Constitución bolivariana de 1825. La CPE de 1839 dispone que “el territorio de Bolivia comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija y el Distrito Litoral. Los departamentos y el distrito se dividen en provincias y estos en cantones”. Ya en la CPE de 1843 se consigna que “El territorio de la República comprende los Departamentos de Chuquisaca, Potosí, La Paz de Ayacucho, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Beni y Distrito Litoral y Cobija”. Finalmente durante el siglo XX se creó el departamento de Pando.¹⁰⁰

Las provincias –que en su esencia fue un modelo francés– fueron modificándose a través de la historia republicana, fue la base en gran medida de la división política administrativa con mayor protagonismo respecto a los municipios, estas unidades territoriales se duplicaron entre 1826 y 1900, de 28 a 57 provincias y de 272 a 370 cantones

⁹⁹ Damonte G. 2011. Construyendo territorios narrativas territoriales aymaras contemporáneas. Ed. Grade.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

hasta 1900; de 272 en 1826 a 320 en 1864 y a 370, en 1900. En el siglo XX las provincias también se duplicaron. En la actualidad, se cuenta con 112 provincias, 339 municipios.¹⁰¹

Por otro lado, como dijimos los cantones como unidad territorial fueron los “herederos” de los corregimientos, a través del corregidor figura típica de la Colonia española mutada en la república que hacía de juez, policía, administrador del territorio cantonal, incluso como autoridad legítima mediante selecciones por parte del prefectos o subprefecto de esa época.¹⁰²

Luego de la derrota en la guerra del Chaco y la fuerte ascendencia de la nueva identidad nacional promovida fundamentalmente por el Movimiento Nacionalista revolucionario, que tuvo su climax en la revolución del año 1952 se planteó como una de las premisas fundamentales el proceso de la Reforma Agraria muy parecido al modelo mexicano de que “la tierra es para quien la trabaja” que fomentó la expropiación de gran cantidad de tierras de latifundistas, especialmente en la zonas del altiplano y los valles.

Bajo el lema de la alianza de clases se buscó la articulación entre las comunidades indígenas con las ciudades en orientación de crear una burguesía nacional sustentada por la capacidad económica agraria si fuese el caso, particularmente en las tierras bajas. Se impulsó el proceso de reconstitución de la propiedad de tierras en comunidades originarias afectadas por la ley de ex-vinculación colonial, formación de comunidades nuevas que demarcaron nuevos polígonos territoriales, muchas veces superpuestos que generarían conflictos de límites posteriormente.

La reforma agraria en teoría se orientó a crear condiciones mediante la dotación de tierras al campesino de los valles y el altiplano a la estructura capitalista, esto es, el mercado abierto con competencia de oferta y demanda pequeño bajo una lógica de productor sustentado en una clase campesina, eliminando el tema de adscripción étnica

¹⁰¹ Ovando J. 1997. El siglo XIX Bolivia y América Latina. Ed. Muela del Diablo Editores.

¹⁰² Prebisch, R. 1950. The Economic Development of Latin America.

o de pueblo indígena sustituyendo el término indio o indígena por campesino. Los sucesivos gobiernos han realizado nuevas modificaciones al marco legal de tierras que, unidas a la dinámica de globalización presente en el altiplano, están reconfigurando la realidad rural.

En los últimos decenios progresivamente el municipio como entidad territorial, más pequeña pero más ágil administrativamente fue relegando progresivamente de la titularidad y la principalía de las provincias, esto tendría efectos devastadores en la legitimidad de las autoridades provinciales como los subprefectos, reduciéndolas en la actualidad como meros operadores administrativos sin peso político alguno, salvo notables diferencias en la actualidad como los vicegobernadores en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

2. EL RÉGIMEN AUTONÓMICO

La impronta de los procesos autonómicos generados por varios departamentos a inicios de los años 50 del siglo XX cuyo resultado fue la Ley Marco de Autonomías otorgó a los cuatro niveles territoriales subnacionales cualidades gubernativas, legislativas y administrativas.

El elemento clave, de esas unidades, para tener esta cualidad gubernativa es su capacidad de legislar, es decir, definir sus propias leyes y normas en el marco de sus competencias y obligaciones, articuladas a la CPE, bajo una estructura jerárquica con el nivel central del Estado, como una relación horizontal como los otros 4 niveles autonómicos como es el departamento, el municipio, la Región – que nos ocuparemos más adelante - luego los territorios indígenas originarios campesinos, un abanico de leyes y normas, que multiplicado por los tres niveles competenciales y los cuatro territorios autonómicos, fácilmente pueden ubicarse en unas 5.000 leyes y normas competenciales que deben producir dichos territorios autonómicos.¹⁰³

¹⁰³ Gaceta Oficial de Bolivia. 1995. Ley 1654 de Descentralización Administrativa. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Desde otra perspectiva las autonomías no son otra cosa que un proceso de descentralización político administrativo de unidades territoriales, respecto al nivel central, que coexisten o se organizan al interior del territorio boliviano en una suerte de dialéctica contradictoria cuando estos entran en conflicto particularmente por temas de límites o las ventajas de explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como la distribución de recursos económicos por el nivel central.

La Constitución Política actual, en su Art. 272 indica que el modelo autonómico tiene como base de la realización de sus mandatos la aplicación de sus cualidades ejecutiva legislativa, administrativa, reglamentaria, fiscalizadora entre otras, estos mandatos son para: a) las 9 Autonomías departamentales, las 339 Autonomías Municipales (incluidas 2 de corte indígena originario como es el caso del municipio indígena de Charaña y Racay Pampa) y la Autonomía Indígena Originaria Campesina AIOC, esta última subdividida en AIOC regional, AIOC municipal y AUOC comunal.

El cuarto tipo de autonomía, denominada autonomía regional, no posee la condición legislativa, vale decir no está dotada de una representación legal y legitimada por sus habitantes mediante el voto directo, esta ausencia le provoca una suerte de dependencia del nivel departamental y en menor medida municipal, técnicamente hablando podemos inferir que es una semi-autonomía con limitadas competencias enmarcadas en facultades deliberativa, normativa-administrativa y fiscalizadora.

3. LA GESTIÓN TERRITORIAL EN BOLIVIA, Y SUS EFECTOS TERRITORIALES Y SOCIALES

En la historia política y administración territorial del país el desarrollo y la planificación territorial estuvieron desarticulados en niveles estancos, es decir, los planes de desarrollo nacionales, departamentales, municipales y sectoriales estuvieron desconectados de los planes de ordenamiento territorial (plan de uso de suelos y de ocupación del territorio), generando un proceso fragmentado de la planificación, dispersando esfuerzos y promoviendo procesos paralelos y desconectados, restando recursos a las entidades responsables de la gestión de recursos en dichos territorios.

Estos problemas pueden ser interpretados como problemas de desequilibrio territorial, es decir, desequilibrios entre el territorio y la población. Existen desequilibrios territoriales en un país o un área geográfica cuando los recursos se reparten de una forma desigual, concentrándose la mayor parte en una zona, mientras el resto presenta serias carencias. Entre estos problemas se destacan los siguientes: los resultados en términos de factura social son altos, pobreza, marginalidad social y poco acceso a la educación, salud y medios de comunicación.¹⁰⁴ Pero específicamente genera:

- Una baja densidad poblacional, es decir, la desproporción entre la cantidad de personas y la extensión del territorio donde viven. La densidad es baja cuando el número de personas es escaso con relación a la extensión del territorio.
- Altos niveles de inmigración interna (otros departamentos, municipios y externa hacia otros países).
- También genera crecimientos demográficos implosivos, una alta concentración de individuos en espacios territoriales pequeños, por regla general en grandes urbes o zonas metropolitanas. Incluso los más recientes fenómenos denominados megalópolis, en Asia y Latinoamérica. Incluso se ha llegado a casos de niveles de hiperconcentración de personas aportando a la delincuencia, la inseguridad ciudadana y el ascenso de niveles de violencia criminal e incluso familiar.
- Un indicador de esta problemática es el desequilibrio poblacional entre área urbana (población concentrada) y el área rural (población dispersa). Que tiene como uno de los efectos la prestación de servicios básicos selectiva y discriminatoria particularmente en el área rural.
- La anterior línea está en relación al bajo nivel de capacidad institucional de los municipios para dar respuesta oportuna a la satisfacción de las necesidades de la población.

¹⁰⁴ Magel, H. 2008. Sistema de Planificación del Territorio. Nom Pen: Royal University of Agriculture.

- Otro efecto, son los bajos niveles de legitimidad de las autoridades en poblaciones dispersas que se traduce en la alta volatilidad de las gestiones gubernamentales como por ejemplo en el acortamiento de los mandatos.
- También alcanzan a los indicadores relacionados a la dinámica poblacional traducidos en poblaciones de mayores adultos y bajo índice de niños y jóvenes, dando lugar a procesos migratorios constantes.
- En la actualidad el vértice de las desigualdades ha llegado a extremos de hiperconcentración urbana respecto al área rural de un 80% sobre 20 en varios países del Asia y Latinoamérica, Bolivia no es la excepción.
- Los desequilibrios territoriales generan a su vez otros problemas como desigual distribución del producto interno bruto, creando fenómenos de rentismo de los gobiernos centrales, en relación a los niveles gubernamentales locales, en el caso boliviano de los 339 municipios, aproximadamente 2 tercios de municipios con poblaciones que no superan los 15.000 habitantes el noventa por ciento de sus recaudaciones son generados por el nivel central mediante y mediante las leyes de coparticipación tributaria y el impuesto directo a los hidrocarburos, y el resto es con recursos propios, generando una pereza fiscal de estos municipios pequeños.
- En este último punto es interesante indicar que, el nivel central del Estado conserva para sí el 75% del total de los recursos públicos y la administración del 95% de los impuestos y tributos del país, el saldo de los recursos se reparten entre gobernaciones y municipios, la generación de ingresos propios es insignificante en varios municipios, situación que ha generado una suerte de “rentismo territorial” porque sus ingresos dependen, casi en su totalidad, de las transferencias del nivel central, condicionadas y reglamentadas de manera estricta en su aplicación.
- Otra de las manifestaciones está relacionada a los conflictos por límites territoriales donde más de un 93%, de los 339 municipios del país tienen problemas limítrofes de diferente intensidad, tanto entre fronteras

interdepartamentales como es el caso del departamento del Beni y Cochabamba o el de Oruro y Potosí por los linderos agrícolas de la producción de la quinua (Coroma y Quillacas).¹⁰⁵

- Por otro lado, hay territorios aislados sin continuidad geográfica, un ejemplo claro es el departamento de Potosí donde sus provincias del norte están aisladas y se articulan de manera más natural al departamento de Oruro, lo mismo sucede con las provincias del sur articuladas más al departamento de Tarija.
- También es importante analizar las continuas invasiones de colonos a territorios declarados Áreas Protegidas, como es el caso del TIPNIS (Territorio indígena, Parque Nacional Isiboro Sécure), o el Parque de manejo integrado Amboró por el tema de plantaciones de excedentarias de coca, con efectos directos e indirectos medioambientales. Incluso hay noticias de conflictos de límites en las comunidades de Curahura de Carangas dentro del parque nacional Sajama.¹⁰⁶

No hay duda que hay otros ingredientes que generan estos problemas son múltiples como el modelo económico, la división política administrativa, organización estatal, tipo y forma de Estado y gobierno, que no es el caso de esta tesis.

Desde esa perspectiva ha existido una lógica ideológica falseada en diferentes momentos de la historia, aseverando que el territorio y el espacio geográfico son similares son indemnes y perennes, que no es posible modificarlos, para el caso boliviano se “olvida” fácilmente que los momentos históricos sea del horizonte formativo, señoríos aymaras, conquista quechua, Colonia, época republicana y Estado Pluricultural pusieron su sello territorial en los espacios geográficos. Por otro lado, muchos territorios municipales se han conformado al influjo de intereses y enclaves económicos como es el caso de los municipios de Potosí y La Paz (ciudades mineras y comerciales).¹⁰⁷

¹⁰⁵ Damonte G. 2001. Construyendo territorios narrativas territoriales aymaras contemporáneas. Edit. GRADE.

¹⁰⁶ Informe10. 2011. Entre la Loma Santa y la Pachamama. Edit. Fundación Tierra.

¹⁰⁷ CEPAS. 2004. Guía para la evaluación de Proyectos. La Paz: PROPACS.

En otras palabras nuestra territorialidad es consecuencia en gran parte producto de “accidentes históricos” e intereses que marcaron un momento de la historia boliviana, esto ha producido desigualdades sociales, políticas y administrativas muy pronunciadas en los territorios, determinados adicionalmente por el fenómeno muy pronunciado de un centralismo económico, político y administrativo (tan recurrente en países de América latina), también ha generado profundas asimetrías de lo urbano respecto a lo rural particularmente en los niveles subnacionales, donde el desarrollo es notoriamente desigual.

Ello ha generado profundas diferencias en el desarrollo de los territorios, asimetrías muy notorias entre departamentos, municipios y regiones. Hay un forzado manifiesto –en muchos casos– de construcción territorial, basados en visiones de corto plazo antes que políticas de Estado, por ejemplo la creación de municipios con menos de 500 habitantes, territorio que por su extensión territorial exceden incluso a los mismos departamentos o provincias, tal el caso del municipio de Charagua en el departamento de Santa Cruz.

Finalmente también influye notablemente en el tema de saneamiento de tierras, usos prediales, catastros urbanos y rurales, es decir en la forma de acceso a la propiedad de la tierra desde lo comunitario hasta lo individual, que para el caso boliviano hay un rezago notable, pues basta indicar que sólo el 15% de los municipios tienen catastros actualizados y casi el 40% de tierras aún no están saneadas.

En síntesis, preliminarmente podemos entender que hay una disociación muy pronunciada, entre la búsqueda de un desarrollo integral, en relación a la gestión territorial, hay una suerte de “asimetría” o no correspondencia, entre el desarrollo y la gestión territorial en Bolivia, que puede tener varias explicaciones, entre las más importantes apuntamos las siguientes:¹⁰⁸

¹⁰⁸ Mattar J. 2014. Planificación, prospectiva y gestión pública. Edit, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a). Persistencia de un modelo de desarrollo centralizado, más allá del avance que se logró con la Participación Popular o la ley de Descentralización Administrativa o producto de la Ley de Marco de Autonomías con sus cuatro autonomías ya establecidas.

b). La recurrencia cada vez mayor de conflictos sociales, políticos e institucionales en relación a los límites territoriales, que generan rezago muy significativo impactando particularmente en los niveles subnacionales.

c). Territorios “inviabiles” o “fallidos”, relacionados a sus escasa población, economía, geografía hostil e institucionalidad inexistente, que afectan a un 23% de los municipios del país.

d). Sistema público ineficiente en la asignación de recursos y competencias definidas, a los diferentes niveles territoriales, que provoca “rentismos fiscales” y “pereza” institucional de los administradores del territorio.

e). Una “no” correlación y/o correspondencia entre los históricos espacios territoriales, sociales y culturales respecto a las divisiones políticas actuales.

f). Intereses económicos manifiestos relacionados a las riquezas de territorios en una visión extractivista (recursos naturales renovables y no renovables).

g). Debilidad institucional, de los tomadores de decisiones (funcionarios públicos) en los territorios.

h). Deficiencia en los mecanismos de participación y control social de la ciudadanía.

i). Relación competencial inequitativa, que otorga pocas competencias a los territorios, concentrándose las más importantes en el nivel central (privativas y exclusivas).

j). Persistencia de una planificación estatal indicativa, centralista y de visión cortoplacista.

Estas condiciones permiten concluir que “la vulnerabilidad socioeconómica de Bolivia está caracterizada por las fragilidades de población, educación, salud, economía, vivienda, servicios e insumos; es decir, en cuanto ubicación de asentamientos humanos e infraestructura productiva y social en áreas expuestas a amenazas, baja capacidad de sectores poblacionales para absorber el impacto de las amenazas y recuperarse de éstas”.

Asimismo, la vulnerabilidad está relacionada con la demanda creciente de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica; acceso a educación, salud, empleo y vivienda; al deterioro ambiental producido por la actividad económica no sustentable y a procesos acelerados de migración. Además la vulnerabilidad física caracteriza alta concentración de elementos expuestos en capitales de departamento y municipios.¹⁰⁹

Bolivia, de igual modo que muchos Estados nacionales del resto de América latina y del mundo, emergió, arrastró –y aun arrastra– fisuras estructurales o conflictos persistentes. Se trata de un Estado que se configuró sobre diversas fracturas territoriales, como la del centro-periferia-regional y local, fisura que muestra la precaria articulación entre unidad política y territorial en el ámbito de la nación (el conjunto de la población que vive en su circunscripción territorial, para decirlo sencillamente). En este sentido, Bolivia es uno de esos países que se enfrentan a complejos problemas derivados de una limitada construcción de la comunidad política entorno al Estado y al territorio.

La fractura territorial se manifiesta claramente en la presencia de un complejo juego de contrastes y oposiciones alrededor de un clivaje centro/periferia. La presencia de ese clivaje distingue a Bolivia (...) de otros países de la región en los cuales el centro no encuentra periferias con capacidad para desafiar su poder”. En Bolivia, en su historia, las periferias se han desafiado entre si y han desafiado al centro permanentemente.¹¹⁰

¹⁰⁹ Jordan M. 2017. Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina.

¹¹⁰ *Ibíd.*

Las condiciones históricas de Bolivia han aparejado una lógica desigual de estructuración de sus territorios particularmente en el nivel departamental de como influyeron a los otros departamentos, por un lado se generó un fuerte mecanismo centrífugo de Chuquisaca y Potosí después de 1925, luego por la impronta de La Paz producto de la guerra Federal, pasando por un breve periodo del departamento de Oruro, en la era de la Plata, para finalmente cuestionarse el regionalismo de Santa Cruz en los últimos años, pero que tuvo su precedencia en el movimiento de los “igualitarios” de Andrés Ibañez.

Esto es importante pues más allá de consideraciones ideológico políticas predominantes de las diferentes épocas, sea esta de corte liberal, conservadora, anarquista, marxista, plural comunitaria, que justificaban la realidad desde posiciones darwinistas sociales, lucha de clases, alianzas de clases, lo pluri-multi, lo cierto es que “la historia de Bolivia no es la historia de la lucha de clases. Es más bien la historia de sus luchas regionales” como bien manifestaría el profesor Roca, defensor e ideólogo de la denominada “Nación Camba” de principios del siglo XXI.

Efectivamente en esa lógica centro –periferia que signó a Bolivia en casi 150 años tuvo en el fondo el correlato regional– territorial encapsulada en sus recursos naturales estratégicos en ese momento (plata, estaño, petróleo). Las competencias privativas estuvieron concentrados por lo tanto en el nivel central, desde aquellas consideradas determinantes para un Estado, (moneda, migración, guerra, Justicia y otros).

La Constitución de 1986, la norma fundamental que definió este esquema, con respecto a la administración política del Estado establece tres niveles, el departamental, la provincia y el cantón, señala que el gobierno superior político de cada departamento residirá en un prefecto, siguiéndole, un gobernador en cada provincia y un corregidor en cada cantón, todos con “subordinación gradual al Gobierno supremo”. Ese régimen está establecido para “mantener el orden y la seguridad pública”, lo que muestra que las demás competencias públicas estuvieron centralizadas en el gobierno nacional.

Las otras competencias exclusivas también se concentraron en el nivel central, dejando para los otros niveles competencias marginales, de ahí que las autoridades al margen de carecer de legitimidad, sus funciones estaban muy reducidas, por ejemplo la de prefecto en su provincia respectiva, como el típico modelo francés con antecedente romano. Que tenía la connotación de ocupación del territorio conquistado.

Merece en esta lógica territorio-región, que el único intento con cierta relevancia de política estatal fue el traslado de los poderes a partir de la denominada revolución federal, en efecto, el desplazamiento de los poderes públicos al departamento de La Paz significó en términos geopolíticos una descomposición territorial de influencia del arco sur de Bolivia hacia el norte cuyo centro de gravedad fue Oruro La Paz, sin embargo como se sabe, al final la estructura política anterior prevaleció y la lógica federalista se esfumó cuando los nuevos gobernantes hubiesen cumplido con su objetivo que era solo la toma del poder político.

En rigor de verdad la descentralización política y administrativa no tuvo una agenda definida menos pensando en una modernización estatal antes de 1830, la emergencia en realidad data posteriormente a la guerra del Chaco, porque no solo era la impronta de una nueva “conciencia nacional”, era también la conciencia territorial, el centro se había desplazado a la periferia, con la presencia de otros actores que planteaban la necesidad de la integración de oriente con el occidente, del norte con el sur, particularmente el territorio chaqueño de la lógica de Colonias y colonizadores sobre un espacio geográfico a ciudadanos con identidad territorial y cultura propia.

El efecto fue la Revolución Nacional de 1952, que promovió un proyecto político nacional que abarcaba una visión “más nacional”, no solo en la alianza de clases o clases nacionales, sino en una visión más integradora territorialmente hablando, eso sí fundado en una economía centralizada y planificada promovida por el Estado central, aunque con fuerte sesgo de potenciamiento al oriente boliviano, la marcha al este según había definido Bohan.

