

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEITUNG (GTZ)**

**DESARROLLO TURÍSTICO EN EL MUNICIPIO DE BUENA VISTA, SANTA CRUZ,
BOLIVIA : DESAFÍOS Y OPCIONES PARA IMPULSAR UN PROYECTO DE
DESARROLLO LOCAL**

**PROYECTO CEPAL/GTZ “DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA”**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.2036
08 de noviembre de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**DESARROLLO TURÍSTICO EN EL MUNICIPIO DE BUENA VISTA, SANTA CRUZ,
BOLIVIA : DESAFÍOS Y OPCIONES PARA IMPULSAR UN PROYECTO DE
DESARROLLO LOCAL**

El presente documento fue preparado por el Señor Jorge Salinas, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-11-959

INDICE

RESUMEN	1
I. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO	3
1. Contexto en el que surge la iniciativa	3
2. El escenario municipal para la iniciativa.....	4
3. Descripción de la iniciativa	5
4. Algunos efectos visibles de la iniciativa	6
5. Evolución de la iniciativa.....	7
II.- CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO.....	11
2.1.- <i>El entorno productivo del municipio</i>	11
2.2.- <i>La diversificación productiva en el municipio</i>	13
2.3.- <i>El Parque Nacional Amoro</i>	15
2.4.- <i>Los actores del territorio y sus relaciones</i>	16
2.5.- <i>El gobierno municipal</i>	18
III.- ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA.....	21
3.1.- <i>La cultura del dialogo fruto de la participación popular</i>	21
3.2.- <i>La cultura de dialogo en la región</i>	22
3.3.- <i>El liderazgo local</i>	22
3.4.- <i>El valor del turismo en el municipio</i>	22
3.5.- <i>Escenarios posibles que puede recorrer el proyecto</i>	23
3.6.- <i>Concepciones del turismo que permiten la cooperación</i>	24
IV.- DESCENTRALIZACIÓN E INSTRUMENTOS	27
1. El aporte de la experiencia al proceso de descentralización.....	27
2.- El aporte al turismo como fórmula para el desarrollo municipal.....	28
3.- Los modelos para desarrollar el turismo aportan al desarrollo local	28
V.- CONCLUSIONES.....	33
BIBLIOGRAFÍA	46
ANEXOS	47

RESUMEN

En Bolivia, la experiencia de Buena Vista es muy valorada desde la perspectiva de cómo a partir de la iniciativa municipal es posible construir una propuesta de desarrollo local haciendo uso de las ventajas comparativas que ofrecen los recursos naturales de la zona.

Los fundamentos para el impulso de la experiencia descansan en la capacidad de liderazgo del gobierno municipal, en el ambiente de confianza creado para dialogar con el sector privado y en la respuesta de éstos para afectar favorablemente el aprovechamiento de los atractivos turísticos de la zona.

La experiencia consiste en la puesta en marcha de un proyecto para el desarrollo del turismo en el municipio, apostando al cambio de los patrones de vida de la población local, la atracción de inversiones, el reordenamiento institucional y el desarrollo de iniciativas para aprovechar de manera sostenible los recursos naturales y el patrimonio de la zona, en especial el Parque Nacional Amboro. Este proceso ha sido concebido desde una acción planificada entre los actores públicos y empresarios privados, involucrando la participación de la población de las comunidades del municipio.

La experiencia ha sido capaz de avanzar gracias a la capacidad de los actores involucrados tanto para crear instancias de diálogo, como para invertir en una importante infraestructura que ha acondicionado al municipio para promover el turismo. Esta experiencia ha producido en el corto tiempo de su maduración (1996-1999) una institucionalidad local que se ha ordenado buscando dotar de coherencia a los distintos modelos turísticos en la zona. La preocupación por la sostenibilidad de los recursos y el medio ambiente viene siendo incorporada a las actividades productivas en la zona gracias al liderazgo del gobierno municipal para orientar el desarrollo de su territorio.

Nuevos actores, líderes, agentes locales y dinámicas locales ligadas al turismo han emergido en la vida local, así como mejoras relativas en el empleo, en el ingreso y las expectativas para el desarrollo del municipio. El proceso de inversiones privadas y públicas ha generado un reordenamiento del espacio urbano estimulado la organización de grupos de la sociedad civil dando en especial un nuevo perfil al papel del municipio.

En este caso el principal desafío es madurar la experiencia recuperando el protagonismo de los actores involucrados, perfeccionando la operación de las instancias de encuentro de los actores público y privados así como dotando al proyecto turístico de una visión de largo plazo y

de innovación para potenciarlo. La creación de ambientes favorables para incorporar a la sociedad civil al proyecto turístico es otra tarea impostergable.

Esta experiencia resulta relevante para el desarrollo local dado que permite mostrar el valor de desplegar estrategias mirando las ventajas comparativas del territorio, el poder de la institucionalidad local y la importancia de aprovechar las condiciones aportadas por los procesos descentralizadores y en particular, el relativo al municipio en Bolivia.

I. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO

1. Contexto en el que surge la iniciativa

La iniciativa de promoción del desarrollo turístico en Buena Vista surge como producto de la maduración de varios procesos político gubernamentales gestados en Bolivia desde mediados de los años noventa y que tiene como ejes la instalación del proceso descentralizador (la participación popular en 1994), el fortalecimiento de los gobiernos municipales (1995) y el interés por destacar la promoción económica en el nivel local (1997). A estos se pueden sumar otros más recientes como la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza (2000).

Cada uno de estos procesos y el conjunto de ellos han colaborado de distinta manera a la creación de diversas condiciones que de una u otra manera han influido (objetiva y subjetivamente) en el comportamiento de los municipios, en su capacidad de respuesta, de gestión, de iniciativas y de concreción de las diferentes experiencias de desarrollo económico local.

Desde 1994, en Bolivia se inicia un profundo proceso por descentralizar las decisiones gubernamentales en particular las relativas a la inversión pública, apostándose a la municipalización del país.¹ Este proceso está sustentado en una propuesta de profundo contenido político, que destaca la participación de la población (especialmente de las áreas rurales que constituyen aún la mayoría del país –cerca al 60% según el censo de 1992-) como la principal estrategia para modificar las relaciones entre los distintos actores de la vida económica y política local y de éstos con los centros de decisión departamental y nacional.

Este proceso descentralizador ha propiciado un conjunto de intervenciones en la esfera de la institucionalidad pública y la organización de la sociedad civil, en particular de la territorial del medio rural. En la esfera pública, la incorporación de los gobiernos municipales al manejo de los instrumentos de gestión y aplicación de políticas públicas es la más destacada. La experiencia ganada en procesos como la planificación local y microregional (alentadas desde la Secretaría Nacional de Participación Popular² y la Cooperación Alemana en Bolivia, en especial en el departamento de Santa Cruz) ha permitido incorporar, junto con nuevas prácticas de gestión institucional, nuevas visiones sobre cómo encarar el desarrollo regional y local y el papel de los gobiernos municipales.

Otro cambio importante ha sido la articulación lograda desde el nivel departamental (vía las Prefecturas, que es la instancia descentralizada de la administración gubernamental) con los municipios en distintos planos como la planificación, la inversión, la programación de

operaciones, la coordinación institucional, etc. Esta experiencia ha traído consigo el desarrollo de procesos cooperativos municipales y la valoración del encuentro institucional como una fórmula para generar sinergias territoriales.

La capacitación brindada a los gobiernos municipales (desde el nivel gubernamental nacional y departamental) les ha permitido aprender el manejo de algunos de los instrumentos para la toma de decisiones y el control fiscal (plan de desarrollo municipal, planes operativos anuales y programación de las inversiones) ampliando la comprensión de la lógica gubernamental y la función pública.

De manera particular, se puede señalar que el gobierno municipal de Buena Vista ha sumado a los procesos anteriores otro ligado a la aplicación, desde mitad de los años ochenta, de la política nacional de desarrollo alternativo, dirigida a promover una reconversión productiva en la región del Chapare³ en busca de hacer frente al crecimiento de la producción de hoja de coca.