Se removió el eje minero triple, La Paz, Oruro y Potosí, instituyendo un nuevo sistema regional asentado sobre el eje La Paz (minero), Cochabamba (Agrícola) y Santa Cruz (pecuario). Las medidas aplicadas en el oriente, además de contener la reforma agraria, es decir, conservar el régimen de propiedad de la tierra y alentar la formación de empresarios agrícolas, lo que más adelante se definió como la agro-industria de oriente, cuyo desarrollo fue favorecido con la creación del mercado interno por la revolución. “Y sobre la base de la rápida expansión del pequeño productor parcelario se formaron nuevas capas de comerciantes, artesanos, transportistas y de toda suerte de intermediarios”.

Esa orientación del MNR tiene origen en el Plan Bohan, según el cual Bolivia debía aplicar una política de sustitución de importaciones (alimentos, principalmente), ahorrar divisas, fortalecer y diversificar la economía nacional, además de incentivar la exportación de recursos naturales como los hidrocarburos. El MNR tomó ese plan como base de su política económica con el Plan Inmediato de Política Económica de la Revolución Nacional, que destacaba la importancia de las regiones como Santa Cruz, con lo que la Revolución Nacional adquiriría también un perfil regional.

La Revolución Nacional territorializó el país de conciencia departamental y local, la territorialidad como ámbito de autopercepción de la sociedad boliviana. Formando o reforzando identidades regionales latentes o ya expresadas, asimismo generó la creación de nuevas entidades sindicales políticas y cívicas como los futuros comités cívicos, destacando el comité cívico cruceño por su influencia en el pasado inmediato como el derecho a las regalías hidrocarburíferas de los departamentos productores, incluyendo a los departamentos de Beni y Pando, por su debilidad económica de esa época.

El MNR robusteció el nivel regional complementando, pero también conflictivizando, la dualidad occidente y oriente, que se agudizaría más adelante el año 1967 sucedería un momento muy importante, la gran reforma constitucional de ese año definió la descentralización administrativa en términos modernos de la estructura estatal que con ligeras variantes se mantendría hasta la actual constitución.

4. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL ACTUAL

La hipótesis secundaria 2, muestra que la nueva estructura del espacio geográfico ha buscado reconvertir los problemas en un nuevo marco de oportunidades, es decir frente a las asimetrías entre centro y periferia, lo urbano y lo rural, la inmigración con la emigración que genera saldos migratorios negativos específicamente en los niveles municipales y las autonomías indígenas originarias campesinas.

Desde esa perspectiva la actual constitución busca remontar el denominado centralismo estatal y sus consiguientes efectos, bajo la figura de la impronta de las autonomías, como un nuevo modelo de desarrollo armónico territorial social y que permita un nuevo pacto entre los actores sociales, buscaba un equilibrio de las diferentes vertientes de las manifestaciones regionales que se canalicen en los 4 tipos de autonomía, aunque claro sin llegar al nivel del federalismo, que esa era la apuesta de muchos sectores sociales de esa época.

Fue evidente que el gobierno de turno buscó separar las aguas entre una lógica de las autonomías que en teoría iban a profundizar la descentralización política administrativa del Estado, en oposición al modelo de desarrollo anterior – como dijimos - centralizador y excluyente, se atizó hábilmente que el Estado centralista, nunca quiso una descentralización, que lo que se había avanzado era un modelo más desconcentrado, la prueba clara de ellos fue la Ley de Descentralización Administrativa, que según el gobierno falsificaba la verdadera naturaleza de un Estado descentralizado.

Se asumió que, lo que no era verdadera descentralización del poder de los gobiernos “liberales”, el nuevo régimen de las autonomías iba a ser la alternativa, una democratización del poder de la mano de las nuevas competencias y sus cuatro tipos y la asignación de nuevos recursos por cada competencia y/o responsabilidad, en ese sentido cuando el primer capítulo de la CPE explicita: “...con Autonomías y descentralización” fusiona arbitrariamente los dos conceptos uniéndolas en un solo concepto integral y las opera con los 4 tipos de autonomía.

Integra este relacionamiento entre Estado central y los otros niveles estatales, con los 4 tipos de competencias, subsumiendo hábilmente las competencias privativas, que corresponden al nivel central, que son 19 competencias según la constitución, que entre los más importantes están la Justicia, el régimen migratoria, seguridad entre otros, esto es fundamental para comprender que el régimen autonómico que se planteó luego se desarrolló –blindó– al nuevo Estado sobre las propuestas de un Estado federal.

Este rigor constitutivo y legal implicaba empero una separación de las competencias con la asignación de recursos, que paradójicamente mantuvo lo que fue la ley de participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa (actualmente abrogadas), en otras palabras fue un nuevo modelaje pero en gran parte conservando la misma vestidura del periodo republicano y de la época neoliberal.

Este punto es importante, porque más allá de las reivindicaciones históricas y los notables avances que se han tenido en términos de una democracia más inclusiva reflejada en gran parte en reducir las asimetrías sociales, y por supuesto en la vigencia de la nueva territorialidad de la mano de las autonomías, sin embargo no es posible desconocer los anteriores momentos de descentralización. La ley de Descentralización Administrativa que incorporaba la prestación de servicios a la población en caminos, gestión social, educación, salud, e incluso el de fortalecimiento institucional a los gobiernos municipales, en varios departamentos se dio la figura del subprefecto aunque designado cumplía acciones de servicio particularmente en el tema de emergencia y riesgos.

En los últimos años del modelo neoliberal y parte del nuevo modelo del Estado multicultural se avanzó la designación directa de los prefectos por parte del presidente de la República a la elección directa vía sufragio universal en los 9 departamentos. Aunque era evidente que la descentralización administrativa adolecía de 3 factores fundamentales: no poseía la cualidad legislativa propiamente dicha, las resoluciones prefecturales no alcanzaron jamás el status de ley, tampoco los consejeros departamentales tenían mandato propiamente legislativo era un consejo (no concejo),

que podía amonestar al ejecutivo y sus directores, pero no podía destituirlos y tercero territorialmente hablando primaba aún el nivel provincial antes que el municipal.

Con la Constitución actual se instauró el actual régimen autonómico con una base legislativa muy fuerte que se le otorgó con sus diversas nuevas competencias. Sin embargo, el nuevo régimen autonómico en lo que respecta a la autonomía regional no le concedió competencias plenas particularmente en el tema sus cualidades gubernativas y específicamente de la formulación de leyes, esta última al carecer de una instancia legislativa legítimamente constituida, esto es a través del voto, como veremos más adelante. Esto implica que en realidad el modelo autonómico tiene plena consolidación en las autonomías departamentales y municipales, débil en lo que respecta a las autonomías indígenas originarias AIOC, e incompleta en la autonomía regional.

La Organización Territorial del Estado boliviano está contemplada en el Título I Organización Territorial del Estado, Capítulo Primero Disposiciones Generales:

Artículo 269.

I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos IOC.

II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.

III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.

Esto es importante, porque se hace una alusión directa a la división política administrativa y articulada a la descentralización, nótese que está incorporada la unidad territorial histórica de provincias, aunque esta luego no tiene competencias específicas en el régimen autonómico.

Artículo 270.

Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.

Se insiste en esta parte, la categoría territorial provincias ya no tiene el alcance o el nivel de “status”, con todos los requisitos previstos líneas arriba, en esa misma línea aunque más específicamente los cantones ya no están contemplados en esta constitución.

Artículo 271.

I. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Artículo 272.

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Artículo 273.

La ley regulará la conformación de mancomunidades entre municipios, regiones y territorios indígena originario campesinos para el logro de sus objetivos.

Artículo 274.

En los departamentos descentralizados se efectuará la elección de prefectos y consejeros departamentales mediante sufragio universal. Estos departamentos podrán acceder a la autonomía departamental mediante referendo.

Artículo 275.

Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

Artículo 276.

Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.

Consecuentemente los niveles de la nueva estructura y organización territorial del Estado boliviano son cuatro:

Gráfico 1. Nueva organización territorial del Estado

AUTONOMICO	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	electoral	DIVISION POLITICA
Nacional					Nacional
departamental					Departamental
REGIONAL					PROVINCIAL
Municipal					Municipal
AIOC					Comunidad

Fuente: elaboración propia

La actual Constitución Política del Estado Plurinacional Bolivia no reconoce a las regiones como unidades territoriales de la organización territorial del Estado y ha dejado de lado a los cantones del anterior esquema constitucional.

La CPE, instituye contrastes entre las unidades territoriales y entidades territoriales, siendo que la primera es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino, y la segunda, es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias. En cambio las autonomías regionales se rigen por los niveles de competencia claramente definidos sean estos privativos, exclusivos, concurrentes y compartidos.

Complementariamente, el marco normativo definido en la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización, establece dos formas de administración de las unidades territoriales:

Gráfico 2. Formas de administración de unidades territoriales

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	AUTONOMÍA
Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.	Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley (031), por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución

	Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.
El criterio principal que esa descentralización no implique representación política.	Implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva.
Es la figura de la desconcentración, por ejemplo, para las sub-alcaldías municipales.	Ejercen plenamente sus tres niveles autonómicos: la exclusiva, compartida y concurrente.
En el caso de instituciones como la Contraloría, defensor del Pueblo, Ministerio Público y otros, el carácter híbrido de su mandato o representación delegada es el mecanismo por la que establece sus competencias que son delegadas y jerárquicas	En el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.

Fuente: Elaboración propia

Desde esa perspectiva la autonomía regional es un mecanismo territorial que en función de las necesidades y demandas de una región (sociedad e instituciones) pueden ser parte

de la estructura organizacional y territorial del Estado en su versión autonómica aunque no desde el punto de vista de la división política estatal.

Es importante remarcar, que este principio está establecido en La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que textualmente indica la instauración de regiones desde el nivel central o gobierno nacional, pero también desde el ámbito departamental considerando que el territorio regional devendrá precisamente de dicho territorio, como es el caso actual de la provincia del Gran Chacao en Tarija, donde coinciden tanto la provincia como la región (aunque es una coincidencia que no se repetirá de manera general como veremos más adelante).

4.1. La formación de regiones por el nivel central del Estado

Dentro de las competencias privativas del nivel central del Estado se encuentra la facultad de establecer niveles regionales en función de espacios geográficos orientados a la planificación del desarrollo y hacer más eficiente la administración del territorio asumiendo la prioridad de una gestión sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables.

Establece así mismo la necesaria articulación con las otras entidades autónomas (departamentales, municipales e indígena originario campesinos), considerando sus competencias en sus tres vertientes.

Es fundamental indicar que al ser espacios de planificación del desarrollo, el criterio que se priorizó es que la región no tiene en sentido tradicional límites o “fronteras”, que coarten sus capacidades de gestión, o entren en conflicto, de ahí que la norma es clara al respecto “...En ningún caso aquellas macro regiones que trascienden límites departamentales podrán constituirse en autonomía regional (artículo 22, párrafo II),¹¹¹ en otras palabras el propósito de la región no es adicionar una nueva división política del Estado sino más bien articula los territorios ya establecidos.

¹¹¹ Los municipios que conformen una región no podrán ser parte de otra, a excepción de aquellos que sean parte de regiones metropolitanas, de acuerdo al Párrafo II del Artículo 25 de la presente Ley.

La ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización hace referencia a los espacios de planificación y gestión antes que a la Autonomía regional. Esto queda establecido en el:

Artículo 18. (ESPACIOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN). Las regiones y los distritos municipales que pudiesen conformarse serán espacios de planificación y gestión de la administración pública.

A continuación, revisemos los artículos de esta norma, que van definiendo las características y atributos principales de la región.

Artículo 19. (REGIÓN).

I. La región es un espacio territorial continuo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento, que tiene por objeto optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral, y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública. Podrán ser parte de la región, las entidades territoriales indígena originario campesinas que así lo decidan por normas y procedimientos propios.

II. La región como espacio territorial para la gestión desconcentrada forma parte del ordenamiento territorial, que podrá ser definida por el gobierno autónomo departamental.

Artículo 20. (OBJETIVOS DE LA REGIÓN).

La región, como espacio de planificación y gestión, tiene los siguientes objetivos:

1. Impulsar la armonización entre las políticas y estrategias del desarrollo local, departamental y nacional.
2. Posibilitar la concertación y concurrencia de los objetivos municipales, departamentales y de las autonomías indígena originaria campesina, si corresponde.
3. Promover el desarrollo territorial, justo, armónico y con equidad de género con énfasis en lo económico productivo y en desarrollo humano.

4. Constituirse en un espacio para la desconcentración administrativa y de servicios del gobierno autónomo departamental.
5. Generar equidad y una mejor distribución territorial de los recursos, haciendo énfasis en la asignación de recursos a niñez y adolescencia.
6. Optimizar la planificación y la inversión pública.
7. Promover procesos de agregación territorial.
8. Otros que por su naturaleza emerjan y que no contravengan las disposiciones legales.

Artículo 21. (REQUISITOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN).

La región podrá conformarse entre unidades territoriales con continuidad geográfica que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas, con una vocación común para su desarrollo integral y deberá ser más grande que una provincia, pudiendo agregarse a ésta algunas unidades territoriales pertenecientes a otra provincia. Una sola provincia con características de región, excepcionalmente podrá constituirse como tal, como es el caso de la única Autonomía provincial vigente, la provincia del Gran Chaco.

Artículo 22. (CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN).

I. La región, como espacio de planificación y gestión, se constituye por acuerdo entre las entidades territoriales autónomas municipales o indígena originaria campesinas, cumpliendo los objetivos y requisitos establecidos en la presente Ley.

II. Los municipios que conformen una región no podrán ser parte de otra, a excepción de aquellos que sean parte de regiones metropolitanas, de acuerdo al Parágrafo II del Artículo 25 de la presente Ley.

III. El nivel central del Estado podrá conformar macroregiones estratégicas como espacios de planificación y gestión, por materia de interés nacional sobre recursos naturales, debiendo coordinar con los gobiernos autónomos departamentales, municipales

e indígena originario campesinos que la integren. En ningún caso aquellas macroregiones que trascienden límites departamentales podrán constituirse en autonomía regional.

IV. Los gobiernos autónomos departamentales, con la finalidad de planificar y optimizar el desarrollo departamental, podrán conformar regiones dentro de su jurisdicción de forma articulada y coordinada con las entidades territoriales autónomas, que decidan previamente conformar una región de planificación y gestión, sin vulnerar aquellas ya conformadas según lo dispuesto en los Parágrafos I y III del presente Artículo.

La Constitución Política del Estado Plurinacional consagra la Autonomía Regional y la Autonomía Indígena, como derechos optativos. Esto quiere decir que un conjunto de Municipios que comparten ciertas características, tienen continuidad territorial y con pertenencia a un mismo Departamento, pueden constituirse en una Autonomía Regional y organizar un Gobierno Regional, si esta es la voluntad y decisión de sus habitantes la que debe expresarse mediante el referendo.

La Constitución también señala que son autonomías indígenas originario campesinas los territorios indígenas originario campesinos, los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en la Constitución y las leyes. (Art. 291).¹¹² Si los habitantes de los territorios indígenas, los Municipios y las regiones no optan por ninguna de estas Autonomías (Regional e indígena), estarán organizados como en el presente. En el caso de las regiones interdepartamentales, permanecerán vinculadas a los mismos administrativamente.

Las Autonomías Regionales podrán conformarse sobre la base de la voluntad de asociación intermunicipal, es decir, la voluntad de asociarse de varios Municipios o de una Provincia. Esto quiere decir que una de las bases de la Autonomía Regional será la voluntad de los habitantes que viven en un espacio territorial, comparten características

¹¹² I. Son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley. II. Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina.

culturales, políticas, económicas, tienen un similar recorrido histórico y enfrentan problemas comunes (falta de caminos y comunicación; electrificación, desarrollo económico, etc.).

La Ley Fundamental consagra las Autonomías Regionales, es decir, instancias o niveles de organización político-administrativo constituida al interior de los Departamentos. Estas Autonomías Regionales se ubicarán en el nivel intermedio entre el Gobierno Departamental y los Gobiernos Municipales, sin sustituirlos ni apropiarse de las competencias municipales. El Gobierno Regional Autónomo actuara en el marco de competencias diferenciadas de las competencias municipales.

A continuación, describimos un caso de conformación de región desde el nivel central del Estado, se trata de una modalidad de conformación institucional de la región, siendo la otra la que realiza el departamento que se describirá más adelante.

El Decreto Supremo N°. 0538 de creación de la Agencia para el Desarrollo de las Macro regiones y Zonas Fronterizas – ADEMAF, define a las macroregiones del siguiente modo:

I. Para efectos del presente Decreto Supremo se entiende por Macroregión aquel espacio territorial que articula regiones afines ecológicamente, culturalmente y de vocación productiva, y que en términos político administrativos corresponden a uno o más departamentos.

II. La Macroregión se identificará mediante Resolución Biministerial de los Ministerios de Planificación del Desarrollo y Autonomía.

Esta norma señala que existen Macroregiones que guardan características geográficas similares en cuanto a la topografía, riqueza ecológica y biodiversidad, pero que enfrentan condiciones socioeconómicas de baja densidad poblacional, abandono y retraso en su desarrollo que requieren de inmediatas acciones por parte del Estado para revertir su situación e impulsar sus procesos de desarrollo.

Las macroregiones que reconoce son: Chiquitania, Amazonia, Andina, Valles (valles interandinos) y Chaco.

El mismo Decreto Supremo establece y reconoce a la Agencia para el Desarrollo de las Macro regiones y Zonas Fronterizas - ADEMAF las siguientes funciones:

- Promover, formular, canalizar, coordinar y supervisar los planes, programas y proyectos de desarrollo ejecutados por los Ministerios sectoriales y las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo a nivel Central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas, de acuerdo al PND.
- Identificar y priorizar las demandas sectoriales y territoriales, canalizar iniciativas de programas y proyectos propuestos por las organizaciones sociales, locales y regionales, coordinando su evaluación e implementación con las entidades del Órgano Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos.
- Promover iniciativas estatales para impulsar actividades económicas productivas en el marco del PND.
- Fortalecer la presencia y la gestión pública del Órgano Ejecutivo a nivel central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas.
- Administrar y gestionar programas estratégicos para Macroregiones y Zonas Fronterizas de las mismas.
- Efectuar el seguimiento a los proyectos estratégicos del PND y aquellos que implemente el Órgano Ejecutivo en la Macroregiones y Zonas Fronterizas.
- Difundir y socializar la información generada sobre la gestión del desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas, en coordinación con los Ministerios de Planificación del Desarrollo y de la Presidencia.

4.2. La formación de regiones por la autonomía departamental

Grafico 3. La autonomía regional

Tipo de variante de autonomía regional	Características	Niveles de articulación
Provincial	Que abarca toda la provincia; ejemplo Autonomía regional del Chaco	Departamento y Gobierno nacional
Municipal (distrital)	Predominantemente en municipios urbanos (macrodistritos)	Con el gobierno municipal, que está dentro sus territorio
Municipal - mancomunidad	Asociaciones de varios municipios por temas sectoriales específicos	Asociatividad legalmente constituida y con personería propia
AIOC	En el marco de la ley de Deslinde Territorial	Todos los niveles del Estado en particular la Municipal y departamental
Metropolitana	Varios municipios, de tipo urbano o adscritos a grandes ciudades.	Con todos los gobiernos municipales involucrados.

Fuente: Elaboración propia

Sobre las Autonomías Regionales, la Constitución establece:

Artículo 280.

I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.

Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones.

Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.

III. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.

Artículo 281.

El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

En cuanto a la forma de elección se establece:

Artículo 282.

I. Las y los miembros de la Asamblea Regional serán elegidas y elegidos en cada municipio junto con las listas de candidatos a concejales municipales, de acuerdo a criterios poblacionales y territoriales.

II. La región elaborará de manera participativa su Estatuto, de acuerdo a los procedimientos establecidos para las autonomías regionales.

Los Estatutos constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones. Si la potestad legislativa de estos entes les permite manifestar, en los sectores materiales de competencia, su propia dirección política, la potestad estatutaria permite no sólo auto determinar la propia organización, sino también definir el carácter de cada comunidad regional y los principios de organización en el ámbito de la forma de gobierno delineada por la Constitución.

Artículo 301.

La región, una vez constituida como autonomía regional, recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

Según lo establece la Constitución Política del Estado, se podrán constituir Gobiernos Regionales Autónomos en aquellos espacios territoriales cuyos habitantes expresen la voluntad de asociarse y constituirse como una región. El Gobierno Regional Autónomo tendrá competencias transferidas por el Gobierno Departamental.

El conjunto de estas referencias normativas, muestran que la Constitución Política del Estado Plurinacional es una estructura de oportunidades para la solución de los problemas del desarrollo territorial desigual que describimos al inicio de este capítulo. Esta solución está en el campo de las Autonomías Departamentales.

Es importante añadir que existen territorios “primos cercanos”, que reúnen las condiciones de Región para el desarrollo que pueden ser incorporados en esta planimetría regional en Bolivia.

a). Las mancomunidades municipales en diferentes departamentos, que desde el año 1994 han sido impulsadas por varios gobiernos destacan:

4.3. REGIÓN DE LOS CHICHAS

La región de los Chichas conformada por las provincias Nor y Sud Chichas, Modesto Omiste y Sud Lípez del departamento de Potosí. En 1880 se propuso crear el departamento de Chichas con su capital Tupiza. En 1926 un proyecto de Ley para crear el departamento de Chorolque, también con su capital Tupiza. En 1943 se planteó crear el departamento de Chichas, en el año 1964 se programó la creación de la región de desarrollo del Sud de Potosí, a la fecha esta región está muy articulada al Departamento de Tarija y posee fuertes lazos económicos y sociales.