Otra situación particular al municipio se explica desde el establecimiento de proyectos de desarrollo en el departamento de Santa Cruz y la zona (como el caso del Amboro, diseñado para planificar las actividades de la población de colonos que se fueron a asentar a los bordes de este parque como consecuencia de su salida del Chapare) que apoyados por la cooperación internacional han aportado valiosos procesos para la formación de líderes locales y el fortalecimiento de las organizaciones de productores de la zona.

Este contexto permite comprender la existencia de condiciones favorables para el surgimiento de una iniciativa como la turística u otra en el municipio de Buena Vista, que pone en evidencia la comprensión del nuevo papel de la función pública local y del poder de buscar nuevos emprendimientos.

2. El escenario municipal para la iniciativa

Buena Vista, como escenario natural, desde mitad de los ochenta, fue un área de interés más para los colonos de la región del Chapare que para turistas nacionales o internacionales. Desde su creación en 1984, si bien el Parque Nacional Amboro fue motivo de interés para el turista extranjero, no logró adquirir la categoría de atractivo estratégico para el municipio ni para la zona.

El municipio, en esos años, no llegó a incorporar en sus estrategias de desarrollo el aprovechamiento del parque sea porque éste fue desde mitad de los ochenta motivo de tensiones entre el Estado y los gremios nacionales de productores campesinos (que defendieron la presencia de los colonos en los bordes del parque, llamada ANMIA -área natural de manejo integrado-) o porque la falta de una política para la promoción del turismo hiciera pasar desapercibido el valor de este patrimonio natural. No obstante, el parque ha sido usufructuado, a cambio de nada, por grupos de empresarios privados dedicados al turismo que no han generado ninguna mejora para su conservación ni para la población del municipio.

Como parte del proceso descentralizador iniciado en los noventa y el impulso de una política nacional de promoción productiva del municipio, éste ha incorporado en su desarrollo una nueva visión de su territorio donde surge con nuevo interés el aprovechamiento de las capacidades y capitales instalados en él.

De especial valor en esta trayectoria ha sido el liderazgo de las autoridades municipales de la gestión 1997 – 2000 que han sabido capitalizar la experiencia ganada en el proceso participativo municipal de comienzos de los años 1995 y 1996, (concertación del uso de los recursos de inversión pública con las organizaciones territoriales de base) y alentar el cambio en la gestión del proyecto de desarrollo del municipio buscando sobre la base de la alianza público—privada en la tarea de instalar un proceso de mayor envergadura e impacto.

El cambio en la gestión del municipio se explica por la lectura que hacen estas autoridades de las condiciones para el desarrollo del municipio. Reconocen que la explotación agropecuaria de los colonos asentados en el ANMIA, no solo comprometen la fragilidad del parque (amenazando su núcleo o área principal o zona intangible: área donde aún se conserva el bosque en su estado natural), sino que dicha actividad no aporta ninguna respuesta económica a las condiciones de subsistencia de esta población. Todo ello hace que el municipio no cuente con este escenario como una vía para proyectar su desarrollo. Por otro lado, las otras actividades productivas dentro del municipio (artesanía de hoja de palma de jipijapa, los pequeños ingenios arroceros, las canteras de ripio y arena y la explotación de un campo petrolero y de gas natural) aportan poco al desarrollo del municipio, sea porque en el caso del petróleo las rentas van al tesoro nacional o porque las otras actividades son de muy pequeña escala, de bajos rendimientos y poco despliegue.

Todo esto hace que la lectura del desarrollo (traducida en el Plan de desarrollo municipal 1997-2000) del municipio provoque en las autoridades del gobierno municipal una especial disposición para encontrar en la idea de la promoción del turismo un escenario donde hacer descansar las estrategias para su desarrollo.

Esto sin embargo tropezó con la dependencia financiera del gobierno municipal que requiere de las transferencias del gobierno central para operar. De hecho, desde 1995, el municipio se debió asumir entre sus competencias la tarea de promoción local y en particular del turismo⁴ tropezando con la falta de recursos públicos y la poca presencia de la inversión privada.

3. Descripción de la iniciativa

La iniciativa puede sintetizarse como el proceso impulsado para el desarrollo del turismo, en Buena Vista, desde la concertación de esfuerzos entre el sector público y el privado (el gobierno municipal y el empresario privado).

Este encuentro iniciado en 1997, permitió que el gobierno municipal intentara poner en marcha una estrategia diferente a la ensayada hasta entonces. Igualmente apostó a desarrollar el municipio aprovechando las ventajas comparativas que proporcionan recursos como el parque y

otros atractivos. De esta manera, buscó alterar la lógica de los emprendimientos locales (y municipal en especial) desafiando el papel tradicional del municipio ligado a la atención de la demanda agropecuaria de los pobladores de la zona.

El encuentro además de materializar un esfuerzo compartido de la inversión permitió identificar actores con capacidad de aportar al desarrollo del municipio, permitiendo poner en práctica un proceso de dialogo que ha producido como primera fase (1997-1999) una importante infraestructura hotelera y de servicios privada. Esta ha sido acompañada con mejoras producidas por el gobierno municipal en la infraestructura caminera y de acceso al parque Amoro.

La iniciativa también ha permitido involucrar a las poblaciones de colonos del ANMIA haciendo que sus proyectos productivos reconozcan la importancia de desarrollar actividades y estrategias para la conservación y sostenimiento de los recursos naturales y la explotación del interés turístico. El gobierno municipal lidera este proceso favoreciendo la coordinación institucional y sirviendo de puente de información en el avance del encuentro municipio - empresarios.

Esta fase es claramente visible hasta fines de 1999. El cambio de la directiva municipal (en el primer trimestre del 2000) denota otra dinámica menos activa del proceso. La opinión de los empresarios privados en la zona es que ello se debe al lento proceso de afirmación de la nueva directiva municipal. Lo observado, fruto de las conversaciones con funcionarios del gobierno municipal, es que esto se debe a la falta de recursos presupuestales (para el año 2000) para apoyar el proyecto del turismo. Ambas situaciones ratifican que el empuje del proyecto se encuentra en una situación menos entusiasta que la de su inicio.

4. Algunos efectos visibles de la iniciativa

La construcción de hoteles en el área urbana del municipio ha sido posible por la disponibilidad de la mano de obra local (población de colonos), que de esta forma han complementado sus estrategias de captación del ingreso. A pesar de ser temporal, esta fase constructiva ha aportado a la mejora del ingreso local. Esta situación es valorada por diversas instancias locales que reconocen la crisis de la actividad agropecuaria en los últimos años y de la carencia de oportunidades económicas que ofrece el municipio.

No hay registros oficiales del número de personas ocupadas durante este proceso, desde 1997 a 1999, sin embargo se estima que pueden haber llegado a 1.200 empleos.⁵

Otro efecto percibido en la zona es la diversificación de la oferta laboral del área urbana. Se observan actividades distintas a las tradicionales ligadas al sector agropecuario, como las de grupos de jóvenes que se han incorporado como guías del parque (se estima en veinte), adultos jóvenes colonos que viven en el área urbana, organizados como transportistas de motos (tres organizaciones –sindicatos- con un numero aproximado de noventa miembros en total), y cerca de ochenta mujeres organizadas en una cooperativa de artesanías.

El aumento del número de turistas es otra situación evidente del cambio en la dinámica del municipio aunque no se aprecie regularidad en las visitas durante el año. La oferta de camas se elevó de cerca de treinta a cuatrocientas);⁶ igual sucedió con el número de restaurantes de cuatro a cerca de veinte según miembros de la cámara hotelera y de operadoras de turismo de dos a cerca de diez.⁷

El valor de las propiedades en el área urbana del municipio aumentó y con ello se produjo una ligera mejora de los ingresos propios del municipio, de 374.000 bolivianos en 1996 –90.000 dólares- se habría pasado a 1.200.000 bolivianos en 1999 –200.000 dólares-).⁸ No por ello, el municipio es más rico que antes ya que la transferencia de los recursos de coparticipación por concepto de la participación popular en función del número de habitantes, sigue siendo la fuente más importante de su ingreso. En 1996, la transferencia representaba cerca de 78% de los ingresos totales, mientras que en 1999 era de 70 % por la mejora de los ingresos propios.⁹

Otros efectos se aprecian en el aumento de las necesidades del municipio, las cuales se reflejan en la demanda de mayores servicios públicos en el municipio tales como alcantarillado, mercado, información, etc. Un estimado de la inversión necesaria para atender estos servicios ligados al turismo llega a unos 6 millones de dólares.¹⁰

5. Evolución de la iniciativa

La iniciativa para el desarrollo del turismo en Buena Vista, tiene dos grandes momentos. El primero se liga al interés de unos cuantos inversionistas privados que exploran la compra de terrenos y la construcción de una infraestructura turística que amplíe y mejore la existente, apoyándose en sus propios recursos, conocimiento de la zona y capacidad individual de atraer a turistas locales.

Este proceso se inicia en 1994, cuando a raíz de la celebración de los cien años de fundación del pueblo que motiva la realización de un conjunto de actividades culturales y sociales inspiradas en la historia de la presencia jesuítica en la zona, los potenciales inversionistas imaginan acciones para el turismo en el municipio.

El éxito de la festividad permite apreciar el valor de esta veta para el turismo y la falta de una oferta adecuada de servicios tales como hoteles, alojamientos y restaurantes, para una demanda que podría ser estimulada desde acciones organizadas con visión empresarial.

El Parque Amboro es visto como el principal atractivo a “vender” aunque las acciones de esta inversión privada serán pocas. Un motivo evidente será la poca presencia y frecuencia de turistas tanto de extranjeros como nacionales y el hecho que cualquier inversión en el parque requeriría que el empresario privado coordine con las distintas autoridades de gobierno y también con los colonos asentados en él. Esta situación genera dificultades para el empresario privado.

Este primer momento trae un cambio en la vida del municipio y en especial en el desarrollo de su área urbana. Las compras de terrenos para la futura construcción de hoteles turísticos de distinta magnitud, en áreas relativamente cercanas al centro urbano del municipio, son acompañadas con la apertura de alojamientos alrededor de la plaza del pueblo. Esta inversiones son básicamente propuestas por inversionistas privados proveniente de la ciudad de Santa Cruz, de las canteras de la empresa inmobiliaria tanto rentista como especulativa. En éstos no se hacen presente ideas ligadas a la sustentabilidad de los recursos o el etnoecoturismo.¹¹ Estos inversionistas, a diferencia de los locales, aparecen ligados al interés por la rentabilidad de su inversión y los plazos para su recuperación.

Un segundo momento se produce cuando este interés privado es “capturado” por las autoridades del gobierno municipal provocando su reacción y la animación para el encuentro de ambas. El primer paso lo tomará el gobierno municipal, declarando en febrero de 1996, la vocación turística del municipio.

Esta decisión permite crear un clima de confianza para el encuentro con estos inversionistas potenciales. Un conjunto de reuniones lograron que estos inversionistas empresarios empezaran a buscar las estrategias para dar vida a un proyecto de desarrollo turístico apoyado por el gobierno municipal.

Fruto de estos acercamientos y voluntades se da paso a la conformación de algunos mecanismos para operarlo. Surge el Consejo Consultivo de Turismo de Buena Vista, con la participación de empresarios privados, funcionarios del gobierno municipal, el concejo de vigilancia que es una instancia de la población, creada por la Ley de Participación Popular en 1994, para el control del manejo municipal de los recursos públicos, y la ONG que asesora al gobierno municipal en ese momento.

Otra instancia también creada para disponer un mejor ordenamiento de las instituciones públicas en torno a la conservación y manejo de los recursos naturales, es la Coordinadora Inter Institucional de Manejo de Recursos Naturales (CIRENAM-BV) que encarará la coordinación institucional pública con las ONG, promoviendo además el interés del gobierno central y departamental en el ámbito de las políticas públicas ligadas al turismo.

El surgimiento de una Cámara Hotelera del municipio, conectada a la departamental, se suma a las otras instancias, dando forma a una institucionalidad territorial para el proyecto.

El clima de entusiasmo y compromiso da lugar a que el gobierno municipal emita una potente señal para materializar las inversiones privadas. Mediante la ordenanza municipal del primero de octubre de 1997, se libera del pago de patentes municipales de funcionamiento, por un periodo de cinco años, a los establecimientos proveedores de servicios turísticos que se instalen en el municipio.

De manera complementaria a estas medidas se disponen otras dirigidas a cuidar el patrimonio arquitectónico del área urbana, se reglamenta la cría y manejo de animales en el radio

urbano, el control de los ruidos molestos, la calidad de los servicios en los alojamientos y restaurantes, etc.

Se dispone el cambio en la extensión del radio urbano pasando de los 400 o 500 metros a los 5 Kms. del centro, provocando una revalorización de los predios urbanos sobre todo de los ubicados en la plaza del pueblo y de las áreas incorporadas a esta nueva delimitación.

En otro ámbito, se inicia la formación de guías locales para apoyar a las operadoras de turismo que se encargan del acceso de turistas extranjeros al parque, convocando la movilización de los jóvenes del área urbana. Se llevan a cabo tareas de capacitación buscando ampliar la comprensión de la problemática ambiental y los patrimonios naturales.

Las comunidades de colonos del ANMIA son estimulados para acompañar el proyecto turístico. Desde el CIRENAM se ponen en marcha proyectos productivos en algunas comunidades que incluyen en su diseño la capacitación para la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, el establecimiento de campamentos, senderos de interpretación, instalación de servicios de comida y aseo para turistas, etc. Estas acciones aún poco conectadas con las que hace la inversión privada en otro plano y dimensiones constituyen un modelo de gestión comunal para el turismo.

La mejora de los caminos de acceso al parque es emprendida con los recursos del gobierno municipal, sin alcanzar grandes resultados ya que las inversiones requeridas para asegurar el acceso durante todo el año, demandan sumas superiores a las del presupuesto municipal.

Este momento de la iniciativa, de 1996 a 1999, produce cambios en el entorno y dinámica del municipio. Nuevas construcciones, nuevos servicios, nuevos personajes surgen junto con nuevas demandas, nuevas tensiones y nuevos desafíos. Surgen empleos temporales alrededor de la construcción, el municipio se conectan más con otros cercanos y con la ciudad de Santa Cruz, su imagen crece en los tours del turismo departamental, etc. Localmente, el área urbana se verá mas frecuentada sobre todo los fines de semana, dando lugar a presiones en la vida cotidiana del pueblo, por la falta de servicios por un lado y de una cultura ciudadana por el otro.

Alojamientos, servicios de comida, comunicaciones telefónicas, servicios de motocicletas para la movilización local, organización de servicios de taxis intermunicipal surgen palatinamente como producto del desarrollo de la iniciativa del turismo. Todo esto, visto desde el plano institucional, significa el nacimiento de nuevos actores locales y nuevas relaciones que alteran sus roles y sus compromisos frente a la vida económica y el desarrollo del municipio.

II.- CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO

El municipio de Buena Vista, fundado en 1694 como la Misión Jesuítica de los Santos Desposorios de José y María, se ubica en Ichilo, una de las quince provincias del departamento de Santa Cruz. Esta provincia, frontera con la región del Chapare del departamento de Cochabamba, tiene los municipios de Buena Vista, San Carlos y Yapacaní, cuya característica es compartir una amplia zona de bosques subtropicales húmedos, entre ellas la del Parque Nacional Amboro.

Buena Vista y estos municipios se hallan conectados por la vía asfaltada que las cruza y que hace parte del nuevo eje carretero para unir la ciudad de Santa Cruz y Cochabamba. Esta carretera construida por los años ochenta, deteriorada y luego reconstruida en los noventa, ha dado un importante dinamismo a los pequeños municipios rurales y a sus producciones locales, acercándolas al mercado de Santa Cruz y estimulando su integración a ella.