La propuesta de creación del departamento del Gran Chaco está estrechamente relacionada con la cultura guaraní que surgió y se desarrolló desde hace muchísimo tiempo atrás. Inicialmente los guaraníes poblaron la costa atlántica de la cuenca del Plata para asentarse más tarde en territorios que hoy son parte de Uruguay, Paraguay, Argentina, Brasil y Bolivia. La influencia del pueblo guaraní, asentado en Bolivia, se siente con más nitidez en las provincias Gran Chaco y Connor (de Tarija), Luis Calvo y Hernando Siles (de Chuquisaca) y Cordillera (de Santa Cruz). Con algunos matices esta región representa una unidad geográfica continua que comúnmente es conocida como el Chaco Boliviano.

La propuesta de creación del departamento del Gran Chaco, con su capital Camiri, recupera los dominios territoriales ancestrales del pueblo guaraní, buscando consolidarlo a partir del componente cultural, territorial y los recursos naturales para insertarse en un proceso de desarrollo nacional. El departamento del Chaco estaría conformado por 5 provincias, articuladas por su historia y cultura administrada por un gobierno y un consejo regional, además de un consejo de desarrollo.

La provincia Vaca Diez en departamento tiene su condición de capital del antiguo territorio nacional de colonias, tiene historia de su conectividad al mercado mundial gracias al caucho y la almendra, la tardía incorporación de la provincia al departamento del Beni y su escasa relación administrativa con su capital Trinidad hacen que el eje de su relacionamiento para su desarrollo sea el Departamento de Pando.

5. LA CUESTIÓN REGIONAL EN LA AGENDA HISTÓRICA

Han existido a lo largo de la época republicana boliviana varias demandas regionales con iniciativas y exposiciones con sustento y peso específico que buscaron mejorar el centralismo del Estado, muchos de ellos con experiencias sociales que luego aportaron al proceso descentralizador y autonómico del país. Algunas tuvieron notables avances y fueron la base del actual régimen autonómico, otras solo fueron propuestas que no entraron en el debate público nacional y algunas buscaban ir un poco más allá, es decir hacia la federalización, cuestionando el mismo modo de Estado que es de tipo unitario como se sabe.

Es importante ratificar los contextos históricos en los que se desarrollaron dichas propuestas considerando que la mayor parte se dieron en el siglo XIX y mediados del siglo XX, cuando el Estado, esta hipercentralizado, no solo en sus competencias privativas sino administrativas y reglamentarias. Las iniciativas desarrolladas sobre las autonomías fueron impulsadas por diferentes instituciones, organizaciones sociales y personalidades de las diferentes regiones, las más importantes fueron las siguientes:

5.1 El departamento del Gran Chaco

Esta proposición tiene fuertes raíces ancestrales está intrínsecamente ligada con el pueblo y la cultura guaraní, que fue anterior a la República e incluso en correspondencia a los señoríos aymaras y presencia quechua de manera posterior en territorio que abarcaba era geopolíticamente amplio y diverso desde la costa atlántica en la desembocadura del río Paraguay hasta la cuenca del Plata, el río Pilcomayo, es decir un trapecio territorial de casi un millón de km², lo que hoy es actualmente los países de Brasil Uruguay, Paraguay, Argentina y Bolivia.

En parte boliviana de la nación guaraní, denominada genéricamente chaco boliviano se establecieron en el río Paraguay al este, el río Bermejo en el sur, el río Guadalquivir, los valles de Tomina en Chuquisaca en el oeste, Vallegrande, el río Piraí y la Chiquitanía en el norte, comprende 3 departamentos se ubica actualmente en las provincias Gran Chaco

y O'Connor (de Tarija), Luis Calvo y Hernando Siles (de Chuquisaca) y Cordillera (de Santa Cruz).

El sentido de identidad fue fortalecida a raíz de la Guerra del Chaco 1932 - 1935, donde los paraguayos en su avance llegaron a las estribaciones de la cordillera del Ararague y los márgenes del río Parapetí (la localidad de Charagua para ser más exactos), la contraofensiva boliviana consiguió rechazarlos, la fidelidad y la movilización de los guaraníes como fuerza social y política fue clave para que las fuerzas paraguayas no avanzaran más al norte hacia los centros poblados de Tarija y Santa Cruz.¹¹³

Para el año de 1983 Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) las organizaciones cívicas plantearon la creación de un décimo departamento sobre la base de 5 provincias departamentales, articuladas por su historia y cultura administrada por un gobierno y un consejo regional, además de un consejo de desarrollo, dichas instituciones están presentes con ligeras modificaciones en la autonomía regional del gran Chaco en la actualidad.

La idea de creación del departamento del Gran Chaco, con su capital Camiri, rescata los fundamentos culturales y territoriales de la nación guaraní, que se orientaba a lograr un nuevo departamento basado particularmente en sus potencialidades y vocaciones productivas del petróleo y el gas natural.

Ese movimiento regional se denominó el Pacto del Quebracho dicha corriente cívica y social se mantuvo presente hasta los años 90, donde bajo la Ley de Participación Popular se creó la Mancomunidad del Chaco MANCHABOL con la presencia de 11 municipios, este último sirvió como base luego de la creación de la Región del Chaco luego que se promulgara la ley marco de Autonomías.

¹¹³ Hay que considerar que pocos años antes se había producido la matanza de Kuruyuqui donde más de dos mil guaraníes murieron a manos del ejército boliviano, por lo que en la guerra del Chaco existía el temor de que este pueblo renunciara a la nación boliviana y se sumara al ejército paraguayo.

5.2. El departamento de chichas

En el periodo precolombino el territorio de los chicheños ya habían constituido una fuerte unidad territorial y política muy diferenciada respecto a otras culturas de su entorno geográfico, en tiempos del imperio quechua, sus pueblos eran conocidos como los Orejones Reales parcialidad muy influyente en el Collasuyo. Ya en tiempos de la Colonia la región de Chichas tuvo la jerarquía de “Corregimiento, Partido y Provincia”, posteriormente fue convocada al Congreso de Tucumán para firmar, con representación propia el Acta de Independencia de la República Argentina.

Cuando se constituyó el Estado boliviano en 1825 se dividió la región en varias provincias Nor y Sud Chichas, Modesto Omiste y Sud Lípez del departamento de Potosí, es interesante indicar que en la guerra del Pacífico los habitantes se organizaron y crearon regimientos completos para participar en el conflicto bélico, fortaleciendo la identidad nacional de esa época más allá de los desastrosos resultados de dicha guerra.

En ese periodo el representante electo por la Provincia Sud Chichas, Félix Avelino Aramayo, proyectó instaurar el departamento de Chichas cuya capital sería Tupiza. En 1926 un grupo de parlamentarios potosinos encabezados por el Dr. Adolfo Torres Carpio presentó un proyecto de Ley para crear el departamento de Chorolque, también con su capital Tupiza. En 1943 el Dr. Enrique Valdivieso y otros diputados propusieron organizar el departamento de Chichas sobre la misma región.¹¹⁴

En 1951 varias localidades incluida la ciudad de Tupiza rubricaron el “Acta de pronunciamiento de los pueblos del Sud para la creación de un nuevo departamento”. Posteriormente en 1959 viajó a la región una comisión oficial del gobierno para comprobar si se cumplían los requerimientos para ser considerados departamento. Los resultados fueron satisfactorios, aunque luego el esfuerzo no prosperó por la dinámica política de esos tiempos y por la alerta que planteó el comité cívico potosinista que podría alterar sus

¹¹⁴ Este capítulo está basado en el documento “Las autonomías en Bolivia”, que fue publicado por Cepas Cáritas, donde el autor de esta tesis es coautor.

fronteras departamentales como el tema tributario importante, porque esta región era rica en minerales con un potencial adicional en otros recursos naturales.

El año 1964 los representantes Rigoberto Gutiérrez y Eliseo Michel, con el apoyo de la Brigada Parlamentaria potosina presentaron un proyecto de Ley para crear el “Departamento de Chorolque”. A pesar de que la Ley fue aprobada por el parlamento, el Gobierno de esa época, temeroso de una escalada de conflictos sociales vetó la Ley, alegando que esto podía producir un efecto en cadena, con otras regiones particularmente en el oriente boliviano.

5.3. La región amazónica

El departamento del Beni geopolíticamente hablando tiene tres fuerzas centrífugas muy fuertes, la de la provincia Ballivian, que se relaciona de manera dinámica con el departamento de La Paz en términos de activos intercambios comerciales, la segunda con el municipio de Trinidad, capital del departamento con una fuerte identidad regional (aunque no departamental).

La última, la provincia Vaca Díez, que tuvo la aspiración de convertir la provincia en departamento, está relacionada históricamente con su condición de capital del antiguo territorio nacional de colonias, su liderazgo conectado al mercado mundial gracias al caucho y la almendra, la tardía incorporación de la provincia al departamento del Beni le configuraron una sólida identidad basada en la goma y posteriormente en la castaña.

Asimismo, se articulaba de manera natural al departamento de Pando geopolíticamente y territorialmente, existe una complementación de la provincia con el departamento indicado, esto sumado a una desatención del nivel central departamental particularmente en la inversión pública en infraestructura que generó una movilización e principios de los años 2000 y muy particularmente en la Asamblea Constituyente.

La propuesta indicaba que a la pregunta de cómo una región periférica y pobre puede generar oportunidades frente al centralismo del gobierno nacional y departamental,

apuntaba a que Pando y Beni con su cualidad amazónica podría lograr un tratamiento de iguales en el país. La identidad amazónica se entendía como integradora particularmente de los pueblos y naciones indígenas del norte amazónico, una base regional que políticamente proponía un gobierno regional con un gobernador electo, un parlamento con diputados regionales y en lo nacional un parlamento unicameral con diputados que llevaría a desaparecer la Cámara de Senadores y el monopolio legislativo del nivel central, un modelo muy parecido al federalismo. La propuesta no prosperó porque no logró agendarse en el proceso constituyente.

5.4. Planteamiento del Comité Cívico pro Santa Cruz

Varias regiones entre ellas Santa Cruz, ya tenían status de territorios organizados con identidad propia, se formaron antes de que se consolidara la República de Bolivia, lo que les da cierta legitimidad a reclamar su autonomía tal cual ellos la conciben

La región Departamental de Santa Cruz ha diseñado y aplicado un patrón particular para la gestión de los problemas de desequilibrio territorial que le afectan considerando su enorme extensión de 325.000 km², no siguió en general las características del modelo unitario ni el descentralizado propugnado por el nivel central, más allá de los diversos pisos ecológicos que posee Santa Cruz se estableció como una macro región dispuesta por varias subregiones, desde el trópico, pasando por las estribaciones cordilleras, el chaco, sabanas, bosques y pantanales, a ello obedeció su actual estructura política administrativa.

Sin embargo estas 6 subregiones no fue el resultado de un proceso tradicional, es decir, su justificación responde más a rasgos técnicos y de eficiencia, el modelo no hace referencia a pactos previos entre las entidades territoriales como son el municipio y el departamento, están basadas en criterios de ordenamiento territorial. No es...la región, como espacio de planificación y gestión, se constituye por acuerdo entre las entidades territoriales autónomas municipales o indígena originaria campesinas... (Art 22 de la Ley 031), desde la perspectiva legal o la de la región andina y valles de otros departamentos.

Se creó la figura del subgobernador, articulados al nivel ejecutivo en las diferentes provincias del departamento de Santa Cruz. Asimismo, se formuló un mecanismo técnico para formular y ejecutar programas y proyectos inversión pública, en lo que respecta a la participación social se garantizaba espacios de consulta establecidos en las subgovernaciones.

En otras palabras, la base de la propuesta cruceña se ceñía en dos criterios la región basada en el ordenamiento territorial y la segunda la provincia como unidades de planificación del desarrollo, asignación de atribuciones de estas instancias desde el Gobierno Autónomo Departamental. Este criterio autonómico no siguió ni aplicó el modelo región formulado en la Ley marco de Autonomías.¹¹⁵

5.5. La Federación de Municipios (Juan del Granado)

La propuesta fue desarrollada a partir de la experiencia municipalista de muy fuerte raigambre en el pasado histórico del país, particularmente desde la época democrática en los años 80 y luego con la Ley de Participación Popular promulgada el 20 de abril de 1994, fue promovida por varios municipalistas de esa época, particularmente del ex alcalde del municipio de La Paz.

De acuerdo a los impulsores de la propuesta, se partía también inicialmente con críticas a la administración centralizada del Estado boliviano que era incapaz de atender a los municipios que estaban fuera del eje central, desde esa perspectiva era importante recuperar la experiencia histórica autonómica de los municipios particularmente en sus formas asociativas y mancomunidades municipalistas, que en varios departamentos habían tenido prácticas positivas, específicamente en la atención de problemáticas de interés común como infraestructura vial, transporte, fortalecimiento agropecuario entre otros.

¹¹⁵ Tomado de la propuesta de la propuesta del Estatuto Autonómico de Santa Cruz del Comité Cívico, Rubén Darío Cuellar.

Bajo esa premisa el Estado Autnómico debe canalizarse por la vía de la constitución de una federación de municipios que tengan las siguientes características:

- La unidad territorial autónoma fundamental es el municipio.
- Los municipios serían ampliamente fortalecidos con la transferencia de competencias, ampliación de facultades y disposición de mayores recursos económicos.
- El proceso propendería a la fusión de municipios de acuerdo a criterios económicos, ecológicos, culturales y político-administrativos.
- En general el Estado adquiere características de un régimen federal.

5.6. Las autonomías indígenas originarias (Álvaro García Linera)

Según el proponente Álvaro García Linera, ex vicepresidente del Estado boliviano, los derechos de los pueblos indígenas originarios se basan en el reconocimiento de sus territorios y su carácter de colectividades diferenciadas del resto. Esos derechos pueden ser agrupados en tres categorías: territoriales, culturales y de auto identificación. Todos estos derechos quedan articulados de forma transversal a partir de un eje aglutinador, que en este caso es la autonomía.

Argumentos históricos y de derechos son los que presentan los pueblos indígenas originarios a tiempo de hacer una propuesta de autonomías. Una de ellas tiene que ver con el régimen colonial que los redujo a condición de esclavos por varios siglos; la explotación de los recursos naturales de estas tierras. Un argumento similar está referido al periodo republicano; fueron reconocidos constitucionalmente recién a finales del siglo pasado. Finalmente, la propuesta se apoya en la exigencia de cumplimiento y respeto a los preceptos de lo multiétnico y pluricultural estipulados en la Constitución Política del Estado, en actual vigencia.

La propuesta de las autonomías indígenas originarias debe entenderse a partir de los siguientes postulados:

- Las colectividades indígenas originarias postulan el reconocimiento y respeto a la diferencia.
- Sus derechos colectivos, integralmente considerados, deben efectivizarse de acuerdo a su identidad indígena originaria.
- A partir de la diferencia e identidad indígena originaria surge el derecho de definir su desarrollo, respondiendo a sus propios referentes culturales.
- La autonomía indígena originaria se extiende a los ámbitos territorial, económico, político, administrativo y cultural.
- La autonomía territorial supone el reconocimiento, por parte del Estado de sus territorios ancestrales.
 - La autonomía económica implica el reconocimiento de la gestión integral de los recursos naturales en el ámbito jurisdiccional de sus respectivos territorios.
 - La autonomía político-administrativa se traduce en la potestad de definir y ampliar sus propias estrategias públicas de administración, en sentido amplio, de sus territorios y definir las condiciones de su desarrollo de acuerdo a sus propios referentes culturales.
 - La autonomía cultural consiste en el reconocimiento de sus instituciones culturales: idioma sistema jurídico, conocimientos tradicionales, folklore, autoridades naturales entre otros.

5.7. Las Autonomías Departamentales (Comité Cívico de Tarija)

Los dirigentes cívicos de Tarija, siguiendo las líneas de acción propuestas por los cívicos de Santa Cruz, fundaron sus argumentos en la crítica cerrada al Estado Unitario y la administración centralizada que según ellos fue la culpable de crear grandes desigualdades en el desarrollo de los departamentos.

El planteamiento de los cívicos tarijeños estuvo unido al descubrimiento, exploración y explotación de grandes reservas de hidrocarburos particularmente de los reservorios gasíferos en su territorio, dicha propuesta estaba sustentada en cinco objetivos:

- **Voluntariedad:** Describe que cada departamento decide mediante referéndum pasar a un régimen autónomo vía rápida (obteniendo un paquete mínimo de competencias normativas y legislativas, y otro paquete de competencias a transferirse gradualmente); por otra parte, se habla de la vía lenta (todas las competencias se transfieren gradualmente de acuerdo a las capacidades del departamento).
- **Unidad nacional:** Refiere a los criterios de orden privativo competencial del nivel central como las Fuerzas Armadas las Relaciones Internacionales (aunque cada departamento podrá establecer convenios internacionales, relacionados a sus potencialidades y recursos, la participación obligatoria del prefecto – en los departamentos limítrofes con el exterior en las políticas de integración binacional y desarrollo fronterizo); el Banco Central es el único ente regulador de la economía. Respeto a la diversidad (sin imponer criterios de organización política y social al departamento o nacionalidad) y respeto a los límites departamentales.
- **Autonomía:** Las competencias normativas y legislativas, en temas que no son privativos del poder central, deben ser transferidas al nivel departamental. Tarija debe participar de gran manera en el manejo de los recursos naturales, teniendo un peso importante en la definición de las políticas públicas sobre los hidrocarburos. Los Estatutos de la Comunidad Autónoma de Tarija serán distintos al resto de los departamentos. Las provincias tendrán autonomía administrativa, con una gestión rotativa del desarrollo departamental, de forma que en 20 años se crearán ciudades con crecimiento equilibrado para evitar la amenaza del décimo departamento.

- Solidaridad: Considerando el desarrollo desigual del territorio boliviano los departamentos con mayor capacidad económica deben apoyar a los Departamentos con menores posibilidades con un fondo de compensación para las autonomías departamentales, este último objetivo fue tomado sobre la base del régimen foral español y el fondo de compensación para los departamentos no productores, es un mecanismo compensatorio en la actualidad para la asignación de recursos.
- Complementariedad: Bajo el principio de coordinación los departamentos deben complementarse y tener políticas de articulación en temas de interés común específicamente en lo que se refiere a la correcta administración y gestión de sus recursos naturales

5.8. Regionalización, descentralización del poder político (Comité Cívico de Chuquisaca)

La Asamblea Constituyente, ante esta realidad las regiones del país no pueden estar ausentes. “la historia de Bolivia, no es la lucha de clases, sino la historia de las luchas regionales”.

Los Comités Cívicos de Chuquisaca, Tarija y Potosí plantearon su propuesta a partir de la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum que fueron incorporados al texto constitucional en la reforma de 2004, indicaron lograr objetivos comunes, trabajar en función a una sola meta, modelar la nueva conciencia ciudadana, demandar al gobierno centralista un justo e igualitario trato, que los derechos no sean menores ni postergados, exigir que en el país no existan pueblos grandes y pequeños, sino libres y soberanos, no pueden existir pueblos marginados, voluntaria o involuntariamente, no deben estar al margen de los planes de crecimiento económico, se debe terminar con el centralismo de gobierno.

El centralismo provoca –se indicaba– regiones preferidas y regiones preteridas (desheredadas), odios locales con propósitos desintegradores, discusiones regionales carentes de actualidad. Una nueva delimitación, redimensionamiento geoeconómico del

país tomando en cuenta a todas sus regiones, para un eficiente aprovechamiento de nuestros recursos.

Resulta imperativo superar definitivamente toda imposición centralista de políticas que han conducido al país a la aparición de regiones de primera y de segunda clase, la regionalización del desarrollo es un instrumento de modernidad política y económica, sosteniendo que el crecimiento debe emerger de las regiones, respetando sus particularidades.

La región del sur se propone precautelar el interés nacional, evitando succión y fuga de recursos, aunque alentará todo tipo de inversión en la exploración y explotación de los recursos naturales y evitando la satelización del desarrollo.

Regionalizar el desarrollo a partir de la organización del territorio boliviano en tres macro regiones: a) Región Noroeste integrada por La Paz, Pando y Beni, b) Región Centro Oriental integrada por Oruro, Cochabamba y Santa Cruz, c) Región Sur integrada por Chuquisaca, Potosí y Tarija.

Esta reorganización implica descentralizar la administración que toque los aspectos económico, político y social a través de sus actores y beneficiarios, que los viceministerios operen desde las capitales departamentales, dependiendo su realidad. Desconcentrar el poder político entre el Estado nacional y los tres gobiernos regionales, mismos que funcionarán a través de gobernaciones y juntas regionales de desarrollo e integración con capacidad de dotarse de políticas, con autonomía de gestión y decisión, pero en estrecha coordinación con los niveles nacional y municipal.

En ese sentido, es importante adicionar que también entran en el escenario de las propuestas variables económicas, sociales y culturales, muy ligadas a la necesidad de garantizar, fortalecer y/o crear condiciones políticas, ventajas económicas, que cada uno de los departamentos necesita.

6. REGIONES METROPOLITANAS

A partir de la revolución del 52 las tres grandes ciudades del nuevo eje central se constituyeron en el foco hacia el que se desplazó la población desde mediados el siglo XX hasta nuestros días. En estos centros se fueron desarrollando la administración, los servicios, la industria y los principales proyectos de desarrollo regional. En estas tres ciudades se confrontan nuevas fronteras sociales, económicas y políticas, que diferencian a tierras bajas y altas desde mediados del siglo XX. Hoy, la mayor parte de las poblaciones indígenas se concentran en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, la que se consolidan a su vez como el eje dominante del proceso de urbanización. Este se diferencia según un modelo de urbanización indígena urbano en La Paz y el moderno de Santa Cruz. Cochabamba se constituye en un modelo intermedio que goza de las características de ambas. Esta diferenciación es fundamental para entender el proceso de urbanización de Bolivia.