Esta zona de una natural belleza tropical hace parte del departamento, destacando el eje de las misiones jesuíticas de la Chiquitania que constituye el principal circuito turístico de esta región tanto para la demanda nacional e internacional. Los parques nacionales existentes son otra fuente turística poco explotada de manera planificada.

Desde mediados de los noventa los gobiernos municipales han cobrado una especial relevancia en el ordenamiento del territorio y la administración del Estado al pasar a ser el eje del proyecto descentralizador de Bolivia. Esta posición se mantiene con el actual gobierno (97-2002) que ha incorporado al gobierno municipal como actor del desarrollo productivo y competitivo y la lucha contra la pobreza, en particular para las áreas rurales.

2.1.- El entorno productivo del municipio

Buena Vista se ubica en una de las provincias más pobres del departamento de Santa Cruz.¹² Su población es de 11.390 habitantes, de los cuales el 60% se concentra entre los 5 a 24 años. Esta población se distribuye en un área urbana pequeña y concentrada alrededor de la plaza y el templo donde se instaló la misión jesuita (el 27 % de la población) y otra rural, en las riberas del río Surutu, cerca del río (en el ANMIA) y al lado de la carretera asfaltada.

El municipio está cruzado por varios ríos, el Surutu, Semayo, Palometillas, Palacios, Colorado Chico y el Isama. El Surutu es el límite físico con el parque Amboro.

El municipio hace parte de la frontera del departamento de Santa Cruz con el de Cochabamba. Durante largos años, esta área ha sido solo de tránsito para la producción física y la

población establecida en este eje departamental. La producción de coca por un lado y la instalación del parque industrial de Santa Cruz por la otra, hicieron que este eje fuera altamente concurrido. Hoy el tránsito es distinto porque la carretera asfaltada favoreció el establecimiento de empresas agropecuarias y centros de recreación.

La provincia de Ichilo, donde se ubica Buena Vista, según el censo de 1992, registra un importante crecimiento en la ocupación de su población. De 32% hacia mediados de los años ochenta a 49.6% en 1992 (censo INE, 1992), situación fuertemente influenciada por la acción estatal y en particular por el proceso municipal. Desde éste, se alentó la reacción de la sociedad civil que respondió dinamizando la organización de los productores.

La provincia registra un crecimiento importante en el grupo de los trabajadores cooperativistas, 1.020 de los cuales 120 se ubican en Buena Vista. Los profesionales suman más de 10.000 en la provincia y son el grupo que ha influido para el crecimiento de la oferta de servicios en la zona (datos del censo INE, 1992).

El sector agropecuario concentra tradicionalmente la ocupación de la mano de obra de la zona. La provincia registra 11.565 personas ocupadas en esta actividad (2.900 en Buena Vista), siendo el comercio (1.053) y la construcción (600) las que demandan mayor cantidad de empleos.¹³

En general, frente a lo observado a mitad de los años ochenta donde solo el municipio de Yapacani registraba mayor dinamismo, la provincia ha crecido en su actividad económica especialmente la agrícola que ha concentrado su atención hacia los mercados de Santa Cruz y los centros intermedios surgidos alrededor del cordón industrial, como Portachuelo en el camino Santa Cruz, Buena Vista. La estructura del empleo muestra una diversificación productiva dentro de la misma producción del sector donde, junto con la agricultura, adquieren relevancia la manufactura, el transporte, la hotelería. (censo INE 1992).

Este desarrollo agropecuario tiene mucho que ver con las inversiones efectuadas por los gobiernos municipales alrededor de la infraestructura social, la que al dotar de mejores condiciones de salud y educación para asentar las poblaciones ha contribuido a estimular el interés por introducir nuevos rubros dentro de la agropecuaria.

El paisaje de la zona se ha visto modificado favorablemente con la influencia de la carretera: pequeños centros con potencial como Buena Vista donde la pequeña producción y sus atractivos naturales se convierten en fuentes importantes para generar economías de aglomeración en el futuro.

Información sobre el entorno municipal:

Recursos del Municipio:

- 37 locales escolares, con 3.453 alumnos matriculados
- Siete centros de atención primaria de salud (ministerio de salud, con 18 camas y con 24 personas como contratados)
- Un centro de salud de mayor nivel (ONG, con una cobertura de partos del 47 %) No existe aún un hospital
- Se registran 2.107 viviendas donde más del 60% presentan baja calidad de los servicios básicos, 50% deficiencias en la construcción, 55% deficiencias en la calidad de la vivienda (disposición, tamaño, etc.)
- Solo el 25% disponen de agua, ninguna de alcantarillado, solo el 25% cuentan con electricidad y el 43% cuentan con algún sistema sanitario.
- En un 95%, la población es monolingüe del idioma español, hablándose también el quechua, aymara y guaraní. El castellano - quechua lo hablan el 52%, el castellano - Aymara (43%), el castellano - Guaraní (58%)
- El ingreso real per cápita estimado para 1994 era de US\$ 418, mientras que la inversión pública per cápita era de US\$ 65. Ello arrojaría un PIB municipal cercano a los 4.5 millones de dólares para esa fecha.

Fuente: Plan de desarrollo municipal 97-2000.UDAPSO. Índice de desarrollo Humano de Bolivia, en los 311 municipios, 1994.

2.2.- La diversificación productiva en el municipio

Desde mediados de los años ochenta, la población rural, tradicionalmente dedicada a la actividad agrícola ha visto posibilidades en la ganadería bovina y la porcina y la avicultura que han sido introducidas en pequeña escala.¹⁴ La calidad de los suelos poco fértiles y diversos, el clima cálido y la abundante agua, favorecen esta diversidad productiva. El ganado fue un rubro al que apostó fuertemente para mejorar el ingreso de los colonos, sin embargo la dificultad para manejarse de manera estabulada por la alta demanda de pastos y forrajes adecuados, hace que esta actividad se halla poco desarrollado.

La producción agrícola tradicional es en base a arroz, frijol y maíz en pequeña escala. La primera da lugar a pequeños ingenios para su pelado. Cultivos como plátanos, cítricos, café, cacao y caña de azúcar también existen en la zona, aunque éstos no son producidos en volúmenes ni condiciones técnicas que los hagan rentables.

En el municipio, junto con estas producciones se encuentran empresas madereras que cuentan con permisos para explotar algunas concesiones, aunque la actividad ilegal de la madera está bastante extendida. A estos aserraderos es atraída, de manera asalariada, una parte de la población de la zona. A ella se suma la que proporciona el campo petrolífero instalado en la zona de Caranda. En la provincia Ichilo existen 12 campos de producción de hidrocarburos que

cumplen igual función de interés para los colonos. La artesanía alrededor de la palma de jipijapa complementa las actividades agroproductivas.

En resumen, la actividad agropecuaria sostiene la mayor parte de la economía de la población rural del municipio, siendo ésta de subsistencia lo que da motivo a que los colonos se desplacen hacia los centros asalariados en busca de complementar sus ingresos. La venta de artesanías no alcanza a ser una actividad importante a pesar que la tradición reconoce a la provincia y en especial al municipio como una fuente importante de este rubro. Esta dinámica es complementada con la migración que realizan los colonos en su mayoría provenientes de la zona andina del país, durante una época del año, manteniendo los vínculos con sus centros de origen para reproducir sus tradiciones culturales y fortalecer su cohesión social.

La población rural se encuentra organizada en comunidades o sindicatos agrarios, registrándose un número de 49 de ellas entre las de la riberas del río y el ANMIA. El acceso al parque se hace desde cuatro “entradas” vías de acceso que cruzan el río Surutu. Actualmente, este río es objeto de explotación de arena y ripio para construcción, otorgado como concesiones a los propios sindicatos agrarios instalados en la ribera. El movimiento de tierras que se produce compromete los bordes y cauces del río en las épocas de crecida.