Para el caso del departamento de La Paz el eje metropolitano se constituye sobre los actuales municipios de La Paz (Valles Interandinos), El Alto (Altiplano Norte) y los restantes 5 municipios Laja, Mecapaca, Achocalla y Palca. Los índices de densidad poblacional muestran que la población se encuentra concentrada en el Altiplano y los Valles.

El espacio que demuestra la interacción y relación estrecha entre La Paz y El Alto, es el Casco Urbano Central (CUC) que, albergando a menos de 17 mil habitantes en sus casi 113 hectáreas, recibe diariamente a cerca de 270 mil personas diarias provenientes de toda el área metropolitana, equivalente al 16% de la población metropolitana. Unos 180 mil alteños aproximadamente bajan diariamente a la cuenca pasando por el CUC, cifra equivalente al 20% de la población de El Alto. El CUC, un centro vital a diferencia de otras ciudades latinoamericanas es la muestra de la intensa interrelación laboral, comercial, económica, educativa y de otras actividades existentes entre La Paz y El Alto, de hecho la metrópoli imprime el desenvolvimiento de esta región a portando con el

78,41% al PIB departamental,¹¹⁶ ello manifiesta la gran importancia que tiene, debido a la recepción de los grandes flujos migracionales al interior del Departamento, siendo de relevante interés estratégico en toda el área circundante.

Cochabamba desde los años noventa dio un importante impulso a este proceso con el MAS con la región denominada Kanata, que comprende los municipios de Cercado (Cochabamba) Sacaba, Sipe Sipe, Tiquipaya y Vinto, Con una superficie total de 2,611 km2 donde y cerca de 1,6 millones de habitantes.

En lo que respecta al departamento de Santa Cruz sus procesos de metropolización no tuvieron la dinamicidad como el caso de La Paz y Cochabamba, su enfoque metropolitano se sustenta en apoyo a proyectos de infraestructura vial y transporte, básicamente con los municipios de El Torno la Guardia y Montero.

7. OTRAS PROPUESTAS ORIENTADAS A LA REGIONALIZACIÓN

- La nación del Kollasuyo. - Impulsada por movimientos de corte indigenista como los kataristas, particularmente por el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), que plantea una lógica de reconstrucción territorial en Bolivia a partir de las nacionalidades originarias (la Marka, el Suyu, el Ayllu entre otros).
- La regionalización en base a los pisos ecológicos. - Propuesta técnica, que nace en algunos documentos del Ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, que parte del principio de logran una división técnica y administrativa (no política), para facilitar los procesos de gestión y eficiencia en la asignación de recursos.

¹¹⁶ Las regiones que determinan un mayor aporte al PIB departamental son Los Valles Interandinos (48,81%) y el Altiplano Norte (33,47%), se explica ello por la alta concentración de la población que existen en ellas, siguiéndoles en importancia Amazonía – Yungas (9,19%) y el Altiplano Sur (8,53%). Plan de Desarrollo Departamental La Paz, Prefectura del Departamento 2000.

En síntesis, podemos concluir que no existe ni ha existido una sola propuesta respecto a la reorganización política y territorial que involucre a toda Bolivia; además es necesario contextualizarla en los periodos históricos en las que surgieron las propuestas. De hecho, las tendencias están muy ligadas a los ciclos económicos de nuestro país, (era de la plata, estaño, goma, gas, etc.).

CAPÍTULO 4

LAS EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACIÓN INTRADEPARTAMENTAL Y DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

En el anterior capítulo hemos constatado que el proceso autonómico no avanzó con cambios en el interior del Departamento, lo que se hace evidente en la conservación del centralismo departamental y la ausencia de espacios de planificación territorial al interior del mismo, todo lo cual apunta a la persistencia del problema de las asimetrías y desigualdades territoriales en lo que al desarrollo se refiere. Esta es la conclusión principal del diagnóstico realizado.

Ahora bien, la hipótesis secundaria 3 que formulamos en el capítulo I, señala que la planificación y gestión territorial regional conforman la vía del desarrollo territorial, la vía que puede superar el problema a que aún persiste en el marco de la organización territorial del Estado Plurinacional. Para ello es necesario impulsar un proceso de regionalización en el marco de las Autonomías Departamentales establecidas por la Constitución Política del 2009.

Desglosando esta hipótesis secundaria debemos señalar que esta vía supone la regionalización de los Departamentos, es decir, la desconcentración de las actuales Autonomías Departamentales en regiones, de tal modo que cada Autonomía Departamental debe estar conformada por regiones. La regionalización de las Autonomías Departamentales debe realizarse a fin de establecer espacios de planificación del desarrollo territorial al interior de los Departamentos.¹¹⁷

Una vez que se haya regionalizado cada uno de los Departamentos, la tarea posterior es la organización de Agencias de Desarrollo Regional en cada una de las regiones

¹¹⁷ Waterhout, B. y Zonneveld, W. 2013. La aplicación del policentrismo en las políticas de desarrollo espacial en Europa: un concepto al servicio de múltiples objetivos.

intradepartamentales. De este modo, se logrará la constitución de núcleos operativos de la planificación regional en cada Autonomía Departamental.

De este modo se transitará y avanzará al segundo momento del proceso de las Autonomías Departamentales. Esta es la propuesta de la presente investigación a la problemática de las desigualdades territoriales y sociales que hemos descrito en el anterior capítulo.

Ahora bien, la constitución de regiones al interior de los departamentos y la constitución de las Agencias de Desarrollo Regional, no son planteamientos ajenos del todo a la historia de la planificación territorial del país. Hay tres referencias empíricas como antecedentes de la propuesta que estamos describiendo:

- La experiencia de la regionalización de los Departamentos en el marco de la planificación del desarrollo departamental y de la Corporación de Desarrollo Regional, en el caso de La Paz que comenzó con una regionalización de 4 regiones y concluyó con 6, incluyendo el área metropolitana.
- El ejercicio piloto de las Agencias de Desarrollo Regional, experiencia desarrollada en el Departamento de La Paz en el contexto de un Estado centralista y la Ley de Descentralización Administrativa.
- La Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien, diseñada y planteada desde el Estado, en contexto de la actual Constitución Política del Estado esbozada en el periodo 2005 – 2009.

Para fundamentar y describir la propuesta de esta investigación, en el presente capítulo, describiremos y analizaremos esa propuesta y experiencia, y en el siguiente capítulo, sobre esta base empírica, formularemos nuestra propuesta. De este modo sustentaremos empíricamente la hipótesis secundaria tres.

1. LA REGIÓN Y LA AGENCIA DE DESARROLLO REGIONAL, RESULTADOS DE LA HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN

En Bolivia, la idea de región está asociada a los Departamentos, es decir, cuando se hace referencia a las regiones se piensa en estas unidades de la división territorial y administrativa del país. El regionalismo que fue un clivaje de las luchas políticas en los siglos XIX y XX, está incorporado en la agenda histórica de los Departamentos y los hitos que las han moldeado por ejemplo la Guerra federal, el igualitarismo de Andrés Ibáñez, la Asamblea Constituyente radicada en Potosí entre otros.

Hay varios intelectuales que han trabajado meticulosamente este tema desde Jaime Mendoza con su libro el Macizo Andino, José Luis Roca en su texto Fisonomía del regionalismo boliviano, José Méndez sobre la geopolítica boliviana, el poder de las regiones de Fernando Calderón Gutiérrez y Roberto Laserna, la idea de región también esta relacionadas estrechamente con los Departamento.

El discurso político ha tomado la concepción de región como sinónimo de Departamento, a lo largo del siglo XX. En otras palabras, la idea de región como una unidad territorial diferente al Departamento, está ausente o es muy débil en el siglo XX.

Sin embargo, en el ideal popular la región se ha desarrollado de un modo diferente, vale decir, asociándolo a determinados espacios territoriales de los Departamentos. Así, por ejemplo, en Potosí, una de las regiones más importantes es la región del Norte, en Chuquisaca, la región del Chaco chuquisaqueño. En el Departamento de La Paz sucedía algo similar.¹¹⁸

Esta idea de región empezó a ser incorporada en la planificación de algunas Corporaciones de Desarrollo Regional como ya se dijo en el caso del Departamento de La

¹¹⁸ Renting, H. y Ploeg, J. 2011. Reconectar la naturaleza, la agricultura y la sociedad: cooperativas ambientales en los Países Bajos como arreglos institucionales para crear coherencia.

Paz. En efecto, fue desarrollada específicamente en el plano de la planificación del desarrollo. Junto a la región se incorporó la idea de Agencia de Desarrollo Regional.

2. LA IDEA DE REGIÓN EN LA HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL

Los antecedentes de la idea de región como algo diferente al Departamento tiene varios antecedentes, por ejemplo en el norte del departamento de Potosí, la región de Nor y Sur Chichas, la región amazónica entre Beni y Pando, sin embargo lo más relevante es la experiencia de Corporación de Desarrollo de La Paz (CORDEPAZ) en los años 70 y parte de los 80, que eran un grupo de proyectos de pre inversión e inversión nucleadas por regiones manteniendo el principio de equidad y redistribución entre ellos bajo el denominativo de Comités de Obras Públicas. “En su creación, CORDEPAZ puso énfasis en el desarrollo agropecuario y la agroindustria, con cuyos productos se pensaba concurrir al mercado andino”.¹¹⁹

Las acciones de largo plazo se centraron en obras viales fundamentales, como la carretera a Puerto Salinas y Quiquibey Yucumo con la finalidad de lograr la vinculación de La Paz al Beni, la carretera a Huarina, Achacachi y Sorata, la carretera a Apolo e Ixiamas con conexión a la población de Asariamas y Puerto Heath, que permita llegar a Pando, la carretera asfaltada a Quime para los valles interandinos sur, esta visión tuvo la singularidad de plantearse ejes regionales productivos en consonancia con los pisos ecológicos departamentales.¹²⁰

La visión planificadora en esta Corporación de Desarrollo respondía en su momento a un criterio del Estado interventor y con una dimensión “desarrollista”, en un contexto de vigencia del proteccionismo a nivel del mercado nacional, la prioridad era exportar con base en la utilización de las ventajas del mercado predominantemente andino de esa época y la importancia principal de la ciudad de la Paz y la naciente ciudad alteña. El Plan

¹¹⁹ CEPAS. 2004. Guía para la evaluación de Proyectos. La Paz: PROPACS.

¹²⁰ Renting, H. y Ploeg, J. 2011. Reconectar la naturaleza, la agricultura y la sociedad: cooperativas ambientales en los Países Bajos como arreglos institucionales para crear coherencia.

Quinquenal de Desarrollo del primer gobierno del general Banzer se dio bastante impulso a la Inversión Pública orientada a la infraestructura caminera.

En el periodo democrático que se inició en 1982, luego de una etapa de crisis económica y política, cuando en el país se estabilizó el desarrollo departamental adquirió más importancia con algunas innovaciones como los Planes de Desarrollo Departamental, los PDDES.

Así, en 1997, el PDDES de La Paz contenía 25 proyectos de inversión orientados al desarrollo de los servicios, infraestructura vial y electrificación. Los pilares fundamentales eran: crecimiento económico, equidad social, uso racional de recursos naturales y medio ambiente y gobernabilidad. Este plan formulaba la siguiente imagen objetivo: Un desarrollo integral y combinado en términos de integración territorial, vinculación caminera y prestación de servicios, estableciendo las bases de un desarrollo productivo, en función a las aptitudes y potencialidades de cada región.

El “Plan de Todos”, (gobierno de Sánchez de Lozada) centró en la promoción de las ventajas comparativas, plateando convertir al departamento en un nexo principal de corredores de producción y exportación, diferenciándolo del simple corredor de servicios.

Las políticas de desarrollo departamental estuvieron ligadas ya en ese periodo a las cuatro regiones establecidas (Altiplano Norte, Altiplano Sur, Valles Interandinos y Amazonía). El PDDES de 1997, “Se enmarcó en la Transformación Productiva que fue uno de los objetivos principales. Se enmarca empero más en el enfoque predominante en los últimos años de la Participación Popular donde se dio énfasis a los que se llamó Programas de Acciones Estratégicas del Departamento de La Paz, que se centró en los temas del desarrollo humano y del medio ambiente pero muy poco en las acciones estratégicas productivas.”¹²¹

¹²¹ Damonte G. 2011. Construyendo territorios narrativas territoriales aymaras contemporáneas. Edit. Grade.

El PDDES, de 1998, mantuvo la estructura del Plan General de Desarrollo Económico y Social del gobierno del ADN y el MIR, basado también en cuatro pilares: oportunidad, equidad, institucionalidad y dignidad. Planteó como imagen objetivo: Lograr una gestión institucional para superar el estancamiento económico y social del departamento, a través de la implementación de un proceso de desarrollo regional, que inserte a La Paz en el contexto internacional en forma competitiva, impulsando la especialización productiva regional para mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural en el marco del desarrollo sostenible.

Este El PDDES, incorporó también de manera explícita el tema de la región, mediante el tema de la especialización productiva es muy pobre y se limita a “Promover la especialización productiva regional”. El problema es que el mercado promueve la especialización en una forma basada en ventajas estáticas, mientras que la presencia de la planificación regional puede influir en la promoción de las ventajas competitivas, que en realidad son ventajas comparativas dinámicas, que se desarrollan a lo largo del tiempo. “La especialización productiva no puede ser parte de la imagen objetivo sino es un instrumento para llegar a un tipo de imagen objetivo. Si se le deja al mercado la especialización, la imagen objetivo será de una región exportadora de material primas o productos con escaso valor agregado, e importadora de todo tipo de productos y dedicada a los servicios.”¹²²

Las autoridades departamentales priorizaron la ejecución de cinco proyectos denominados “estrella” en el marco del Plan de Desarrollo Departamental Económico Social que fueron el Proyecto hidroeléctrico del Bala, Agua para las provincias, Carreteras al Norte paceño, Programa de electrificación para las 20 provincias y el Plan de semillas.

Tanto la orientación del PDDES de 1997 y del PDDES de 1998 se enmarcan en el enfoque predominante del gobierno de esa época que era liberal, que postulaba un Estado tímidamente promotor y orientado a dar servicios de apoyo. Así, es el Estado el encargado

¹²² Damonte G. 2011. Construyendo territorios narrativas territoriales aymaras contemporáneas. Edit. Grade.

de la “promoción del desarrollo” y centrado en las políticas sociales como salud y educación y fortalecimiento de la infraestructura vial.

El PDDES, 2000 – 2004,¹²³ cuya vigencia se prolongó hasta el año 2007, heredó muchos objetivos y políticas insertos en los anteriores planes, particularmente en el tema de la regionalización incorporando 2 regiones (aunque no contemplaba el área metropolitana). Su imagen objetivo indicaba lo siguiente: “La Paz enmarcado en los procesos de globalización basados en la productividad y competitividad aprovechando sus potencialidades regionales, humanas, productivas e institucionales; particularmente en su ubicación geoestratégica”.¹²⁴ Donde se denota la presencia de la región como un atributo de sus potencialidades departamentales.

Finalmente en lo que hace al “Plan Progreso” de la gestión 2007-2010 (Publicado en el año de 2008) también hace alusión a la necesidad de la planificación regional, amplia la banda de regiones identificadas, es decir, incorpora a las cuatro regiones ya asumidas en los anteriores planes, dos adicionales, divide la región de los valles interandinos; región de valles interandinos sur y norte (con ejes poblacionales de Quime y Sorata respectivamente) y la región metropolitana que comprende la ciudad de La Paz, El Alto y cinco municipios aledaños (Pucarani, Mecapaca, Palca, Achocalla y Viacha).

En síntesis, el PDDES regionalizado marcó la historia de la planificación que se dio en el marco de un Estado centralista y los resabios de las Corporaciones de Desarrollo Departamentales. El elemento más importante que generó en ese tiempo es la idea de región como espacio vigente al interior del Departamento, en rigor de verdad fue muy poco socializado como experiencia en otros departamentos e incluso en el departamento de La Paz.

¹²³ En rigor de verdad este fue el único Plan Departamental que entró en vigencia plenamente, no solamente en los periodos de 2000 a 2004, sino que se prolongó hasta mediados del año 2007, caso excepcional considerando las circunstancias político - institucionales, precarias en nuestro país. En otras palabras, afectó a cuatro administraciones prefecturales.

¹²⁴ Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social, PDDES. 2000, Pág. 58.

Como se ha insistido líneas arriba, el enfoque regionalizado en los cuatro periodos fue el pilar donde se asentó toda la base de su propuesta de desarrollo, fue planteado bajo el principio de que, a partir de las características geográficas, sociales heterogéneas y singulares de La Paz, se permita plantear objetivos y políticas no solamente generales sino también regionales. Fueron identificadas en principio cuatro regiones: Altiplano Norte y Lacustre (16 municipios), Altiplano Sur (21 municipios), Valles Interandinos (26 municipios) y Amazonía/Yungas (13 municipios), priorizando proyectos de carácter concurrente entre la entonces Prefectura, los municipios y las instituciones regionales involucradas en el proceso de desarrollo. Posteriormente se amplió a las 6 regiones e incluyendo la región metropolitana del departamento de La Paz.

Esta definición de política institucional fue asumida y respetada por las 6 gestiones que pasaron en esa etapa por la administración prefectural luego a las gobernaciones, situación por demás notable, considerando las peculiaridades respecto de las políticas institucionales en las transiciones en nuestro país. El principio fue que “La planificación estratégica regional y su concreción los planes de desarrollo regional, son instrumentos de desarrollo técnico políticos descentralizados más ágiles y operativos que identificados mediante estudios de ordenamiento territorial, se orientan a una mayor eficiencia y eficacia de proyectos entre Prefectura y gobiernos municipales, a la vez que une la inversión pública con la privada, en un proceso de participación ciudadana, sin alterar los límites político administrativos de los departamentos y municipios”.¹²⁵

La regionalización adicionalmente tenía otras virtudes, la primera que desde el punto de la gestión institucional permitía una mayor desconcentración de sus servicios era más funcional y orgánica respecto a los departamentos y servicios de la Prefectura desde el nivel central y luego de la Gobernación, asimismo permitía involucrar de manera directa a otros actores sociales, que no tenían representación orgánica en la ciudad de La Paz.

¹²⁵ Proyecto implementación del PDDES, 1996. Prefectura del Departamento de La Paz (documento no publicado).

3. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE REGIONALIZACIÓN

El ejercicio de la regionalización en los diferentes municipios y provincias de la Paz puso de manifiesto la posibilidad de ejecutar políticas públicas sustentadas en un territorio regional, evidenció la viabilidad de una alternativa mucho más ágil de política pública, descentralizada y desconcentrada de beneficio directo a las poblaciones particularmente en el área rural. Repotenciando su protagonismo bajo la figura de territorios estratégicos (visión geopolítica). Asimismo, puso en agenda una nueva concepción de planificación estratégica territorial que descansa en 13 vértices de lecciones aprendidas:

a). la nueva vigencia de la geopolítica, mediante la regionalización territorial, que “recupera” como disciplina estratégica, mediante aporte al desarrollo del territorio, pero no solamente es determinar el territorio o enclave territorial desde la lectura tradicional de la geopolítica, sino que construye las condiciones para un nuevo territorio estratégico, merced a la propia voluntad y la acción humana, en este caso la regionalización en una lógica de descentralización del poder mediante la Agencia de Desarrollo Regional.

b). El trípedo de: geopolítica – territorio – desarrollo, es más fácilmente operable en la región y/o regionalización, no depende tanto de los niveles centrales del nivel central llámese en su momento Prefectura o actualmente Gobernación en Bolivia, sino que este crea su propio rol, o su propio gestor de desarrollo, en un proceso de auto retroalimentación y autorregulación.

c). Los actores sociales e institucionales asumen y se apropian de todas las variables y condiciones para el desarrollo de su región se convierten en corresponsables activos de este proceso, el habitante y/o ciudadano de la región demanda, fiscaliza, controla los recursos, pero en lo fundamental propone, argumenta en espacios de debate que están ahí, en su zona, en su comunidad en su distrito y en su municipio, no solo temas locales sino en una visión macro que solo la región del desarrollo pudiera otorgarle.

d). Desde esa perspectiva la regionalización mediante planes de desarrollo regionales descentralizados, delimita políticas, estrategias, objetivos, actividades mediante

programaciones operativas anuales con visión de programación de mediano y largo plazo, muchos más cercanas, sus proyectos de inversión y los gastos corrientes son más “aterrizados”, particularmente las carpetas de proyectos están relacionadas con lo local–regional.

e). Por otro lado, la regionalización resulta más atractiva a la cooperación internacional, de los organismos internacionales de financiamiento porque la mayoría de sus proyectos pueden tener dos requisitos clave que exige un cooperante: a). Los proyectos se orientan a efectos e impactos y no solo a resultados y cumplimiento de actividades, los actores sociales se movilizan y generan recursos de contraparte o monetizables, porque la perspectiva de desarrollo de su región es más visible y aterrizada.

f). Es una herramienta de apropiación del poblador de su territorio, que no se expresa solo en una eficiencia administrativa (como generalmente se entiende la descentralización), delegada y desconcentrada desde el gobierno municipal o la gobernación que está orientada más que la eficiencia del gasto a la eficacia de la implementación de un proyecto que contribuya al desarrollo, sea este de infraestructura o de desarrollo humano.

g). En los planes regionales formulados por la Prefectura de La Paz, ahora Gobernación se encuentra este escenario; las identidades cobran vida por ejemplo en lo que hace a objetivizar los núcleos de irradiación del desarrollo en ciudades intermedias como Pucarani y Achacachi en la región altiplano Norte y Lacustre; Caranavi y Guanay en la región de Larecaja Tropical; Coroico y Chulumani en Nor y sur Yungas respectivamente que no sólo son ciudades intermedias sino son el polos de atracción de la región.

h). La legitimidad del proceso, que se remarca el papel de los actores sociales y como plantear la concertación en acciones concurrentes y generando niveles de corresponsabilidad (y de la necesaria legitimidad), considerando la volatilidad de los actores sociales y en municipios tan complejos, por ejemplo, como el de Achacachi, Pero adicionalmente conecta en términos prácticos la gestión pública con las iniciativas

privadas. La dimensión privada en el caso de las regiones no debe comprenderse con empresas e industrias al estilo tradicional, son en todo caso organizaciones económicas productivas, muy relacionadas a su territorio y en consecuencia a sus aptitudes, que se expresan en muchos casos en ferias semanales, que van recorriendo toda la región.¹²⁶

i). La articulación administrativa y de gestión de desarrollo de departamento, provincia, municipio y comunidad, que se operativiza en la región, desde la horizontalidad que plantea las competencias y responsabilidades del régimen autonómico.

j). La inversión concurrente entre la Gobernación, Gobiernos Municipales, otras instancias de la administración pública e instancias privadas. Como se ha planteado, se encuentra un escenario natural de convergencia de la inversión, con alianzas estratégicas entre actores, que son del y para el “lugar”, con iniciativas privadas, que en muchos de los casos nacen de la propia comunidad.

k). La articulación de la planificación regional con las Agencias de Desarrollo Regional. Estas agencias son las vías operativas de la planificación, de la ejecución de los programas, proyectos que se diseñan en la planificación regional.

l). La eficiencia de la desconcentración con servicios de la Gobernación, como Administración departamental de caminos, desarrollo Social SEDUCA, comunicación, Servicio departamental de Educación SEDES, Servicio de salud SEDES se realiza en el territorio donde la desconcentración es un medio para llegar al mismo.

m). La ley marco de autonomías, ha colocado a los territorios en un nuevo escenario de oportunidades no siempre comprendidos por las élites políticas y locales, porque más allá de los 4 niveles autonómicos y sus casi 120 competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, lo cierto es que profundiza la territorialización – como se ha indicado líneas arriba- particularmente en la unidad política de la provincia.

¹²⁶ Solo para el caso de la Región Altiplano Norte y Lacustre se identificó, en el año 1996, 116 ferias en diferentes localidades y comunidades. Plan de Desarrollo Regional Altiplano Norte y Lacustre.

De manera similar también es forzoso añadir que los líderes y actores sociales, tampoco priorizaron la iniciativa, considerando como se dijo alguna vez, “son papeles y no obras”, razonamiento también cortoplacista, que no es imputable solamente a la necesidad de los habitantes de las regiones donde se implementaron las ADRs, sino en última instancia a los efectos de una cultura estatal rentista sin signos de corresponsabilidad social.

Estaba claro que esta desconcentración permitía romper la hipertrofia, de servidores públicos aglutinados en las oficinas centrales de la Gobernación, balanceaba y reasignaba a su vez, ítems de personal en el ámbito rural, confiriéndoles mayores responsabilidades y funciones específicas. Además, permitía articularlos con las actividades de los funcionarios municipales particularmente en los trabajos de campo.

Este ejercicio redistributivo tuvo enormes resistencias por parte de los funcionarios no solo administrativos sino también políticos que a la larga fue uno de los causantes indirectos del cierre de la Agencias establecidas en Achacachi y Coro Coro.¹²⁷

4. La Agencia (Oficina) de Desarrollo Regional en la Planificación Territorial

La propuesta de una unidad administrativa que concentre los servicios departamentales y de los gobiernos municipales surgió a mediados de 1996, en un principio se denominó –en la administración prefectural– como una oficina técnica y especializada, que paradójicamente allí inicialmente ejercían funciones técnicos con menor compromiso y que no tenían contratos fijos, pero luego el Prefecto de ese periodo, asumió con bastante visión, que podía sacarse mejores réditos y se cambió la figura al de Agencia y además se reemplazó el personal por técnicos y profesionales de carrera, la más desarrolla de estas oficinas luego convertidas en agencias fueron las de la ciudad intermedia de Achacachi con casi todos los servicios prefecturales desconcentrados y la de Coroico en la región yungueña (existieron otras dos con menores niveles de implementación, la del municipio de Corocoro en el altiplano sur y la del municipio de Sorata en los valles interandinos norte).

¹²⁷ Damonte G. 2011. Construyendo territorios narrativas territoriales aymaras contemporáneas. Edit. Grade.

Es importante indicar que el cambio de la nomenclatura de Oficina a Agencia tuvo un triple propósito:

a). Como oficina dependiente de la administración prefectural era limitativo y solo podían estar servicios desconcentrados prefecturales, no así de otras instancias como las municipales, la Agencia permitió el involucramiento de servicios municipales e incluso de ministerios o proyectos escala nacional que tuvieron como base física la Agencia.

b). También era limitativo porque no involucraba a actores sociales o instituciones de promoción del desarrollo como ONGs y fundaciones asentadas en las regiones, a partir de la apertura de la Agencia particularmente en Achacachi, se concentraron alrededor de 230 ONGs un record de este tipo de organizaciones no gubernamentales que compartían las mismas oficinas y permitía un diálogo horizontal en dicha Agencia.

Por otro lado, la reconversión de oficina en Agencia permitió otro punto clave, sentar las bases de una inversión concurrente y mancomunada entre recursos públicos y privados e incluso aportes de las comunidades, esto es viabilizar proyectos comunes en una heterogeneidad de instituciones sean estas públicas como privadas.

Otra gran virtud fue que instrumento técnico denominado Plan de implementación del PDDES elaborado en el año de 1997, fue aprobado por los consejeros departamentales de La Paz de esa época, es decir tenía como respaldo un mecanismo legal como una resolución del Consejo Departamental, que en lo fundamental indicaba: “La planificación regional es instrumento operativo se refleja como un instrumento eficaz que permite institucionalizar el proceso de descentralización de la administración departamental, de manera que la regionalización propuesta no se estanque en el nivel central de la Prefectura, sino que llegue al nivel desconcentrado de las regiones”.¹²⁸

¹²⁸ El actual Plan de Desarrollo Departamental, establece pisos ecológicos y regiones bioclimáticas que permiten identificar cuatro regiones diferenciadas que se desenvuelven en concordancia con su localización geográfica y sus potencialidades productivas, a saber: Altiplano Norte, Altiplano Sur, Valles Interandinos y Amazonía-Yungas.

Es importante indicar que todo este proceso se dio en el marco de la Ley de Descentralización Administrativa, cuando los niveles de legitimidad de las autoridades eran bajísimas, solo basta recordar que los prefectos eran designados por el Presidente de la República, y por el otro lado en realidad las acciones se realizaban en un contexto de desconcentración de servicios, más que una lógica descentralizada.

La resolución prefectural indicaba claramente que: “Los Planes de Desarrollo Regional, se constituyen en mecanismos técnico-operativos, que efectivizan de manera concreta las estrategias de desarrollo establecidas en el Plan Departamental. Estos planes tienen como mecanismo instrumental la implementación de *las Agencias de Desarrollo Regional*, que generan espacios de coordinación intra e interinstitucional, de proyectos y acciones concretas que se ejecutan en el ámbito regional, provincial y municipal...”.

Es decir, queda claramente establecido que los planes de Desarrollo Regional operarían mediante las Agencias de Desarrollo Regional. Esta es otra virtud, por un lado, establecía el nexo de la planificación estratégica con la operativa mediante el instrumento eficaz de la Agencia de desarrollo y por el otro lado normativamente obligaba a que cualquier programa, proyecto o actividad regional debería ser desarrollada necesariamente por la Agencia.

Asimismo el documento declaraba que: “La elaboración e implementación de los Planes de Desarrollo Regional, permite la articulación del proceso de la macro planificación (a nivel Departamental expresado en el PDDES), con el proceso de la micro planificación que esencialmente es de carácter técnico-operativo (programas y proyectos) y que se desarrolla en los niveles: Regional, Provincial y Municipal”.¹²⁹ En otras palabras, la agencia tenía entre otras funciones la articulación con los otros niveles del Estado hasta llegar a los cantones (actualmente ya no existen como una unidad política administrativa en las CPE actual).

¹²⁹ Proyecto implementación del PDDES, 1996. Prefectura del Departamento de La Paz. (Documento no Publicado).

Los cuatro territorios entraban en consonancia (departamento, provincia, municipio y comunidad). Esta responsabilidad no era menor para los técnicos y directivos de la Agencia, tenían gabinetes semanales con todas las instancias de dichas entidades territoriales, se debatían y se tomaban decisiones sobre acciones y proyecto de interés común, resaltándose y anticipándose a la época por tener un carácter resolutivo y vinculante puesto a solo conocimiento de las autoridades departamentales o municipales.

Indicaba también el plan de implementación que: “La implementación de los PDR’s, en cuanto a su apertura programática y escenarios de inversión, se basa en la estrategia de la validación y la concertación, que permite que los recursos destinados a los diferentes proyectos priorizados sean de carácter: concurrente, compartido y solidario”. Nótese que ya se asumía la inversión concurrente y compartida en los proyectos y actividades entre los diferentes niveles (nacional, departamental y municipal), años después como se sabe la Ley Marco de Autonomías establecía los diferentes tipos niveles competencias del régimen autonómico boliviano y su necesaria coordinación, en términos operativos por ejemplo el gobierno municipal ponía a disposición la maquinaria para las carreteras de competencia departamental y la Prefectura el combustible y los operarios, lo mismo sucedía en los registros de bachilleres para ser enviados al SEDUCA, que permitía una agilización de trámites beneficiando a cientos de estudiantes del último curso.

Otra virtud de las Agencias era que nucleaba municipios a partir del plan regional con vocaciones y potencialidades productivas símiles, corroboradas con similitudes también en los pisos ecológicos, gestión de riesgos y adaptaciones al cambio climático por ejemplo para la región Altiplano Norte la Agencia establecida en Achacachi tenía una intervención en 16 municipios y 5 provincias, tres pisos ecológicos y tres ciudades intermedias.

Lo anterior estaba corroborada por estudios de ordenamiento territorial, tanto como el plan de uso de suelos PLUS, como los planes de ocupación del territorio, en la actualidad el Sistema de planificación a integrado el desarrollo departamental y local con el Ordenamiento Territorial a través del sistema de planificación estatal SPIE que ha dado la razón al ejercicio de la gestión territorial a través de las agencias. En este sentido, los

programas y proyectos regionales tenían esa peculiaridad: “En el proceso de selección y priorización de proyectos, es imprescindible que se establezcan principios de selectividad que sean funcionales al plan, a los recursos financieros con que cuenta la región y sus necesidades y potencialidades productivas”.¹³⁰

Existía el principio de compatibilidad, que consistía en la coherencia y correspondencia del Plan con los objetivos y el enfoque de la planificación regional por ejemplo para la Región Altiplano sur, con su Agencia regional de establecido en el municipio de Corocoro las 6 provincias junto a sus 24 municipios integraban una sola unidad territorial de desarrollo. “Este criterio es importante la correlación del interés regional con el municipal y el equilibrio entre necesidades inmediatas con el desarrollo de potencialidades”.¹³¹

Las diferentes Agencias a su vez permitían implementar mecanismos de concertación y de consenso entre los diferentes actores a través de la planificación participativa y control social acorde a la ley de Participación Popular de esa época, que cambió en su forma –aunque no en su esencia– en la actual ley de Participación y Control Social que tiene una dimensión más integral, es decir que: “los proyectos recogen las necesidades y las demandas de los distintos agentes promotores del desarrollo regional para luego aplicarlas con el criterio técnico profesional de los técnicos de la Agencia”.¹³²

Como se ha indicado antes, la correcta identificación de las potencialidades productivas eran la prioridad en las actividades de la Agencia, cuyo núcleo articulador eran la demanda y oferta del mercado, la infraestructura existente, la ocupación del territorio, los servicios de los distintos niveles del Estado asentados en la región, la rentabilidad del proyecto sea este financiero, económico social, identificando sus tasas de retorno positivas en

¹³⁰ Plan de Desarrollo Regional Amazonía y Yungas año 2000. Pág. 14. Prefectura del Departamento de La Paz. Inédito.

¹³¹ Chigbu, E. 2013. Territorial Development: Suggestions for a New Approach to Rural Development in Nigeria. Múnich: Universidad Técnica de Múnich.

¹³² Ídem pág. 104.

consonancia con las prioridades y líneas de trabajo de los actores productivos de la sociedad civil.

La prioridad de otorgar ventajas al financiamiento externo, fue otra de las preferencias de la implementación de la Agencia posiciona al plan regional en lo referidos a proyectos que cuenten con financiamiento nacional y/o externos, “a través de las fuentes oficiales como los distintos Fondos de Desarrollo y Organismos Internacionales de financiamiento como el BID, Banco Mundial, CAF y otros”.

El principio de carácter geopolítico, otorga una variante no muy conocida en planes de desarrollo que tiene que ver con temas de fronteras y de geografía política en la configuración de la región “Consistentes en proyectos que consoliden y fortalezcan nuestra soberanía en áreas fronterizas con otros países y ocupen territorios despoblados con recursos naturales”.

El principio de concurrencia y mancomunidad, ratifica que las acciones regionales están interrelacionadas con “Los Proyectos con participación de la Prefectura y los Municipios en el primer caso, entre municipios de la región en el segundo caso. Ambas formas de encarar proyectos son de vital importancia, por la compatibilidad de intereses entre niveles y fortalecimiento financiero de los mismos”.

En resumen, estos principios nos reflejan las competencias que pueden ser asumidas por la región, pueden ser considerados embriones de competencias exclusivas y concurrentes, en este nivel. Adicionalmente asume la articulación con el sector privado y con las instancias de gestión pública municipal.

En ese contexto la gestión prefectural del departamento de La Paz, el año 1998 implementa la Agencia de Desarrollo Regional (ADR), definiendo como su objetivo “Promover la elaboración y/o reformulación de los planes regionales de desarrollo logrando una planificación coherente y viabilizadora de la ejecución de programas y proyectos generadores del proceso de desarrollo económico y social en las diferentes

regiones y municipios del departamento”.¹³³ Esta acción tiene como antecedente previo inmediato las oficinas desconcentradas establecidas el año 1996 destinadas a apoyar la implementación del PDDES.

La creación de la ADR, permitió desconcentrar la planificación departamental en todos los niveles contemplados en el Plan (departamento, región y municipio). Es así que la formulación de los planes regionales tuvo dos fases fundamentales: la intervención directa de la Prefectura en las regiones y los municipios con los Servicios Prefecturales (Servicio de Caminos, Servicio Departamental Agropecuario, Fortalecimiento Municipal y otros); y otorgar cierta autonomía decisional a las ADR.

El epicentro del plan regional como habíamos indicado fue entonces la ADR que además no negaba y más bien se articulaba con la Implementación del PDDES¹³⁴ a través de la consolidación y el fortalecimiento precisamente de las Agencias de Desarrollo Regional: “En un proceso continuo y permanente basadas en la gestión técnico/operativa orientada a la elaboración y la administración de proyectos, para un constante proceso de retroalimentación del Plan. En una visión de sostenibilidad, equidad y concertación continúa con los actores sociales involucrados en la problemática del desarrollo del Departamento, en la capacitación e interacción de experiencias de la planificación y administración de proyectos”.¹³⁵

Este mecanismo técnico-operativo, tuvo la tarea de orientar y dirigir el proceso de desarrollo departamental a través de la ejecución de proyectos que estuvieran ligados a la programación de mediano y largo plazo inserto en el PDDES, donde el seguimiento y

¹³³ La Agencia de Desarrollo Regional como mecanismo institucional para la implementación del Plan de Desarrollo Regional que genera espacios de coordinación interinstitucional, proyectos y acciones concretas que se ejecutan en el ámbito de su jurisdicción regional, provincial y municipal se constituye en el eje articulador entre los niveles institucional y comunitario, e identifica entre los usuarios de los servicios que presta a los Gobiernos Municipales, actores institucionales del nivel departamental, no gubernamentales y de la sociedad civil organizada, estructurando un proceso de articulación institucional y comunitario para la implementación del PDD, PDR y los PDMs. PAP Holanda. Presidencia de la Republica, año 2001.

¹³⁴ Se entiende que cuando nos referimos al PDDES, implícitamente se hace alusión a los distintos PDRs.

¹³⁵ Proyecto de Implementación del PDDES, documento no publicado año 1996.

evaluación, se constituyeron en primera instancia una parte importante de la Agencia para el logro de los objetivos, convirtiéndose en instrumentos, para la recopilación de información, que con su posterior análisis, permitía producir información fiable e indicadores para una toma de decisiones no solamente de los responsables de la Agencia sino de la MAE (Máxima autoridad Ejecutiva), permitiendo de esta forma una adecuada retroalimentación del PDDES, PDRs y relacionándolo de manera directa con los PDMs.

El Documento de Implementación de los Planes de Desarrollo Regional, establecía la misión y visión de las ADR: “Las Agencias de Desarrollo Regional se constituyen en el principal mecanismo instrumental, encargado de generar espacios de coordinación intra e interinstitucional, de proyectos y acciones concretas que se ejecutan en el ámbito regional, provincial y municipal” y “Son oficinas especializadas (unidad operativa desconcentrada) de la administración prefectural de cobertura a las acciones de gestión del Plan de Desarrollo Regional. Cuya misión es de institucionalizar el Plan de Desarrollo Departamental en las cuatro regiones del Departamento de La Paz”.

Sus objetivos específicos, consensuados con actores sociales de ese tiempo, fueron entre los más importantes:¹³⁶

- Orientar procedimientos y normas técnicas referentes a la formulación de los planes de desarrollo municipal y la capacitación general del proceso de la planificación y administración en las áreas definidas.
- Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Regional desconcentradas, dependientes de la unidad de Coordinación Provincial y Planificación,¹³⁷ que

¹³⁶ Unidad Planificación y Seguimiento. 2000. Pág. 12.

¹³⁷ Es importante indicar que las Unidades técnicas de la Prefectura, cambian de nomenclatura según la administración responsable, las unidades responsables para la implementación de los planes de Desarrollo Regional y las ADR, fueron en el año 1996, la Unidad de Medio Ambiente y planificación, luego fue la Unidad de Asesoría Provincial y planificación en 1998, en 1999 la responsable fue la unidad de Planificación y Seguimiento, en el año 2003 fue la Unidad de Estrategias para el Desarrollo y finalmente fue la Dirección de Fortalecimiento Municipal y Comunitario para el año 2004. Esta sucesión de unidades responsables estaban en algunos casos condicionadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LOPE.

involucren actividades relacionadas con la coordinación y formulación de los planes de desarrollo de los 75 municipios, la capacitación y el fortalecimiento en la gestión de la planificación y la asistencia técnica.

- Apoyo a la Gestión de financiamiento para los proyectos contemplados en el PDDES.

Posteriormente en el año 2000, a requerimiento de las autoridades, se adicionarían:¹³⁸

- Gestión y asistencia técnica operativa, eficaz y eficiente en la formulación y evaluación de proyectos, gestión de financiamiento y administración de proyectos para municipios y organizaciones comunitarias.
- Incentivar y promover las inversiones privadas orientadas hacia el desarrollo departamental, regional y municipal.
- Profundización del proceso de concertación y participación a través de la toma de acciones de carácter conjunto.
- Desarrollo de los programas y los proyectos contemplados en los escenarios de inversión propuestos en el Plan de Desarrollo Departamental.
- Apoyo a la gestión de financiamiento de los proyectos solidarios, mancomunados y concurrentes.
- Fortalecer la generación de recursos propios de los gobiernos municipales, así como el del financiamiento externo.
- Apoyar la capacitación y promoción de los recursos humanos en los municipios, a través de seminarios, talleres y otras actividades que permitan fortalecer el conocimiento integral de la región, sus capacidades y potencialidades.

¹³⁸ Esta parte está adecuada al modelo propuesto por el documento de la Unidad de Asesoría Provincial y Planificación "Implementación de las ADRs". año 1999.

- Lograr una eficiente gestión de los recursos humanos y materiales de las unidades operativas, con el fin de maximizar los resultados en la implementación del plan.
- Definir metodologías de preparación y evaluación de proyectos compatibles con las condiciones de financiamiento de los diferentes organismos.
- Apoyar la reformulación, elaboración e implementación de los planes de desarrollo Municipal PDMs.
- Institucionalizar el Plan de Desarrollo Departamental en las cuatro regiones del Departamento de La Paz.
- Organizar y sistematizar los procesos de planificación en las cuatro regiones, en el marco de la planificación participativa y en función de las normas y de los procedimientos diseñados en el SISPLAN.
- Organizar la oferta estatal y establecer –mediante la programación de corto, mediano y largo plazo– los lineamientos de los programas y subprogramas contemplados en el plan madre y en los planes regionales.
- Jerarquizar, canalizar y sistematizar la demanda social para lograr su máxima satisfacción, impulsar los mecanismos de la participación social e institucional, de todos los actores sociales insertos en la problemática regional y seccional.
- Organizar desde la Prefectura la provisión de planes y políticas, recursos físicos y financieros orientados a la satisfacción de la demanda social, de acuerdo al desarrollo sostenible.
- Organizar y garantizar la iniciativa privada a través de un manejo sistemático y fluido de las informaciones acerca de las potencialidades y vocaciones productivas de la región.