Esta población rural proveniente de la zona andina del país, tiene que acudir a la práctica del “chaqueo” (desboscar) para obtener tierras donde sembrar, comprometiendo los límites del núcleo del bosque o área donde la naturaleza aún no conoce de la presencia del hombre. Las extensiones de cultivo de manejo familiar no son mayores a una o dos hectáreas (en propiedades de 10 o 20 Has. en promedio), donde se siembran arroz, maíz, yuca, cítricos, hortalizas, empleando una tecnología rudimentaria de rozar el bosque, tumbar los arboles y quemar los arbustos restantes. La producción de carácter estacional atiende la subsistencia y escasamente el comercio hacia fuera del municipio. La producción anual es de poca productividad con lo cual la actividad se hace cada vez menos sustentable el porvenir de los colonos y compromete la sostenibilidad de los recursos en especial del suelo.

El río se convierte en un enemigo natural de estas poblaciones y sus producciones ya que sus crecidas en el año producen el aislamiento de éstas, debiendo acudirse a grandes rodeos para encontrar salidas alternativas a las conocidas.

Los atractivos naturales de la zona han sido poco explotados de manera planificada con fines turísticos, a pesar que se reconocen en ellos un potencial. En los últimos diez años, diversos organismos internacionales han reafirmado el valor del turismo como una actividad estratégica para el desarrollo de la provincia y el municipio.

Desde el impulso del proyecto turístico (1996-1999), la población del área urbana se concentra hoy en servicios conectados directamente con la demanda de los hoteles, restaurantes, operadoras de turismo, limpieza, abastecimiento de productos agrícolas, de carne de monte – prohibida su caza- artículos de cocina, información, y otros colaterales. Este crecimiento ha ido de la mano con las expectativas de los actores de ver crecer la llegada de turistas aunque no se perciben de

éstos iniciativas individuales para alentarlos tales como combustible, internet, artesanías, taxis, motocicletas, entre otros.

2.3.- *El Parque Nacional Amoro*

El parque Amoro es compartido por las provincias de Ibañez, Florida, Manuel María Caballero e Ichilo. Fue creado el 16 de agosto de 1984, con una extensión de 180.000 Has., abarcando solo la provincia Ichilo. Posteriormente se amplió a 637.000 hectáreas¹⁵ incluyendo las provincias antes mencionadas. Sin embargo, en 1995 se reduce a 442.500 hectáreas,¹⁶ quedando las restantes como Área Natural de Manejo Integrado.

Esta área (ANMIA) constituye el resultado de la presión de los gremios de colonizadores de la zona, del departamento y de campesinos del país movidos por intereses políticos de oposición al anterior y actual gobierno que levantando la bandera de la reivindicación de los productores de coca han asumido la defensa de los colonos en un área prohibida legalmente. La aceptación de este asentamiento fue asumido por las autoridades de gobierno como una estrategia para evitar que los colonos sigan ingresando hacia el núcleo del parque.

El municipio de Buena Vista tiene una extensión total de 15,000 Kms², de los cuales el 40% es área protegida. El Parque Nacional Amoro constituye el área y atractivo natural más importante del municipio y se convierte por el valor de su patrimonio ecológico en un importante capital del territorio y fuente para impulsar un proyecto turístico de grandes dimensiones incluso como para animar la conformación de un cluster del turismo.

El parque Amoro, hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)¹⁷ y como tal su manejo guarda relación con su importancia ecológica, siendo su objetivo conservar la biodiversidad existente, incorporando la participación de la población local en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

La gestión de estas áreas se realiza a través de Planes de Manejo que se convierten en los instrumentos de ordenamiento espacial para coadyuvar a la gestión y conservación de los recursos. La categoría de Parque tiene por objeto la protección estricta y permanente de muestras representativas de ecosistemas o provincias biogeográficas y de los recursos de flora, fauna así como los geomorfológicos, escénicos y paisajísticos que contengan y cuenten con una superficie que garantice la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de sus ecosistemas.¹⁸

En estas áreas está prohibido el uso extractivo de sus recursos renovables o no renovables y obras de infraestructura excepto para investigación científica, ecoturismo, educación ambiental y actividades de subsistencia de pueblos originarios.¹⁹ El parque, como otras áreas protegidas, puede ser objeto de zonificación, pudiendo presentarse hasta nueve de ellas. El caso del parque Amoro ha sido objeto de dos zonificaciones: la de protección estricta que incluyen el núcleo del parque o el área llamada intangible y otra llamada zona de amortiguación (el ANMIA). Esta última actúa como una barrera para minimizar los impactos sobre el ambiente natural del núcleo del parque y está sujeta a regulaciones sobre sus usos y actividades para evitar impactos negativos, riesgos o daños ambientales.

El parque tiene como uno de sus órganos de apoyo para su manejo a un comité de gestión, señalado en la sección II del decreto supremo 24.781. Este comité lo forman los representantes de las municipalidades, prefecturas, entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales involucradas en el desarrollo y la sostenibilidad ambiental. Ese comité representa a la población local y participa en la planificación y coadyuva a la fiscalización de la gestión del área del parque. Este comité se convierte en un importante instrumento tanto para su conservación como para explorar una acción conjunta con otros municipios con los que comparte sus límites sobre un desarrollo turístico de gran envergadura.

Descripción del parque Amboro

El parque nacional y área natural de manejo integrado Amboro, constituye por su particular situación geográfica, características biogeográficas, ecológicas y socio económicas, una de las áreas protegidas más importantes de Bolivia.

La zona representa la extensión más distante de la biota amazónica, la extensión más al norte del chaco y la transición este – oeste de la zona subandina.

Asimismo, parece haberse constituido en un refugio pleitocénico, lo que explica el elevado número de especies particulares y endemismos. Sumado a ello, gran parte de su área involucra importantes cuencas hidrográficas de cuya estabilidad y regulación depende el desarrollo de muchas comunidades, pueblos y ciudades.

El parque es único en el sentido de ser una confluencia de varios de los mayores ecosistemas del continente (amazonía, cerrado y Chaco), enriquecido por la variación altitudinal de los Andes, Se han identificado 26 unidades de vegetación.

Como respuesta a la alta biodiversidad de habitats y microhabitats formados por la interacción de la cobertura vegetal y las condiciones climatológicas, el área contiene una riqueza faunística muy importante, llegándose a determinar la presencia de aproximadamente 1.235 especies de vertebrados, los que se subdividen en los siguientes grupos:

Grupo taxonómico	Número de especies identificadas
Peces	109
Anfibio	76
Reptiles	105 (el 50% posible del planeta)
Aves	818 (60% de las aves del país)
Mamíferos	127

Fuente: Oficina del Parque Nacional Area Natural de Manejo Integrado Amboro, 1999.

El parque cuenta con un cuerpo de protección (sección I del capítulo V del decreto supremo 24.781) encargado de la protección social y ecológica dentro del área protegida. Su administración²⁰ se hace bajo la modalidad directa a cargo de una unidad técnica que tiene a su cargo el cuerpo de protección, conformado por los guardaparques. Estos profesionales son actores importantes en las tareas de promoción de la conservación y excelentes vínculos para abordar acciones en torno a la vinculación del turismo con las actividades de cada comunidad.

2.4.- Los actores del territorio y sus relaciones

El municipio presenta una estructura organizativa conformada por los principales actores institucionales que influyen en la dinámica de la localidad. El más representativo, como en muchas áreas rurales del país, es el Gobierno Municipal. Los sectores desconcentrados de la

función administrativa nacional y/o departamental amplían el mosaico de referentes institucionales públicos importantes en el municipio. Por el lado de la sociedad civil, las más visibles son las organizaciones territoriales de base, el comité de vigilancia, las juntas de vecinos, las organizaciones no gubernamentales y el comité cívico.

Las entidades públicas han adquirido hoy un nuevo posicionamiento, gracias a que la construcción del proyecto turístico permitió ensayar nuevas formas de gestión institucional en el municipio es el caso del CIRENAM. La práctica del encuentro y el esfuerzo por desarrollar la coordinación, ha ido introduciendo elementos para actuar bajo agendas de trabajo que permiten asumir compromisos, establecer convenios y ejercitar la coordinación para ampliar la eficacia de la acción pública. Los resultados no siempre son los que se esperan, pero el proceso de ensayarlo resulta valioso.

No es posible encontrar grandes muestras de logros en la acción pública interinstitucional, pero si descubrir que la falta de algunos instrumentos y metodologías estarían impidiendo llevar a otro plano estas relaciones institucionales. La falta de apoyo de instancia mayores como la Prefectura departamental y la Gobernación provincial contribuye a reducir el proceso de maduración del proyecto turístico municipal, ya que limitan el aval político tan importante para que las políticas públicas puedan recibir mayor interés en desplegarse en la provincia y el municipio.

Por el lado de la sociedad civil organizada, en el área urbana se aprecia la presencia del comité cívico de mujeres, seis juntas vecinales, el comité de vigilancia, las dirigencias de los sindicatos agrarios de la ribera del río y ANMIA, de los sindicatos de transporte. Las ONG se ubican preferentemente en el campo de las instituciones que hacen parte del CIRENAM.

Pequeños empresarios de restaurantes no aparecen organizados bajo gremio ni tampoco hacen parte de la Cámara Hotelera del municipio. Otros, como algunos operadores de turismo tampoco se ubican en espacios mayores de representación. Esta situación de poca representación de los pequeños empresarios locales, difiere a la que presentan los grandes o medianos empresarios que lograron vía el consejo consultivo de turismo, tener un espacio importante para representar sus intereses y demandas.

La cámara hotelera constituye otro importante espacio para estos empresarios habiendo alentado una nivelación en la calidad de la oferta hotelera y de los servicios de comida del municipio.

La iglesia a través de la ONG: Secretariado Arquidiocesano de Pastoral Social y la parroquia del pueblo son otros actores a valorar por su influencia en la población, sea a través de las acciones de apoyo socio económico que brindan a los campesinos o por su aporte a la celebración de la festividad anual de fundación del municipio.

Otro actor a tener en cuenta en el municipio son los partidos políticos. El papel más destacado es su capacidad de influir en la legitimización de ciertos procesos sociales municipales.

En resumen, la dinámica social se ha visto fuertemente impulsada desde la puesta en marcha del proyecto de turismo. Sin embargo, hay que señalar que, al momento de hacer este

trabajo -Julio 2000-, las expectativas de los actores parecen estar cambiando notoriamente frente a lo que fue la mirada inicial de la experiencia. Un elemento que parece recorrer ello es el débil emprendimiento de acciones en favor del proyecto de parte del gobierno municipal actual.

Este conjunto de actores permite reconocer en el municipio el surgimiento de nuevos interlocutores frente a los que podían descubrirse antes de la experiencia y con ello de otro tipo de aportes y también de tensiones. En opinión de algunos actores importantes del municipio,²¹ una de las principales tensiones estaría siendo provocada por la inoperancia observada del Consejo de Turismo, la Cámara Hotelera del municipio y por la falta de una política municipal frente al tema y de liderazgo para impulsar la propuesta.

Otra tensión provendría de las inversiones realizadas por los medianos empresarios hoteleros, que al ver reducido sus ingresos por la baja demanda de servicios que hoy se observa, se ven confrontados a seguir apoyando el proyecto turístico, cuando no se observan propuestas para animar el proyecto por parte del gobierno municipal y deben seguir asumiendo los compromisos de hacer frente a los costos fijos de los créditos que comprometieron para realizar sus inversiones. Una explicación de la baja de turistas se aduce a los efectos de la crisis económica del país, pero también a la falta de iniciativas del gobierno municipal para “vender el municipio”. En la anterior gestión, el diagnóstico hecho por el propio gobierno municipal sobre el turismo muestra la falta de emprendimientos en acciones que demandan bajas inversiones que mejoren aspectos básicos para alentar el turismo, como la instalación de una oficina de información turística, eliminar el vertido de aguas grises frente a la plaza principal, construir aceras para peatones, etc.²²

2.5.- El gobierno municipal

Siendo el actor local más importante desde mediados de los años noventa, con el inicio del proceso de municipalización del país, su función principal en especial en el área rural²³ está ligada a la capacidad de liderazgo de sus autoridades. La gestión municipal actual instalada a comienzo de este año no muestra en principio grandes diferencias con la anterior (la que lideró la iniciativa) ya que políticamente ambas hacen parte del grupo de coalición del gobierno nacional. Las diferencias surgen por el lado de las visiones y percepciones sobre el papel del gobierno municipal en las tareas del desarrollo y las prioridades para abordarlo.

El énfasis del desarrollo del turismo ha cambiado visiblemente entre la gestión anterior y la actual, sin embargo a pocos meses de la nueva gestión tampoco se puede ser contundente como para afirmar que la propuesta ha sido abandonada. Lo que si es cierto es que la prioridad en la atención del tema ha cambiado para dar paso a la atención de compromisos que estarían pendientes en el gobierno municipal.

Para la actual gestión es evidente el avance logrado en el turismo y la presencia de las inversiones privadas, no así la estrategia a seguir para afirmarla y hacerla crecer.²⁴

III.- ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Un aspecto clave en la iniciativa ha sido el diálogo y la concertación entre el sector público y privado, lo cual a primera vista aparece como fruto de la iniciativa del gobierno municipal para interesar, animar y acordar con el empresario privado ciertas reglas de juego para promover juntamente el turismo y el desarrollo del municipio.

Este proceso tiene antecedentes mayores vinculados a la historia de la descentralización y municipalización en el país y a la cultura regional. Ambos permiten explicar el desarrollo de la iniciativa y deducir los escenarios que puede recorrer el proyecto en el marco de los procesos por los que atraviesa la descentralización en el país.

3.1.- La cultura del dialogo fruto de la participación popular

El proceso instituido en 1994 con la participación popular en Bolivia,²⁵ trajo consigo un cambio en las relaciones entre los viejos actores de la política tradicional y la cultura local así como la emergencia de los actores territoriales expresados en las organizaciones de base y los comités de vigilancia, los cuales en conjunto produjeron nuevos parámetros para medir la eficiencia de la acción pública y el valor de la iniciativa económica.

La participación popular, al permitir la movilización de la población para manifestar sus demandas locales y hacerse parte de la formulación de la carpeta de proyectos, financiados por la acción pública, desarrolló un importante encuentro entre estos actores y los públicos que siempre habían sido vistos como omnipotentes, creando una cultura del diálogo institucional donde la argumentación, la presentación de resultados y la programación de actividades se incorporaron como instrumentos para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

El proceso no solo abre una nueva instancia de encuentros sino que permite también afirmar a nuevos interlocutores que han de romper su aislamiento y subordinación frente a las viejas estructuras del poder construidos desde el centro. Esto no solo beneficia a los nuevos actores sino que también permite nuevas oportunidades para crear y afirmar los poderes locales municipales con actores provenientes del mismo medio local.

Esta práctica ha permitido que en los municipios exista un ambiente para dialogar y para buscar soluciones ante las demandas siempre mayores que la oferta pública. Precisamente, la política nacional de promover el desarrollo productivo de los municipios busca consolidar esta experiencia alentando el encuentro público en el campo de la producción local.

3.2.- *La cultura de dialogo en la región*

Otro elemento importante para explicar la cooperación público - privada es la cultura regional. Durante largos años la región del departamento de Santa Cruz es famosa por el poder alcanzado por sus organizaciones cívicas. La Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y el Comité Cívico de Santa Cruz son dos expresiones de cómo los poderes locales departamentales han sido capaces de organizarse y convertirse en interlocutores potentes frente a todo tipo de autoridades, especialmente las nacionales. El diálogo y la presión son medidas que hacen parte de la cultura regional y que se han trasladado a los ámbitos locales donde es posible encontrar los comités cívicos que se hallan conectados con el departamental.

Esta cultura ha provocado la existencia de actores abiertos a la discusión, al encuentro, a la negociación, que se ve favorecida por el hecho que la gente rápidamente se conoce por vínculos familiares o historias políticas. Esta situación no provoca siempre encuentros de fácil solución pero si una cultura donde es posible poner en la mesa temas de interés local. Ello explica que en el departamento exista mas de una situación donde instituciones públicas o privadas trabajan abiertamente en un esfuerzo cooperativo incluso mas allá de diferencias partidarias visibles.