En lo relacionado a acciones de carácter normativo administrativo, se estableció:

- Coordinar con las direcciones correspondientes de la Prefectura, las acciones en las regiones.
- Reformulación de los programas y la evaluación ex - ante y ex - post de los proyectos adecuados a las exigencias de la ley SAFCO, la R.S. No. 216145 el SISPLAN, SISIN, SNIP y el DONPA¹³⁹ y otros, para los proyectos solidarios, mancomunados y de otro tipo.
- Apoyar los planes operativos anuales de los municipios (POAS), y los Programas de Acciones Estratégicas (PAES).¹⁴⁰

5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

El documento de implementación (Aprobado por el Consejo Departamental de esa época) definía que las Agencias de Desarrollo Regional se estructurarán bajo los siguientes parámetros técnicos y administrativos dependiendo de las peculiaridades de la región:

5.1. Área Proyectos

En esta área, el plan de implementación de la Agencia indicaba que “La asistencia en este componente está referida a definir metodologías dinámicas de formulación y evaluación de proyectos de preinversión e inversión que fortalezcan y promuevan el desarrollo integral del departamento, buscando una eficaz asignación y utilización de recursos”, esto era importante porque definía el carácter de la orientación de la Agencia orientada al desarrollo de proyecto muy por encima del gasto corriente o funcionamiento habitual en este tipo de instituciones públicas con fue el caso de la prefectura.

¹³⁹ Ex Dirección de Organización Normas y Procedimientos Administrativos, dependiente del Ministerio de Hacienda

¹⁴⁰ Chigbu, E. 2013. Territorial Development: Suggestions for a New Approach to Rural Development in Nigeria. Múnich: Universidad Técnica de Múnich.

Proponía apoyo especializado de especialistas en el área del desarrollo, específicamente en el uso de planillas parametrizadas, clasificación presupuestaria, articulación con los planes y políticas del nivel local, departamental y nacional asimismo acompañamiento a todas las fases de un proyecto (idea de proyecto, perfil de proyecto, prefactibilidad, factibilidad y diseño final), términos de referencia, líneas de bases, sistematización de experiencias y seguimiento y monitoreo. Estableciendo instrumentos y técnicas para la generación de demandas en el marco de la planificación participativa.

Por otro lado, también se lograba asesoría para propuestas de proyecto de carácter concurrente, particularmente aquellos que respondían a la cooperación internacional considerando condiciones de financiamiento de los diferentes organismos nacionales e internacionales.

Programaba a su vez instrumentales de seguimiento y evaluación, en el marco de acompañamientos específicos, sobre la base de los indicadores y el marco lógico del documento de proyecto, desde el perfil de proyecto hasta el diseño final.

Planteaba una vez financiados los proyectos, se coadyuvará en la administración de los mismos, a través de la implementación de instrumentos que permitan operativizar el proyecto para que, en una segunda fase, se transfiera la administración al personal capacitado de los municipios.¹⁴¹

Para asegurar el seguimiento de las actividades contempladas en el Plan regional, se utilizaron varios instrumentos adecuados a las características del departamento, las regiones y los municipios, que permitan verificar el avance físico y financiero de los proyectos, así como de los objetivos y metas del plan,¹⁴² dichos instrumentos fueron los siguientes:

La orientación de los proyectos orientado a efectos e impactos, vale decir que no deberían ser de corto plazo, sino de mediano y largo plazo, esto desde la perspectiva de la

¹⁴¹ Proyecto implementación. 1997: pp, 14.

¹⁴² Proyecto de Implementación del PDDES.

cooperación internacional que se cuestionaba que los proyectos no eran sostenibles en el tiempo, dicho de otra manera, que para garantizar la sostenibilidad se debería asumir efectos negativos y positivos que no necesariamente debieran estar bajo el control de los operadores de la ejecución del proyecto.

También se contaba con un instrumento novedoso para esa época el monitoreo de impacto participativo PIM, diseñado por MISEREOR, institución de desarrollo de la iglesia católica alemana, fue adecuado a procesos participativos como una técnica que permitía que los actores sociales se apropiaran del proyecto identificando sus fortalezas y debilidades y logrando corresponsabilidades en los destinatarios del proyecto.

Además, decía el proyecto que la reflexión compartida, hace posible que las actividades sean continuamente adaptadas según los objetivos definidos por el plan, los cuales van cambiando y ajustando de acuerdo a la dinámica de las regiones y los municipios. Con ello, el PIM era posible tener mayor presencia de los actores sociales en la definición de las líneas de desarrollo de la región y los hacia coparticipes en las adecuaciones incluyendo modificaciones presupuestarias. Poseía otras ventajas como:

- Primacía del efecto y el impacto sobre las actividades en la formulación y ejecución de un proyecto.
- Sistemas de alerta temprana basados en la técnica del semáforo (alertas sobre desviaciones de un proyecto).
- Control normativo y actualización de procedimientos para la ejecución de un proyecto.
- El PIM establecía la articulación entre la programación de corto, mediano y largo plazo, entre el plan de desarrollo económico y social, los planes de desarrollo departamental y municipal.
- El monitoreo y sus resultados eran vinculantes para las autoridades y actores de la sociedad civil.

El seguimiento incluía adicionalmente un sistema de semáforos como se ha indicado, control de los proyectos y su avance, de la gestión de financiamiento y la adecuación de los plazos en función de los cronogramas con los resultados esperados mensualmente en el ámbito departamental, en las regiones y en los municipios.

En ese periodo de La Paz tenía 80 municipios, de los cuales casi un tercio no había logrado concretizar sus Planes de desarrollo municipal tal cual establecía el anterior marco Sistema de planificación, había varias razones particularmente el tema financiero y la debilidad estructural de técnicos especialistas en diferentes sectores. La implementación de los PDMs, garantizaría el desarrollo regional porque se articularía de manera natural con las políticas y líneas de acción regionales sustentadas en los estudios de ordenamiento territorial que reflejaban los diferentes pisos ecológicos comunes a los municipios que eran parte de la región asimismo no era incongruente con el carácter participativo y concertado con las estrategias de desarrollo regional, departamental, y por lo tanto del nivel nacional tal cual planteaba el SISPLAN.¹⁴³

Como se ha indicado el epígono de la propuesta de la agencia fue el modelo del municipio de Achacachi, dicha Agencia estuvo funcionando alrededor de 3 años, de 1998 al 2000 en la Subprefectura de la Provincia Omasuyos, aunque no logró completar todas las acciones que se habían programado, funcionó con deficiencias notables, principalmente por la carencia de técnicos especializados y partidas presupuestarias específicas en los POAs de esos años para un correcto funcionamiento de la Agencias

La fase 1 permitió constituir el nivel de Gestión Institucional de la Agencia de Desarrollo Regional, constituida por 8 personas: 5 subprefectos (que dicho sea de paso la Agencia les colocaba funciones concretas y no “itinerantes como se concebía un subprefecto), el Responsable de la Agencia, un representante de los 16 municipios involucrados y un representante de la sociedad civil, con un total de 31 personas.

¹⁴³ Proyecto de Implementación del PDDES.

El nivel de gestión institucional era coincidente con los Consejos de Desarrollo Provincial establecidos en la ley de descentralización administrativa, de esta manera existía un mecanismo legal que estaba amparado a su vez por la Ley de Participación Popular. En esta fase no deja de ser interesante la articulación de la Agencia de Desarrollo con dicha Ley, lo que le otorgaba un respaldo normativo y competencial a la Agencia, de hecho, se cuidó mucho de no vulnerar los procedimientos administrativos y reglamentarios para la institucionalización de la Agencia, el soporte de la participación social.

El Objetivo de la fase I establecía un nivel de gestión técnico/operativo, relacionado a, que cumplirá funciones de Planificación-Organización-Dirección-Control, del Plan de Desarrollo Regional. Estaba articulado a los niveles institucionales jerárquicos de la Prefectura. Entre sus tareas principales estaban:

- Reuniones de coordinación dos veces al mes en la Agencia de Desarrollo Regional entre las 30 personas más personal de las unidades de servicio centralizadas prefecturales.
- Elaboración de agenda de trabajo con los diferentes municipios basados en proyectos mancomunados.
- Priorización de proyectos productivos y medioambientales basados en las metas del milenio (estas metas como se sabe estuvieron vigentes hasta el 2015).
- Control y seguimiento de la agenda acordada, con relación a las funciones y responsabilidades de cada nivel y actividades programadas.
- Presencia física de los Subprefectos de por lo menos tres veces por semana, en la región la Agencia y sus municipios.

En este objetivo se propuso adicionalmente una solución de fondo a uno de los grandes problemas de la gestión prefectural relacionado al rol y jerarquía de los Subprefectos, que en este caso tendrían un escenario específico para aportar al desarrollo de sus provincias,

de hecho, nominalmente las Subprefecturas y los subprefectos, tenían calidad de MAEs en las provincias, tal como se estableció en la Ley de Descentralización Administrativa.

Sin embargo, en la práctica los subprefectos en su mayoría en el departamento de La Paz y el país –salvo Santa Cruz– no tuvieron el nivel de autoridad ni la responsabilidad jerárquica, hubo varias razones una de ellas era su subordinación a los técnicos de los servicios prefecturales del nivel central porque no poseían equipos técnicos propios y otra fue su escaso grado de legitimidad. La Agencia de Desarrollo les otorgó espacio de trabajo y jerarquía en sus funciones.

En la fase II se otorgaba un marco operativo de la agencia, que respalde el proceso de desconcentración de los servicios designando de 3 funcionarios, dependientes directamente de la unidad de planificación y seguimiento que fueron:

- Un Coordinador de la Agencia de Desarrollo Regional, designado por el prefecto, avalado por los subprefectos y organizaciones sociales.
- Un Responsable del Área de Gestión de Proyectos con perfil de gestor de proyectos.
- Un responsable en gestión ambiental y gestión de riesgos designado mediante examen de competencia.
- Un Responsable del Área de Coordinación Municipal designado por examen de competencia, experto en fortalecimiento institucional municipal.

A esta estructura básica se articularon distintos técnicos y/o responsables de proyectos de los distintos proyectos que ejecutaba la Prefectura en el departamento mediante sus Direcciones y Servicios.

La estructura organizacional desconcentrada estaba orientada a: ejecutar el Plan de Desarrollo Regional Altiplano Norte y Lacustre, principalmente proyectos priorizados anteriormente; canalizar las demandas existentes en los 16 municipios; generar nexos de

concertación con los actores sociales de la región y los municipios. Sus tareas a nivel general fueron:

- Establecimiento de convenios específicos con los gobiernos municipales de la Región y con instituciones privadas en el marco del plan regional.
- Implementación del Concejo Técnico Regional, interinstitucional.
- Acompañamiento técnico a los diferentes municipios para establecer acciones conjuntas de tipo operativo, preferentemente dirigidas a temas de infraestructura y promoción productiva.
- Control y seguimiento de las actividades y tareas de los técnicos asignados por los diferentes servicios prefecturales.
- Reuniones con ONGs y fundaciones que tenían sede en los diferentes municipios de la región.

Adicionalmente se incluía en esta fase la presencia de constituir 5 Técnicos (5 días) y 2 planificadores (durante 3 días), para canalizar las demandas técnicas y operacionalizar la apertura programática de los 16 municipios. Entre sus tareas se encontraban:

- Apoyo a la elaboración de perfiles de proyecto de carácter municipal.
- Elaboración de perfiles de proyecto mancomunados.
- Visita y establecimiento de coordinación técnica con los diferentes municipios para establecer acciones conjuntas de tipo operativo.
- Control y seguimiento de la evolución de los proyectos.

En esta fase el carácter eminentemente técnico de la Agencia al constituir un equipo especial que tendría las funciones de implementar no solamente los proyectos planteados en las estructuras programáticas de los planes regionales, sino que se orientaban a canalizar los servicios de las direcciones y servicios prefecturales, nos referimos a las

direcciones de desarrollo Humano (Salud y Educación principalmente). Servicio Departamental Agropecuario, Servicio de Fortalecimiento Institucional y otros.

En la fase 3 el documento de implementación de la ADR en Achacachi indicaba que se debía establecer líneas de trabajo conjunto entre la Prefectura y los gobiernos municipales articulados a organismos financiadores públicos y privados. Su objetivo se planteaba en generar mecanismos de financiamiento, estableciendo acciones conjuntas, como agendas de visitas, trabajo de campo y otros, sus tareas principales en esta fase eran:

- Elaboración de agenda de visitas a los Fondos de Desarrollo.
- Elaboración de agenda de visitas a los organismos internacionales de financiamiento.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación con los Fondos y organismos internacionales bilateral y multilateral.

La novedad en este objetivo adicional a las funciones planteadas anteriormente, es que le otorgaba a la Agencia de Desarrollo, la facultad de buscar financiamientos nuevos, tanto privados como públicos, permitiendo abrir canales de financiamiento particularmente con los Fondos de Desarrollo; habrá que indicar que en este periodo los Fondos de Desarrollo manejaban importantes cantidades de recursos, destinados a los departamentos, tal fue el caso del FNDR, FONAMA, FDC, FONADAL, FDS, hoy actualmente cerrados (salvo el caso del FNDR).

La última fase de implementación de la Agencia estuvo relacionada a que el personal de la Prefectura de las diferentes direcciones y servicios estén presentes en la Agencia de Desarrollo Regional, su objetivo fue el de implementar la desconcentración operativa con funcionarios de los diferentes niveles de la administración prefectural y municipal estableciendo acciones conjuntas, como agendas de visitas, trabajo de campo y otros. Entre sus tareas definidas estaban:

- Elaboración de agenda de trabajo con personal de las direcciones y servicios prefecturales.
- Elaboración de agendas con funcionarios de los 16 gobiernos municipales.
- Agendas comunes de trabajos basados en la transferencia tecnológica de los diferentes niveles.

6. LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN REGIONALIZADA E INTERCULTURAL PARA VIVIR BIEN

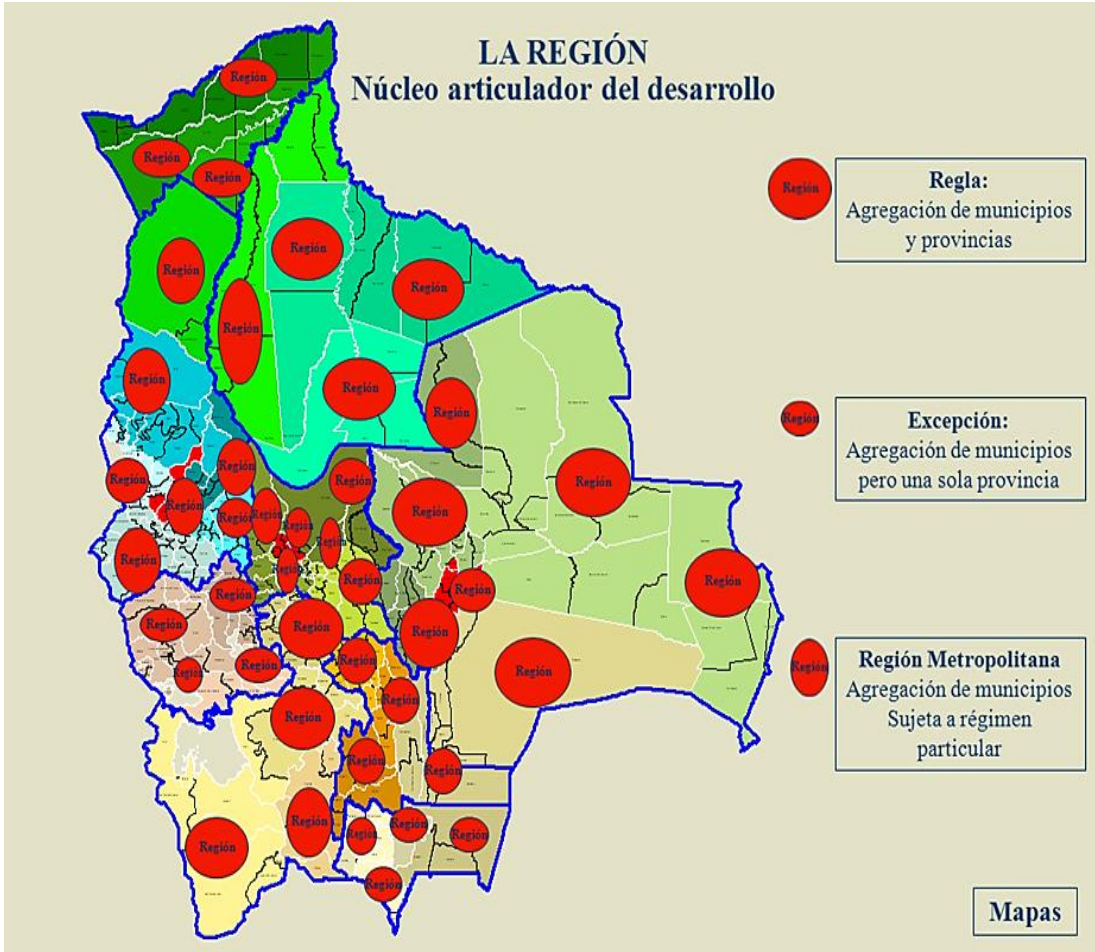
En los anteriores puntos hemos constatado como en la historia de la planificación del desarrollo departamental, del Departamento de La Paz, en particular, emergieron la idea de la región intradepartamental y las Agencias de Desarrollo Regional.

Parte de los argumentos de la movilización del año 2003 que significó la caída del segundo gobierno de Sánchez de Lozada fue el cuestionamiento al modelo de Estado centralista producto de la CPE del año 1969 que se tradujo en la demanda de mayor descentralización, la presencia de ejes discursivos sobre la necesidad de regionalizar el país, como se vio en un capítulo anterior empezó a cobrar más fuerza, en particular por los departamentos que estaban fuera del eje central, ello luego se traduciría en la agenda de la futura Asamblea Constituyente.¹⁴⁴

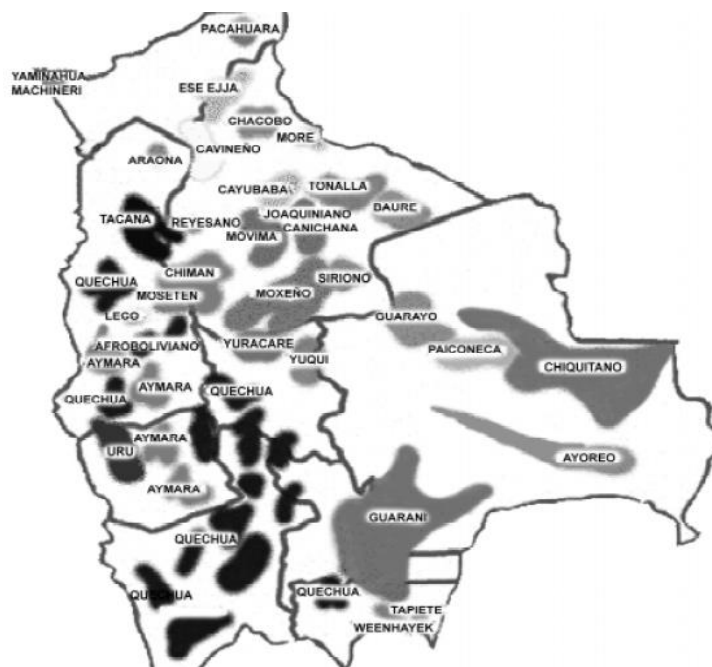
Luego de la crisis de “octubre negro” y los interinatos de Carlos Meza y Rodríguez Veltze, las elecciones generales de 2005 dieron como resultado y por mayoría absoluta la presencia del MAS-IPSP como conductor del Estado boliviano, la característica de dicho movimiento fue su fuerte vinculación a los diferentes movimientos sociales, una de las aristas de estos movimientos fue el de dar mayor poder a los departamentos y municipios así como de la idea de región el MAS, encarnó –por lo menos formalmente– esa demanda histórica en su primer gobierno.

¹⁴⁴ Douglas, H. 2012. Desarrollo: mirar el espejo de Occidente.

En consecuencia, la primera gestión aplicó como política pública el concepto de región como espacio de planificación y gestión en el marco de un proceso de descentralización, de acuerdo a esa lógica de política estatal correspondía de acuerdo a su pasado y presente histórico en perspectiva de desarrollo por regionalizar el país.



Fuente: Propuesta de descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien.



Mapa: Presentación PHD Andres Torrez, maestría Descentralización y Gestión Pública

Cabe notar y de acuerdo a este mapa, que existía una “coincidencia” generalizada con los 36 pueblos y naciones originarias comparando ambos mapas. Como se puede ver, la idea de región no está asociada al Departamento, es decir, a una unidad administrativa ya existente, sino que se desborda en territorios regionales.

Desde esa perspectiva la propuesta del Gobierno de ese entonces la región adquiere un carácter protagónico, es decir, mediante la ley se pueden crear u organizar otras unidades territoriales, a través de un proceso de regionalización incluido el de la Región Metropolitana.

Se denominó “Descentralización regionalizada para vivir bien” considerando los problemas que ya se habían identificado en los anteriores gobiernos que se sintetizaban en 4 problemáticas específicas:

- Un marcado y permanente incremento de nuevos municipios con escasa población, una lógica inversamente proporcional a los temas de concentración urbana cuyo resultado eran municipios con escasa viabilidad institucional y de gestión.

- Excesiva dependencia de los municipios del gobierno central específicamente de aquellos con escasa población y serios problemas de gobernabilidad.
- Dependencia de la cooperación internacional, particularmente en el financiamiento en la elaboración de sus PDMs.
- Incapacidad de gestión y generación de recursos propios que empeoró la dependencia financiera.
- Desintegración territorial causada por la proliferación de municipios sin identidades, sin complementaciones culturales e históricas, parcelación económica sin norte o largo plazo sobre temas de interés común.
- Poca o nula participación social en particular de los movimientos sociales, en la construcción del desarrollo particularmente el municipal.
- Pocas oportunidades para generar condiciones de oportunidad considerando las potencialidades regionales y sus diferentes pisos ecológicos que en un nivel más apropiado logren impactos y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.¹⁴⁵
- La exclusión manifiesta de los municipios rurales frente a otros municipios con mayor grado de desarrollo.
- Exclusión manifiesta con municipios con mayoría indígena origina en todas las regiones del país.
- Incremento tendencial de la inmigración interna, también hacia otros municipios y departamentos, generando condiciones de desbalanceo social, porque de manera general la población en edad de trabajar –jóvenes– migran hacia los grandes centros urbanos.
- Distribución espacial desbalanceada, existiendo regiones despobladas respecto a otras con sobrepoblación, así como problemas de bajos niveles de natalidad en relación a otros donde la tasa de fecundidad es alta.

¹⁴⁵ Descentralización regionalizada para vivir bien, 2009. Ministerio de la Presidencia. Viceministerio de Descentralización.

Estos son algunos de los problemas que justifican la creación de regiones. Estos espacios funcionarían como articuladores del desarrollo, como se puede ver en el siguiente esquema:



Fuente: Propuesta de descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien.

Como se observa en el esquema, en la región confluirían todos los niveles territoriales del Estado y también los actores sociales y empresariales. Con la formación de regiones se integraría todo los niveles territoriales y sociales que históricamente estuvieron desvinculados, la idea del partido en función de gobierno sentaba bases a promover economías de escala, equipamiento de los centros de salud y formación de regiones, mayores niveles integración social económica y política en lo que hace específicamente a los pueblos indígenas.

La “oferta” de regionalización de los Departamentos no avanzó básicamente porque la agenda social y política del país tenía otras prioridades, sin embargo, se inscribe en la larga lista de propuestas realizadas la necesidad de regionalizar el país.

CAPÍTULO 5

LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL, EL NÚCLEO OPERATIVO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Anteriormente en el capítulo 4, siguiendo el desglose de la hipótesis secundaria 3, hemos descrito y analizado como en la historia de la planificación del desarrollo departamental, en particular del Departamento de La Paz, se gestaron dos ideas fundamentales, la primera, la de la regionalización o constitución de regiones al interior del Departamento, la segunda, la idea de las Agencias de Desarrollo Regional. Ambas ideas estuvieron relacionadas estrechamente y resultan ser inseparables. También analizamos la Propuesta de Descentralización Regionalizada Intercultural para Vivir Bien, como una propuesta que tiene antecedentes en la idea de la región intradepartamental.

Estas referencias muestran a las ideas de región y de Agencias de Desarrollo Regional como valores públicos, resultados de la historia de la planificación del desarrollo departamental, razón por la que las consideramos como los componentes de la solución a los problemas de las desigualdades sociales y territoriales que estudiamos en esta investigación.

En el presente capítulo, presentamos y fundamentamos esta propuesta. Así, cerramos la contratación empírica de la hipótesis mencionada.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Agencia Europea de Medio Ambiente. 2010. The territorial dimension of environmental sustainability: potential territorial indicators to support the environmental dimension of territorial cohesion. Copenhagen: EEA.

1. LA REGIONALIZACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

El componente de nuestra propuesta es la formación de regiones al interior de cada Autonomía Departamental, como un espacio de la planificación del desarrollo territorial.

Se ha señalado que en Bolivia, “el concepto de región fue distorsionado por la ley de corporaciones regionales, que las asimiló a los departamentos y esta categoría de “región” quedó absorbida por los parámetros de límites territoriales y de gestión, antes que por la de espacios de desarrollo, esta forma de comprender los espacios territoriales, sólo plantea conflictos por el tema de los límites y por leyes contrapuestas en esta materia, situación que debe ser parte de la agenda de gobierno en la línea de transformarlas en espacios de desarrollo social y económico.¹⁴⁷

La región ha sido definida como una división política de espacios territoriales (económica o socialmente homogéneos o heterogéneos) creadas con el propósito de estructurar espacios de planificación y gestión del desarrollo. Las regiones son cualquier área subnacional que un país identifica como tal, para fines de desarrollo o planificación. Pueden ser una unidad geográfica, cuenca hidrográfica o subdivisión política, como en el caso de uno o más municipios asociados voluntariamente.

Por región también se entiende a “un ámbito geográfico, económico y social donde se desarrolla la convivencia y la construcción colectiva. Es un sistema de actividades humanas que genera vínculos, relaciones sociales y sentido de pertenencia en un marco de vecindad, e interactúa en el contexto como unidades con sinergias propias. La región está integrada por una o varias comunidades vecinas, vinculadas por entramados interdependientes y desarrollan modelos singulares de: a) Apropiación e intervención en el territorio, b) Identificación socio cultural, c) Entramado productivo, d) Organización institucional, y e) Participación regional”.

¹⁴⁷ Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural, pp, 5.

Desde el punto de vista de la planificación, la región no solo es un instrumento político-territorial que facilita la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo. Uno de los elementos que define la identidad de la unidad regional es la complementariedad de espacios municipales conforme a características ambientales, económicas, sociales, culturales e históricas. La base del concepto de región está formada por tres elementos: (i) el espacio territorial, (ii) el grupo o comunidad y (iii) la identidad o conciencia regional.

Asimismo, la región como se ha indicado es una comunidad humana establecida en la unidad territorial más amplia de un Estado, cuyas características son (i) la homogeneidad en el ámbito histórico, cultural, geográfico o económico y (ii) actuar con miras a la consecución de fines e intereses comunes y (iii) disponer de estructura de instituciones regionales, (iv) vocaciones y potencialidades similares.

En resumen, se puede señalar que la región es el espacio territorial, que se encuentra delimitado por factores geográficos, culturales y administrativos. "La región no sólo es una geografía modelada por la historia, también es una conciencia y una fuerza política, su desarrollo no transcurre al margen de las clases y de los conflictos porque en definitiva la región existe cuando hay hombres, individuos, grupos o clases que creen en ella y luchan por ella".¹⁴⁸

La definición de las regiones como instrumentos político-territoriales para facilitar el desarrollo es la base para la definición de la regionalización. La regionalización es una política, una medida de gobierno que tiene como función principal definir espacios territoriales que, por un lado, se transformen en unidades coherentes de ejecución de programas de desarrollo regional y, por otro lado, se constituyan en verdaderos actores del desarrollo regional.

¹⁴⁸ Balmaceda M.2000. La planificación regional para el desarrollo. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, pp, 78.

La regionalización es más que una simple opción de nueva división territorial destinada a facilitar actividades de prestación de servicios público es una nueva apuesta que va a permitir en el marco de la norma existente, las competencias que deviene de un Estado autonómico, un nuevo enfoque de desarrollo.

La regionalización busca crear ámbitos institucionales que articulen a una provincia o varios municipios para potenciar las capacidades económicas, políticas, sociales y culturales de cada uno de las unidades territoriales integradas. El proceso de regionalización, en consecuencia, es un paso de concertación entre los distintos sectores y fuerzas que interactúan dentro de una región con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural y desarrollo sustentable, con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que habitan en ese territorio.

De entre los diversos e innumerables procesos de conformación de regiones que se registran en el mundo, se pueden distinguir 3 tipos de regionalización:

a) La regionalización que se genera desde el gobierno central o el gobierno departamental, es decir, una regionalización que no parte de la voluntad de los habitantes del espacio geográfico regionalizado, voluntad expresada vía elecciones populares. Se trata de una regionalización inducida o promovida desde arriba, por lo general con fines de mejorar la planificación y la gestión del desarrollo. Si bien este tipo de regionalización puede contar con la aprobación popular, no deriva ni determina la formación de un Gobierno o una unidad político-administrativa, sino, únicamente impulsa un proceso de desconcentración administrativa regionalizada.¹⁴⁹

b) La regionalización que se produce desde abajo, es decir, desde la expresión de la voluntad de los ciudadanos y de los Gobiernos Municipales que buscan una gestión asociada y coordinada del desarrollo regional. Esta forma de regionalización está acompañada de la formación de un Gobierno Regional con competencias propias y se

¹⁴⁹ Solís B. Desarrollo y descentralización en tiempos de la globalización.

elevan a la categoría de regiones autónomas, como personas jurídicas constituidas autónomamente por decisión de los gobiernos municipales y comunales. La base de este tipo de regionalización es la autonomía y el asociativismo de los Municipios que siguen una orientación dirigida hacia la asociación y la coordinación a escala regional.

c). Desde una perspectiva eminentemente sectorializada, vale decir, desde un tema específico, por ejemplo, la crisis alimentaria, infraestructura vial, emergencias, riesgos entre otros, cuyo efecto es una concurrencia particularmente tecnocrática y de respuesta específica a las problemáticas planteadas.



El elemento que establece la diferenciación de las tres formas de regionalización es la constitución o reconocimiento de la región como una unidad político administrativa, ya sea autónoma o descentralizada, o como un espacio territorial donde se produce la desconcentración administrativa de las funciones del Gobierno central y/o del Gobierno subnacional.

1) La constitución y el reconocimiento de regiones como Gobierno y Autonomía Regional, en todos los espacios territoriales donde así lo determine la voluntad de los ciudadanos de los Municipios asociados o de la provincia.

2) La formación de regiones como espacios de desconcentración administrativa del Gobierno Autónomo Departamental, en todo espacio territorial donde no haya la voluntad popular de constituir un Gobierno y Autonomía Regional.

En este caso la regionalización del departamento plantea que bajo el principio de que a partir de sus diversos pisos ecológicos, características geográficas, complejidad social y

cultural, se logre programar objetivos, estrategias, políticas y acciones de carácter diferenciado más allá de los PDDES y actualmente PDTI sino una planificación regional, las cuatro regiones identificadas (luego ampliadas a siete en los últimos años): Altiplano Norte y Lacustre (16 municipios), Altiplano Sur (21 municipios), Valles Interandinos (26 municipios) y Amazonía/Yungas (13 municipios) permita establecer acciones estratégicas priorizar proyectos de carácter concurrente entre la Prefectura (actual gobernación), los municipios, las organizaciones sociales, instituciones regionales más importantes involucradas en el proceso de desarrollo regional-departamental.

La regionalización se constituye en una nueva dimensión planificadora territorial alternativa, más práctica y operante respecto a los propios Planes de Desarrollo Departamental los actuales PTDis, que son por antonomasia más “pesados”. Con fuerte peso normativo y procedimental con bajos niveles de ejecución debido a esa rigidez, así como de un aparato tecnocrático no habituado a gestión por resultados, que esa es una de las grandes ventajas de la regionalización.

Su temporalidad de 5 años de los PTDI de temporalidad concretos en sus procesos de retroalimentación y por añadidura constreñida en una secuencia obligada de pasos (o requisitos) desde los niveles responsables gubernamentales del proceso, no le permiten ser instrumentos reales de desarrollo, oportunos y eficaces en la mayoría de los casos.

Esta propuesta supone pasar de la primera etapa del proceso autonómico a la segunda etapa. En efecto, si consideramos que este proceso tiene dos etapas, que son las siguientes:

- La primera es la formación o determinación de las unidades subnacionales, es decir, las autonomías. En esta etapa el Estado centralista se descentraliza generando un conjunto de unidades territoriales autonómicas, en el marco de un conjunto de características propias. Así, por ejemplo, en España el Estado se descentralizó generando Comunidades Autonómicas paulatinamente, en Bolivia, por el contrario, el Estado se descentralizó produciendo de una vez y

definitivamente 9 Autonomías Departamentales. En cada caso se aplicaron normas y procedimientos propios.

- La segunda etapa está determinada por las dinámicas que se producen al interior de las unidades territoriales autonómicas, dinámicas como las elecciones de las autoridades ejecutivas y legislativas, la aprobación de las normas institucionales básicas (Estatutos) y la organización territorial. Esta organización supone un proceso de descentralización de la unidad territorial autonómica.

La segunda etapa se produce al interior de las unidades autonómicas, es decir, es una dinámica intrapartamental, lo que permite señalar que el proceso autonómico tiene una etapa nacional (descentralización del Estado centralista en varias unidades territoriales autonómicas) y una etapa subnacional (descentralización de las unidades autonómicas). La regionalización y la comercialización son dinámicas que se producen en la segunda etapa.

La formación de regiones se produce en la segunda etapa, es decir, cuando las Autonomías Departamentales ya se han constituido.¹⁵⁰

2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

El segundo componente de nuestra propuesta es la organización de Agencias de Desarrollo Regional en cada Autonomía Departamental.

A la luz de la experiencia descrita, planteamos que el modelo de implementación de la Agencia de Desarrollo Regional es un modelo capaz de operar exitosamente el desarrollo territorial, superando las limitaciones e inviabilidades que el actual modelo de gestión territorial departamental vigente al momento.

Por otro lado, buscar involucrar o, es más, transferir las decisiones sobre producción desde el sector estatal al no estatal (la descentralización económica) resultaría igualmente

¹⁵⁰ Douglas, H. 2012. Desarrollo: mirar el espejo de Occidente.

conveniente, ya que viabilizaría una mejor asignación de recursos a través de la competencia y flexibilizaría la producción.

Es importante comprender la participación, como resultado de un proceso bidireccional, esto es acercamiento de la sociedad civil hacia el Estado y, por otro, del Estado hacia la sociedad civil. Entendida así la participación, queda definido que es responsabilidad principalmente del gobierno nacional, adecuar el aparato estatal para viabilizar la participación de la sociedad en beneficio del desarrollo territorial. Parece evidente que la descentralización política, al reducir el número de asuntos colectivos que deben ser discutidos y aproximar las decisiones al ciudadano favorece la participación.

El criterio básico para elegir la forma jurídica de las ADR ha sido el dotarlas del máximo de agilidad y operatividad en la toma de decisiones y materialización de las mismas, con garantías de suficiente transparencia en el destino de fondos, reduciendo al mínimo la complejidad burocrática de las administraciones públicas.¹⁵¹

Un factor de importancia determinante radica en establecer equipos técnicos altamente calificados en la ADR que garanticen un trabajo donde la transparencia y eficiencia técnica, junto a una fluidez con efectividad de relacionamiento humano y amplitud de contactos personales, deben ser capaces de generar un alto grado de confianza en el sector empresarial de la región, superando la suspicacia y el desconocimiento mutuo tradicionalmente existentes entre la vieja administración pública, el sector empresarial y todos los actores sociales territoriales.

En todo ello influye el entorno legal e institucional en el que opera la ADR, los fondos puestos a disposición de la misma, la lucidez, compromiso y entusiasmo de los dirigentes políticos territoriales en el respaldo de una estrategia de desarrollo propia, basada en el fomento de los recursos endógenos, la promoción de la innovación tecnológica y la mayor articulación de la base productiva territorial.

¹⁵¹ Briney, A. 2010. Teoría del lugar central: una descripción general de la multidimensional.

El establecimiento de relaciones institucionales y redes o canales de colaboración con otros organismos y asociaciones vinculados con áreas de actuación de las ADR constituye un objetivo prioritario de éstas.

La nueva orientación de la política regional debe llevar consigo cambios en los instrumentos de intervención con objeto de adaptarse a los nuevos problemas. Así es como las Agencias de Desarrollo Regional dependientes de las regiones.

En suma, se trató de fomentar un proceso de crecimiento basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, estimulando la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, así como la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) para facilitar la creación de espacios de concertación y movilización entre los diferentes actores socioeconómicos, encaminados a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, competitividad y creación de empleo.

Importancia de la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de la región y sus municipios.

Desarrollo de los servicios avanzados a la producción y creación del "entorno" sistémico de la competitividad territorial.¹⁵²

Interés por las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas, las cuales constituyen gran parte del tejido empresarial en los diferentes países de América Latina y el Caribe, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados a la producción, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento.

Entre los instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional, hay que diferenciar dos grandes categorías, según se trate de instrumentos financieros o no financieros.

¹⁵² Meijers, E., y Stead, D. 2015. Integración de políticas.

Los instrumentos no financieros intentan crear el "entorno innovador territorial" adecuado para la adaptación al cambio tecnológico de procesos productivos y empresas ya existentes; facilitar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a PYMES y microempresas; facilitar el desarrollo de infraestructuras necesarias en la región o municipios, los instrumentos no financieros incluyen, a su vez, otros dos grandes grupos, según se orienten a prestar información y/o asesoramiento, o a la provisión de infraestructura. Entre los primeros podemos distinguir los siguientes:

I) Servicios de Información sobre determinados aspectos sustantivos de la actividad empresarial, tales como:

- Tecnologías de producto o proceso;
- Gestión empresarial y tecnológica;
- Mercados y comercialización;
- Información de la economía local y regional;
- Dotación de infraestructuras básicas y suelo industrial;
- Ayudas institucionales a proyectos, Servicios de la Agencia;
- Información a posibles inversores nacionales o extranjeros.

Estos servicios de información pueden suministrarse a través de diferentes medios, ya sea mediante ventanillas de atención personalizado a empresarios, acceso a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas, etc.

II) Servicios de Intermediación, ya sea entre empresas regionales (o locales) y foráneas, unas con capacidad de invertir y otras necesitadas de aportaciones de capital o tecnologías de gestión o de producto; o entre empresas y gestores públicos regionales o locales.

III) Servicios de Gestión y Consultoría, entre los cuales cabe citar:

- Asesoramiento en la gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, marketing, planificación empresarial;
- Asesoramiento legal, organizativo y técnico;
- Acceso a Bases de Datos de interés empresarial;
- Asesorar e incentivar la mejora en el control de calidad y la introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso.

Estos servicios de asesoramiento se dirigen a empresas ya establecidas o a nuevos emprendimientos. En este segundo caso, son especialmente útiles medidas de asistencia en la gestión; utilización de consultores externos a bajo coste; cesión temporal de gerentes expertos a nuevas iniciativas empresariales; o los servicios prestados por los centros de desarrollo de empresas, comúnmente denominados "viveros" o "incubadoras" de empresas.

IV) Servicios de Promoción y Publicidad, tanto a nivel interno como para la promoción externa. En el primer caso, destinados a: potenciar la mayor vinculación entre el tejido de empresas regionales o locales; asegurar el acceso a los servicios avanzados a la producción para las PYMES y microempresas locales o regionales; activar la demanda de dichos servicios entre el conjunto de empresas territoriales; y, en suma, incrementar la interdependencia y potencialidades de la base empresarial y productiva regional o local.

En cuanto a la promoción externa, se trata de servicios para garantizar una asistencia concertada de las empresas regionales a las ferias y exposiciones de interés; establecimiento de anuncios en periódicos o revistas especializadas o de difusión general; o para la apertura de oficinas o establecimiento de agentes en el exterior, con el fin de

mostrar los atractivos y ventajas de la región, a fin de atraer inversiones privadas, o para impulsar las exportaciones regionales.¹⁵³

V) Servicios de Investigación y Fomento para la introducción de nuevas tecnologías, que incluyen:

- Actividades de investigación, tales como los estudios sobre el desarrollo económico de la región, estudios sectoriales específicos, diseño de estrategias de mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales
- Actuaciones y de fomento para la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de los estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, estudios de viabilidad de las mismas y la difusión y formación de todo ello.

VI) Servicios de capacitación empresarial y asesoramiento y capacitación en la utilización de las nuevas técnicas y equipos.

Entre los instrumentos no financieros se encuentran también aquellos otros orientados a la provisión de infraestructura, ya sea mediante instrumentos tradicionales o nuevos instrumentos.

Otra provisión de polígonos industriales, pabellones industriales y las acciones para la mejora del medioambiente. La provisión de polígonos industriales puede incluir la oferta de terrenos e infraestructura a bajo coste (ya sea en alquiler o compra), así como el acceso a servicios comunes (sistemas de comunicaciones, asesoramiento contable y empresarial, salas para reuniones y sede provisional de nuevos emprendimientos empresariales, gestión

¹⁵³ Meijers, E., & Stead, D. (2015). Integración de políticas.

común de comercialización, etc.), todo lo cual supone un respaldo a la creación de nuevas empresas y empresarios regionales o locales.

La relación de nuevos instrumentos en la provisión de infraestructura incluye los Institutos Tecnológicos Sectoriales, Parques Tecnológicos y Centros de Innovación Empresarial.¹⁵⁴

La regionalización del departamento como la base de su desarrollo se plantea bajo el principio de que a partir de las características geográficas, sociales heterogéneas y singulares del La Paz, permiten plantear objetivos y políticas no solamente generales sino también regionales, en efecto las cuatro regiones identificadas: Altiplano Norte y Lacustre (16 municipios), Altiplano Sur (21 municipios), Valles Interandinos (26 municipios) y Amazonía/Yungas (13 municipios) permiten priorizar proyectos de carácter concurrente entre la Prefectura, los municipios y las instituciones más importantes regionales involucradas en el proceso de desarrollo.¹⁵⁵

La participación, finalmente, depende de un doble acercamiento: por un lado, de la sociedad civil hacia el Estado y por otro, de éste a la sociedad civil, pero es responsabilidad principalmente de los gobiernos nacionales adecuar el aparato estatal para viabilizar la participación en beneficio del bien común. Parece evidente que la descentralización política, al reducir el número de asuntos colectivos que deben ser discutidos y aproximar las decisiones al ciudadano, favorece la participación.