3.3.- *El liderazgo local*

Acompañando a la cultura de dialogo es evidente la actitud del hombre del departamento que afirma su liderazgo en la capacidad de convocatoria, poder de convencimiento, capacidad de tejer alianzas estratégicas y animar respuestas cooperativas.

Este liderazgo surge de la capacidad de generar iniciativas y defenderlas aunque no siempre cuenten con el aval institucional. En el caso del gobierno municipal resulta importante destacar este valor, ya que según el informe de desarrollo humano en Bolivia (PNUD 1999), no más del 10% de la población confía en esta institución. Examinando la estructura del gobierno municipal, es el Alcalde o el Concejo Municipal quien asume la conducción del gobierno local. El primer caso resulta el más observable²⁶ y las cualidades del liderazgo juegan un papel importante para que el gobierno municipal se refugie en sus decisiones o se abra al diálogo con otros actores.

Un elemento externo al gobierno municipal pero que juega en favor de explicar la cooperación en la iniciativa, es la actitud que despliegan los líderes locales para buscar conectarse con los ámbitos departamentales. La respuesta que se logre afirma el liderazgo y las decisiones locales de concertación. Esto es muy propio del departamento: el aval departamental constituye un soporte importante para tomar decisiones locales.

3.4.- *El valor del turismo en el municipio*

En la experiencia de Buena Vista, este liderazgo sin duda está concentrado en el gobierno municipal aunque puede indicarse que la respuesta de los empresarios privados crea otro tipo de liderazgo para el proyecto. Esto es particular a la experiencia, ya que es el sector público el que tradicionalmente tiene mayor presencia en las acciones del desarrollo de la zona, tanto en su

gestación como en su desarrollo. Algo que parece unir estas dos posiciones es el hecho de compartir una visión del desarrollo del municipio, la cual tendría como elemento común que, en las condiciones actuales, las estrategias para hacer crecer el ingreso, el empleo o la producción no pueden seguir ensayándose bajo las formulas conocidas, creándose un espacio para que el turismo sea una opción para buscar resultados alternativos.

La tarea de promoción económica del gobierno municipal ha permitido que estos liderazgos público - privados se encuentren compartiendo desde distintos puntos de vista la idea del desarrollo del municipio. Para el privado, la cooperación surge como una necesidad de contar con atractivos para dirigir su inversión hacia la parte constructiva. Para el público municipal, el encuentro es necesario para crear un acondicionamiento del territorio que permita generar externalidades que beneficien la generación de empleo, la mejora del ingreso y la revalorización del patrimonio natural, etc.

3.5.- Escenarios posibles que puede recorrer el proyecto

El proceso descentralizador en el país encuentra hoy una municipalización seriamente debilitada por la falta de recursos financieros para potenciarla, por un inadecuado modelo de gestión institucional y por una situación de pobreza extrema que hace que la gestión municipal deba priorizar su desarrollo de manera coherente con las orientaciones de la política nacional de lucha contra la pobreza.

Sin duda, la falta de recursos crea dificultades para que las autoridades municipales puedan asumir con plenitud las tareas de promoción económica de sus territorios. Esto, sin embargo, no es exclusivo de la falta de fondos dado que diversas lecturas del proceso municipal indicaría que las dificultades en la promoción se debe también a otros factores como la dificultad de las autoridades municipales de distinguir dónde termina o hasta dónde llega en cada situación la intervención estatal y dónde empieza la privada. Esto haría que el fomento – promoción económica- no llegue a desplegar las tareas requeridas para lograr la activación o reactivación de los sistemas productivos locales.

La organización municipal sería otro factor ligado a la falta de recursos y a una débil promoción económica. Disposiciones inadecuadas de personal, instrumentos e incluso tiempos para gestionar procesos estratégicos contribuirían a un inadecuado o despotenciado uso de las competencias, atribuciones y funciones de los gobiernos municipales.

Un inadecuado modelo de gestión institucional aparece en otro vértice del desarrollo municipal. Esto está ligado a la práctica de gran parte de los municipios de conducir su administración bajo el rigor del procedimiento, la norma, la costumbre, provocando un debilitamiento de la eficacia de la gestión municipal que debería asomar en la busca de resultados, prioridades y estrategias.

Otro proceso importante tiene que ver con las acciones desplegadas frente a la lucha contra la pobreza. Esto provoca que el gobierno municipal deba encarar su participación en el programa compitiendo con otros municipios en función de su pobreza y no de sus capacidades

locales. A esto se suma el hecho que este tipo de programas es altamente politizado partidariamente provocando desconfianza en el medio municipal para todas las acciones del gobierno municipal.

En este marco, la propuesta del desarrollo turístico del municipio de Buena Vista puede verse atrapada en la debilidad institucional del municipio, es decir, poco estimulado en su cambio de modelo de gestión institucional, por la falta de recursos para animarla sumada a la visión reducida del fomento, por una politización en el municipio o por ser Buena Vista uno de los municipios con altos índices de pobreza.

Cada situación produce un escenario distinto donde el proyecto puede dejar de profundizarse. Situación contraria puede producirse si las autoridades municipales son capaces de apostar a consolidar, más que el turismo, el desarrollo de una estrategia alternativa basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece el municipio en su integración con un espacio mayor y bajo la promoción del encuentro de los actores público - privados en distintas alianzas estratégicas.

3.6.- Concepciones del turismo que permiten la cooperación

Un aspecto a resaltar son las distintas formas como los actores conciben el desarrollo del turismo en Buena Vista. La visión de los privados es extraída de las conversaciones con miembros del consejo consultivo de turismo, mientras que la pública municipal proviene de algunos funcionarios y de la información plasmada en el plan de desarrollo municipal 1997 – 2001. Ambas visiones expresan intenciones parecidas pero distintas son las expectativas y lecturas de cómo alcanzarlas. La sostenibilidad, rentabilidad, y legitimidad son algunos de los criterios en los que estas diferencias se manifiestan.

Para el sector público, el desarrollo del turismo se sustenta en las riquezas naturales de la zona que son potenciales atractivos para la recreación y el ecoturismo.²⁷ El Parque Nacional Amboro y otras zonas circundantes se convierten en los escenarios principales donde asentar estos tipos de turismo.

Si bien la sostenibilidad se hace explícita en el tratamiento del turismo, ésta no alcanza claridad en las estrategias por la ausencia de una definición sobre como entender lo que implica el ecoturismo, cómo manejar los atractivos en especial el parque, cómo operar el mercado turístico, etc. Tampoco se destaca cómo gestionar un proyecto de desarrollo del municipio desde el turismo, ni el papel de los actores en ello. Lo que si se aprecia es el valor de presentar al gobierno municipal como principal interesado en fomentarlo.

El turismo de recreación es ubicado en el núcleo urbano de la localidad de Buena Vista, en el río Surutu, la laguna Las Delicias-Madrejones y el propio parque.

El Ecoturismo se interpreta como la observación de variedades ecológicas y paisajísticas, y la realización de investigaciones. Esta percepción, explicitada en el diagnóstico del municipio de 1997, sigue siendo compartida hoy por funcionarios de la municipalidad, quienes asumen la

legitimidad y también obsolescencia del Plan de Desarrollo Municipal. Según este instrumento (1997 – 2001), el turismo se encara bajo la acción de tres subprogramas:

- Buena Vista Centro Turístico
- Área natural de manejo Integrado (ANMIA)
- Vinculación Vial

De acuerdo con esto, la acción del gobierno municipal se lleva a cabo vía acciones sectoriales y diferenciadas espacialmente para acondicionar el territorio y animar la intervención de la inversión privada. La escasez de recursos públicos ha producido que las acciones no sean suficientes frente a la demanda de la población y los propios empresarios.

La perspectiva de los inversionistas privados que acometieron la construcción de infraestructura hotelera e incluso habitacional (condominios), ubica el desarrollo del turismo como una experiencia nacida a la luz del acuerdo público privado (1996-1999) que definía con claridad la responsabilidad del inversionista concentrado en dotar de los servicios e infraestructura para hacer crecer la oferta turística. En esta lógica la oferta debería hacer crecer la demanda de turismo.