El criterio básico para elegir la forma jurídica de las ADR ha sido el dotarlas del máximo de agilidad y operatividad en la toma de decisiones y materialización de las mismas, con garantías de suficiente transparencia en el destino de fondos, evitando la superior complejidad burocrática de las administraciones públicas.

Un factor de importancia determinante radica en la calidad del personal de dichas ADR, en un trabajo donde la transparencia y eficiencia técnica, junto al estilo de relaciones

¹⁵⁴ Meijers, E., & Stead, D. 2015. Integración de políticas.

¹⁵⁵ Pico, j. 2015. Teóricas de desarrollo: Estado de bienestar o mercado.

humanas y contactos personales, deben ser capaces de generar un alto grado de confianza en el sector empresarial de la región, superando la suspicacia y el desconocimiento mutuo tradicionalmente existentes entre la vieja administración pública, el sector empresarial y los restantes actores sociales territoriales.

En todo ello influye el entorno legal e institucional en el que opera la Agencia de Desarrollo, los fondos puestos a disposición de la misma, así como de manera bastante determinante el entusiasmo y lucidez de los dirigentes políticos territoriales en el respaldo de una estrategia de desarrollo propia, basada en el fomento de los recursos endógenos, la promoción de la innovación tecnológica y la mayor articulación de la base productiva territorio.

CONCLUSIONES

El gran pensador y prolífico intelectual René Zabaleta Mercado, decía que Bolivia no “no hace historia, en realidad sufre su historia”, eso es correcto, estamos cerca de nuestro bicentenario y aun no se pudo definir ni consensuar los límites territoriales en casi un 93% de nuestras entidades político administrativas, sean estas departamentales, municipales e incluso comunales, llegando al extremo de disputas entre linderos que no han sido resueltas hasta la actualidad, de ahí la dificultad de generar políticas públicas de mediano y largo plazo entre los diferentes niveles estatales del Estado boliviano.

Ese “fundamentalismo” de defensa de límites, de los actores políticos y sociales, es un lastre histórico que como hemos visto carga en una buena parte nuestro subdesarrollo, opera como una suerte de sobre determinación de otros factores, crea incluso formas y comportamientos “nacionalistas y xenófobos” en sectores atrasados de la sociedad.

Esa sobre determinación impacta en la formulación de políticas públicas de mediano y largo plazo, en la respuesta oportuna frente a situaciones de emergencias, riesgos y amenazas entre otros temas, inhabilita la pertinencia y la oportunidad en la implementación de los diferentes planes de desarrollo, en sus estrategias y en sus acciones, se han generado merced a esto, un “formalismo” planificador que está lejos de implementarse de acuerdo a los cronogramas establecidos.

Redunda además en una suerte de “pereza” fiscal o un “ilusionismo” fiscal, donde los técnicos y tomadores de decisiones saben que los programas y proyectos propuestos serán diferidos en tanto se regularice los problemas de límites.

Por otro lado, en esa suerte de fatalismo histórico, no hemos logrado como actores sociales e institucionales, tomarnos con seriedad o con mayor prolijidad de responder a estos problemas de manera estructural, el “mecanicismo” de establecer como referencia a la eficiencia relacionado a la capacidad de ejecución del presupuesto, del programado y ejecutado en las instituciones, no se comprendió hasta ahora que la eficiencia está en los niveles de satisfacción del contribuyente, en la generación de empleo en la sostenibilidad

de proyectos orientados al desarrollo en la articulación de la inversión pública con la privada entre otras.

El resultado es y como todos sabemos el rezago que impacta más en los ámbitos territoriales, marginales al centro, esa periferia que cada vez y de forma recurrente está incrementando por ejemplo el número de migrantes que se van a las grandes urbes o en la migración exterior.

¿Y es que volvemos al principio de la cuestión, porque este determinismo de los límites no se ha logrado remontar?, la repuesta viene también en lo que se trabajó en esta tesis, en la no conciencia de lo estratégico que devienen en una simplificación territorial de solo límites y lo históricamente construido, en esa agenda olvidada de que lo geopolítico ya no es determinante, el “ilusionismo” de que la globalización ha logrado superar el espacio geográfico, ha caído y cae por su propio peso.

Primera, en Bolivia, las características de la planificación del desarrollo departamental han sido la separación o ausencia de conexión entre el desarrollo integral del Departamento y la planificación territorial en su conjunto.

Históricamente, estos elementos estuvieron desarticulados en planes de desarrollo y en planes de ordenamiento territorial, lo que ha generado un proceso fragmentado de la planificación, dispersando esfuerzos y promoviendo procesos paralelos y desconectados generando efectos en lo territorial, social y en el desarrollo, creando las condiciones de una pobreza sempiterna de sus habitantes particularmente en los municipios rurales

La planificación del desarrollo no sólo tuvo características deficientes, sino también estuvo ausente en gran parte de la historia del país. En consecuencia, se trata de una planificación relativamente nueva, que se inicia después de la Revolución Nacional de 1952 y adquiere relevancia en el periodo democrático, (aunque la base de los diferentes planes paradójicamente sigue siendo el Plan Bohan), esta planificación siempre estuvo encerrada en dos vértices, el primero en una planificación indicativa muy tecnocrática y en el otro vértice la planificación participativa excesivamente larga y costosa, el resultado

planes muy abultados lentos y “obesos en su ejecución”, cuyo indicador de evaluación es solamente lo programado y ejecutado, sin contemplar los efectos e impactos por encima de resultados de corto plazo y/o cumplimiento de actividades.

Segunda, los efectos de esta separación y de la ausencia de planificación del desarrollo han sido graves y determinaron las características económicas, sociales, culturales y territoriales del país, como las desigualdades, los desequilibrios, las asimetrías entre los espacios territoriales que existen entre Departamentos y municipios, y al interior de los mismos. Los resultados más notables son la persistencia de un Estado centralista y una sociedad con territorios desiguales y asimétricos económica, social y políticamente.

Una persistencia de división entre lo urbano y rural (que eufemísticamente se denomina campo – ciudad), corroborada por la acción política del Estado, que ni la Ley Participación Popular, la descentralización administrativa en su momento, como la ley de Participación y Control social en la actualidad han sabido remontar.

Tercera, el proceso autonómico o de la constitución de autonomías abierto por la vigencia de la Constitución Política del Estado Plurinacional es una estructura de oportunidades para la solución de los problemas señalados. A más de una década de su vigencia estas oportunidades no han sido aprovechadas, lo que se puede constatar en la ausencia o escasa relevancia de los cambios que se produjeron al interior de las Autonomías Departamentales como es el caso de Santa Cruz, que se mantiene como un centralismo con respecto a sus provincias, al no constituir regiones como espacios de la planificación del desarrollo territorial.

Cuarta, se ha constatado que en la historia de la planificación del desarrollo departamental hay ideas que pueden ser retomadas, reformuladas y aplicadas en el proceso autonómico, como las ideas de región intradepartamental y de las Agencias de Desarrollo Regional. La formación de regiones en el Departamento y la organización de estas Agencias en cada región, son los medios para una mejor planificación del desarrollo territorial. El proceso autonómico departamental, actualmente estancado o agotado en los

límites de las disputas entre las Autonomías Departamentales y el gobierno central puede avanzar hacia su segunda etapa con la realización de transformaciones al interior del departamento con la regionalización o formación de regiones y la de las Agencias de Desarrollo Regional.

Quinta, siguiendo las premisas desarrolladas en la investigación, se ha formulado la propuesta que consiste en: i) la regionalización del Departamento, ya sea, desde el Gobierno Autónomo Departamental, es decir, agregando Provincias y Municipios, según afinidades, o desde la sociedad civil regional, lo que daría lugar a la formación e Autonomías Regionales, y ii) la organización de las Agencias de Desarrollo Regional en cada una de las regiones constituidas. Esta es una vía para la superación de los problemas del desarrollo territorial desigual, una solución que proviene de los avances más importantes de la historia de la planificación del desarrollo departamental.

Sexta, La premisa es, si un territorio no es estratégico pues hay que crear las condiciones para que este territorio se convierta en estratégico, en otras palabras, haciendo una analogía en con la economía: "...si no existe la demanda hay que crearla".

RECOMENDACIONES

Hay que saber aprovechar las competencias concurrentes y compartidas, establecidas en la Ley de autonomías esto es muy importante porque dichas competencias articulan las diferentes entidades a nivel de gobernación y los gobiernos municipales, así como el nivel central con sus ministerios, empresas públicas y entidades autárquicas.

Redimensionar el territorio con una unidad de desarrollo territorial, remontar la visión de espacio geográfico muerto por un dinamismo territorial sustentado en sus potencialidades y vocaciones productivas plasmados en los planes de uso de suelo como el de la ocupación del territorio.

La implementación de Agencias de desarrollo regional, multidisciplinarias y con directorios interinstitucionales con apertura a instituciones organizaciones de sociedad civil preferentemente productivas, así como instituciones académicas de educación superior (en el caso de la UMSA el Instituto de desarrollo Regional IDR).

Desarrollo de la geopolítica como disciplina que mediante sus instrumentos coadyuve a la identificación y desarrollo del espacio geográfico con vocaciones y potencialidades productivas, bajo la premisa de remontar la “geopolítica del hambre” a la geopolítica del bienestar”, esto es, la complementación entre el territorio y el hombre en relación a su entorno.

La concurrencia de los actores públicos y privados, que permitan fortalecer la inversión concurrente en los proyectos de desarrollo de carácter regional

La preminencia de las Tics asociadas a la educación superior y la inteligencia artificial en los territorios que se volverán estratégicos a partir de la aplicación de la regionalización.

Se plantean finalmente las siguientes recomendaciones:

La Primera, es necesario superar el falso debate histórico de las fronteras o límites que tanto daño han hecho o hacen en la constricción del desarrollo, impulsar y profundizar la

principalía de la región orientado a priorizarlas mancomunidades municipales, las áreas metropolitanas las regiones interdepartamentales, las regiones intermunicipales dándoles identidades y contenidos propios sobre la base del desarrollo.

La segunda, la realización de investigaciones sobre la historia de la planificación del desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal. En Bolivia, desde la Revolución Nacional de 1952 se ha hecho referencia a los Planes de Desarrollo Decenal, Quinquenal, Planes de Desarrollo Nacional, Planes de Desarrollo Departamentales. En la década de los 90 del siglo XX, con la vigencia de la Ley de Participación Popular se empezó hacer referencia a los Planes de Desarrollo Municipal. Actualmente se menciona a los Planes de Desarrollo Nacional Para Vivir Bien. Estos planes no han dado lugar a investigaciones sobre el tema de la planificación del desarrollo territorial.

La tercera, la realización de investigaciones sobre el desarrollo del proceso autonómico en cada uno de los Departamentos del país, sobre todo en lo que se refiere a la regionalización y la planificación del desarrollo territorial. Aunque existen evidencias sobre la falta de transformaciones al interior de las Autonomías Departamentales, es necesario realizar investigaciones sistemáticas y empíricas a fin de disponer de un cuadro objetivo sobre lo que se ha conservado y se cambiado en cada una de estas autonomías.

La cuarta, retomar en la agenda estratégica del Estado, la principalía de la geopolítica como política estatal prioritaria a nivel interno en asocio con las representaciones y actores de la sociedad civil de las diferentes regiones.

La quinta, es imperativo retorna a la geopolítica, todos sus instrumentos y dinamicidad aplicados al caso boliviano, desarrollándola al margen de las envolturas ideológicas y los fundamentalismo ideológicos, “la ciencia del imperialismo” no tiene sentido en tanto es perfectamente aplicable a condiciones de desarrollo y progreso de los pueblos, al decir del famoso general vietnamita Giap Van Nuyen: “...no ganamos solo la libertad del pueblo vietnamita, ganamos nuestra identidad nacional y territorial esa es la lección del ancestro territorial...”.

BIBLIOGRAFÍA

1. Adolphsson, M., Johansson, M., & Van Well, L. (2016). *Policentrismo, monocentrismo y desarrollo regional*. Estocolmo: Nordic Entertainment Group.
2. Agencia Europea de Medio Ambiente. (2010). *The territorial dimension of environmental sustainability: potential territorial indicators to support the environmental dimension of territorial cohesion*. Copenhagen: EEA.
3. Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2016). *Territory, identity and spatial planning*. London: Routledge.
4. André, D. (2014). *Polycentrism in national spatial plans in Europe*. Estocolmo: Blekinge Institute of Technology.
5. Binder, J., Slits, P., Stoquart, R., Mullen, J., & Schubert, C. (2017). *Hacia un enfoque de la UE para la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial*. Ginebra: UE.
6. Bodenheimer, S. (2010). *Dependencia e imperialismo: las raíces del subdesarrollo latinoamericano*. Nueva York: NACLA.
7. Bömhe, K., Doucet, P., komornicki, T., Zaucha, J., & Swiatek, D. (2017). *Cómo fortalecer la dimensión territorial*. Varsovia: Urban Studies.
8. Borja, J. (1997). *Descentralización del Estado y Democracia Local*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
9. Briney, A. (2010). *Teoría del lugar central: una descripción general de la multidimensional*. Bruselas: BRUYLANT - ACADEMIA.
10. Cairol, D., Coudel, E., Knickel, K., Caron, P., & Kroger, M. (2017). *Multifunctionality of agriculture and rural areas as reflected in policies: the*

importance and relevance of the territorial view. London: Journal of Environmental Policy and Planning.

11. Callott, I. (2012). *Condiciones del desarrollo.* Bogotá: TEMIS.
12. Cardoso, F., & Falleto, E. (1979). *Dependency and Development in Latin America.* California: Monthly Review.
13. CEPAS. (2004). *Guía para la evaluación de Proyectos.* La Paz: PROPACS.
14. Chase, J. (2012). *Dinámica global.* Tokyo: YEMA.
15. Chigbu, E. (2013). *Territorial Development: Suggestions for a New Approach to Rural Development in Nigeria.* Múnich: Universidad Técnica de Múnich.
16. Chirot, D. (2013). *Cambio social en una sociedad periférica: la creación de una colonia balcánica.* New York: Academic Press.
17. Christaller, W. (1933). *Los lugares centrales en el sur de Alemania: un estudio económico-geográfico de la regularidad de la expansión y el desarrollo de asentamientos con funciones urbanas.* Berlín: Geographische Wochenschrift.
18. Christaller, W. (1966). *Lugares centrales en el sur de Alemania.* Nueva York: Prentice Hall.
19. Coleman, J. (2008). *Social Capital in the Creation of Human Capital.* Chicago: Universidad de Chicago.
20. Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. (2008). *Planificación del territorio: instrumento clave para el desarrollo y la gobernanza eficaz con especial referencia a los países en transición.* Ginebra: UNECE/ONU.
21. Dos Santos, T. (2009). *La Estructura de la Dependencia.* Pittsburgh: The American Economic.

22. Douglas, H. (2012). *Desarrollo: mirar el espejo de Occidente*. Nueva York: Medium.
23. Elden, E. (2013). *How Should We Do the History of Territory?* East Sussex: The Regional Studies Association.
24. España, R., & Carranza, J. (1999). *Metodologías de Planificación Departamental*. La Paz: PAEP – GTZ.
25. Espina, G. (1999). *Desarrollo Local y Planificación Estratégica Para El Empleo: Ayuntamiento de Gijón*. Gijón: Escuela de Verano.
26. Frank, A. (2006). *El desarrollo del subdesarrollo*. Nueva York: Monthly Review.
27. Gaceta Oficial de Bolivia. (1995). *Ley 1654 de Descentralización Administrativa*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
28. Goulet, D. (2010). *Changing development debates under globalization*. South Bend: Kellogg Institute For International Studies.
29. Herath, D. (2008). *Discurso de desarrollo de los globalistas y los teóricos de la dependencia: ¿los teóricos de la globalización reformulan y recompensan los conceptos centrales de la escuela de la dependencia?* Abingdon: Routledge.
30. Johnston, R., Gregory, D., P. G., & Watts, M. (2010). *The dictionary of human geography*. Oxford: Blackwell Publishers.
31. Kaplan, B. (2013). *Social Change in the Capitalist World*. California: SAGE.
32. Knickel, K., Renting, H., & van der Ploeg, J. (2014). *Multifuncionalidad en la agricultura europea*. Northampton: Edward Elgar.
33. Lawson, V. (2014). *Making development geography (human Geography in the making)*. London: Hodder Education.

34. Lebret, L. (1963). *Pour une éthique du développement*. París: Cujas.
35. Lerner, D. (2008). *The passing of traditional society*. New York: Free Press.
36. Levy, M. (2017). *Social Patterns and Problems of Modernization*. New Jersey: Prentice-Hall.
37. Magel, H. (2008). *Sistema de Planificación del Territorio*. Nom Pen: Royal University of Agriculture.
38. Mansilla, H. (2008). *La necesidad de una teoría crítica de la modernización ante las realidades de la segunda mitad del siglo XX*. San Luis: Kairos.
39. Matunhu, J. (2011). *Una crítica de las teorías de la modernización y la dependencia en África*. Maiduguri: African Journal of History and Culture.
40. Meijers, E., & Stead, D. (2015). *Integración de políticas*. Delft: Universidad Tecnológica de Delft.
41. Moore, M. (2013). *Globalización y Cambio Social*. Nueva York: Elseiver.
42. Parsons, T., & Smelser, N. (2016). *Economy and Society*. London: Routledge and Kegan Paul.
43. Peter, S., & Knickel, K. (2016). *Empoderamiento de las alianzas regionales: el ejemplo del programa piloto de acción regional en Alemania*. Bruselas: European Planning Studies.
44. Pico, j. (2015). *Teorías de desarrollo: Estado de bienestar o mercado*. Mdríd: Siglo XXI.
45. Portes, A. (2007). *Neoliberalism and the sociology of development*. New York: Population and Development Review.

46. Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Nueva York: ONU.
47. Preston, R. (2009). *La investigación de Walter Christaller sobre la planificación del desarrollo regional y rural durante la Segunda Guerra Mundial*. Berlín: Universidad Libre de Berlín.
48. Renting, H., & van der Ploeg, J. (2011). *Reconectar la naturaleza, la agricultura y la sociedad: cooperativas ambientales en los Países Bajos como arreglos institucionales para crear coherencia*. London: Journal of Environmental Policy and Planning.
49. Reyes, G. (2018). *Teorías y epistemología del desarrollo*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
50. Rostow, W. (2010). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University.
51. Schejtmann, A., & Berdegué, J. (2014). *Desarrollo territorial rural*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
52. Sekhri, S. (2009). *Enfoque de dependencia: Posibilidades de supervivencia en el siglo XXI*. Acra: Revista Africana de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
53. Senghaas, D. (2018). *Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich*. Frankfurt: Suhrkamp.
54. Slater, D. (2013). *The geopolitical imagination and the enframing of the development theory*. London: Institute of British Geographers.
55. Smelser, N. (2004). *Hacia una teoría de la modernización*. New York: Basic Books.

56. So, A. (2010). *Social Change and Development*. Buenos Aires: PNUD.
57. So, A. (2019). *The South China Silk District*. New York: SUNY Press.
58. Storey, D. (2011). *Territory: the claiming of space*. Essex: Pearson.
59. Stouten, P. (2015). *Does space matter? Spatial and socio-economic segregation in the Oude Noorden District of Rotterdam*. Amsterdam: Techne Press.
60. Sutcliffe, B. (2015). *Desarrollo versus ecología*. Barcelona: Icaria.
61. Tarapuez, E. (2010). *Una política municipal para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*. Caracas: Revista Venezolana de Gerencia.
62. Tausch, A. (2010). *Globalisation and development: the relevance of classical "dependency" theory for the world today*. Delhi: AESSRA.
63. Unión Europea. (2004). *Desarrollo territorial sostenible de las zonas rurales de Europa: el plan Agriblue*. Luxemburgo: UE.
64. Vargas-Hernández, J. (2018). *Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico*. Jalisco: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
65. Veneri, P., & Burgalassi, D. (2010). *Cuestionando el desarrollo policéntrico y sus efectos*. Ámsterdam: Universidad de Groninga.
66. Vinopal, J. (2012). *La discusión de los indicadores subjetivos de calidad de vida laboral*. Estocolmo: ESA.
67. Voss, W. (2012). *Desarrollo territorial: condiciones*. Sídney: FIG.
68. Wallerstein, I. (1974). *The modern World System*. New York: Academic Press.
69. Wallerstein, I. (1977). *Africa: The Politics of Unity*. New York: Random House.

70. Wallerstein, I. (1987). *World-System Analysis*. California: Universidad Leland Stanford Junior.
71. Waterhout, B., Meijers, E., & Zonneveld, W. (2013). *La aplicación del policentrismo en las políticas de desarrollo espacial en Europa: un concepto al servicio de múltiples objetivos*. Budapest: EURA- EUROCITIES.
72. Wulforth, G. (2018). *Erreichbarkeit – accessibility – accessibility: introducción a la movilidad*. Múnich: Technik in Bayern.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Nueva organización territorial del Estado

Gráfico 2. Formas de administración de unidades territoriales

Gráfico 3. La autonomía regional