EL papel del gobierno municipal era alentar la consolidación de este ambiente estableciendo las condiciones para la operación de políticas públicas que avalen y premien estas inversiones. Para esto último se acudía al argumento que entre las nuevas funciones a las que se ha involucrado a los gobiernos municipales, está la promoción y desarrollo de la actividad turística²⁸ que permite a los gobiernos municipales (artículo 8) promocionar los recursos turísticos en su jurisdicción territorial, ejecutando las acciones y programas acordes con los objetivos y estrategias que formule el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, a través del Viceministerio de Turismo.

Entre las dos perspectivas hay varios encuentros y desencuentros. Ambas ven el turismo como una oportunidad para cambiar el municipio aunque no queda claro cuál es la imagen que cada uno observa sobre este futuro. De la misma manera, ambas comparten la idea que el turismo demanda de un esfuerzo conjunto, aunque no queda claro cómo se concilian los tiempos políticos y económicos de uno y otro. Ambas comparten la idea de aprovechar los atractivos turísticos, el parque en especial, aunque ninguna establece de manera clara como le retribuyen a este patrimonio. La sostenibilidad que aparece más cercana a la propuesta del gobierno municipal tampoco se hace visible cuando se observa la poca capacidad de solución que ofrece para el manejo del parque, para evitar la deforestación en el ANMIA o para reducir los efectos negativos de la explotación de ripio en el río.

Las diferencias se observan con mayor claridad por el lado de los recursos. Mientras que el sector privado asume los cálculos de su inversión, sobrevalorándola en algunos casos, el gobierno municipal evidencia una vez más la carencia de recursos, incluso para asumir acciones básicas en el campo de la información. Mientras que para el inversionista privado el turismo es una de las fuentes a las que puede dirigir su apuesta económica, para el gobierno municipal esta actividad hace parte de la promoción económica del municipio. Por algo, a fines de 1999 el

gobierno municipal de Buena Vista fue distinguido por la Prefectura Departamental de Santa Cruz por su aporte al desarrollo económico de su territorio.

En este cuadro de acercamientos y diferencias el proyecto turístico se encuentra pasando hoy por una sensible baja del dinamismo proyectado. Ello tiene que ver tanto por la carencia de recursos de uno como por la falta de iniciativas que permitan recuperar el encuentro y la gestión coordinada. Esto denota la débil maduración que el proyecto ha alcanzado en estos tres años.

IV.- DESCENTRALIZACIÓN E INSTRUMENTOS

Nacionalmente, la experiencia si bien es situada como una de las producidas en el marco de la política de promoción productiva municipal, pero adquiere un valor especial en su aporte al proceso descentralizador. Esto se debe a que el desarrollo de las iniciativas municipales está fuertemente vinculado a la transferencia de fondos del Gobierno Central y en este caso en particular surge fuera de este marco.

1. El aporte de la experiencia al proceso de descentralización

El proceso descentralizador y de participación popular ha concentrado sus esfuerzos en los ámbitos sociales de la inversión pública y en las organizaciones territoriales, habiendo dejado de lado a las organizaciones funcionales o gremios de productores con lo cual la oferta productiva local queda relegada a la responsabilidad del empresario privado.

Con esta experiencia, la oferta productiva privada se encuentra con la oferta y el interés públicos, haciendo coincidir el bienestar social con el interés privado. Por otro lado, la respuesta del sector público o el papel del Estado en la promoción económica del desarrollo, demuestra que su preocupación por crear condiciones en favor del diálogo hace que el buen uso del liderazgo se convierta en un instrumento favorable para atraer el actor real del desarrollo productivo: el sector privado.

Esta experiencia permite mostrar que la promoción económica implica que el gobierno municipal debe ser capaz de ubicar su papel en armonía con las condiciones requeridas para provocar que el actor privado reaccione frente a la necesidad de cambiar el entorno. Esto es un aporte importante ya que saltar la idea de rentabilidad, inmediatismo, corto plazo, por una visión estratégica del proyecto hace que el encuentro público - privado se convierta en un instrumento potente para animar los esfuerzos de mediano o largo plazo.

Destacar el valor de un liderazgo bien empleado es otro aporte al proceso descentralizador donde se observa que las políticas públicas confrontan la dificultad de su aplicación no solo por la debilidad o ausencia de instrumentos sino también por imaginación para resolver estas ausencias. El proyecto enseña que el diálogo es un poderoso instrumento para dotar a las políticas de contenidos y variantes para producir los resultados esperados buscando formulas alternativas.

2.- El aporte al turismo como fórmula para el desarrollo municipal

La experiencia ha permitido mostrar que más allá de la existencia de dinámicas dominantes como las expresadas por patrones productivos agropecuarios para los municipios rurales, existen alternativas para imaginar que el desarrollo de los municipios rurales no siempre pasa por actividades agropecuarias rurales.

La propuesta del turismo hace evidente que la visión del municipio no siempre se circunscribe al corto o mediano plazo de los planes municipales, esto es, su período de la gestión municipal, ni a las ventajas competitivas de las actividades no agropecuarias. El hecho que la función del municipio se concentre en determinado momento a transparentar, vía alianzas, el mercado, desarrollar ventajas comparativas o generar actores con capacidad de articulación local y regional, permite mostrar que los municipios no tienen un solo camino que seguir en su fórmula de destacar el fomento productivo.

Otro ámbito del aporte es mostrar que experiencias como el turismo (u otras) no surgen y se desarrollan desde ambientes uniformes, esto es, bajo la existencia de un solo actor protagónico como es el caso del inversionista privado, sino que tienen escenarios donde se combinan modelos diferentes de como encararlo.

En otro plano el turismo se presenta como una opción no solo para mejorar el ingreso o el empleo local, sino fundamentalmente para reconvertir las funciones del territorio, como un proceso social en permanente construcción,²⁹ incorporando a ello el establecimiento de fuertes lazos con otros sistemas productivos o encadenamientos, tanto hacia los insumos o fuentes de la actividad turística como hacia los nuevos productos colaterales (articulación hacia delante) emergentes del proyecto, dotando al territorio de una nueva función donde el recurso atractivo para el turismo pasa a ser un recurso para el desarrollo local y una propuesta para el desarrollo regional.

3.- Los modelos para desarrollar el turismo aportan al desarrollo local

Otro aporte del municipio de Buena Vista está en torno a procesos mayores de descentralización y desarrollo local, por el valor de descubrir el funcionamiento de varios modelos para encarar el turismo que desde otra perspectiva representa la existencia de dinámicas dominantes y subordinadas que deben valorarse para desarrollar las capacidades instaladas en el municipio.

En este contexto, tres modelos destacan sobre enfrentar el desarrollo del turismo en Buena Vista. Su sistematización surge de la lectura de las visiones y expectativas de los principales actores en el municipio.

El modelo del inversionista empresario privado que corresponde al de la construcción de hoteles nuevos y grandes inversiones, el del inversionista no empresario, mediano y pequeño, y el modelo comunitario promovido por el gobierno municipal y las ONG. Cada uno de ellos

sustenta sus acciones en su concepción explícita o implícita de cómo sostener la actividad, explotarla y beneficiarse de ella.

a.- El inversionista empresario que asume el riesgo de su inversión de manera calculada y siguiendo su lógica de ganancia, apunta a crear una oferta para el turista confiando en su capacidad de construir diversos escenarios para recuperar su inversión. No es contrario a aprovechar las ventajas competitivas que los atractivos del municipio ofrecen y de colaborar a su sostenibilidad, sin embargo, no siempre actúa para optimizar estas ventajas. Un conflicto presente es la dificultad de conciliar la recuperación de sus inversiones en corto o mediano plazo con la apuesta a la sostenibilidad a mediano y largo plazo.

La infraestructura hotelera es dirigida a segmentos de mercado de turistas nacionales y extranjeros que son “buscados” por operadoras de turismo. La recreación y descanso programado de fin de semana y el acceso al parque son la principal oferta, la que se complementa con los servicios para la realización de conferencias y eventos de grupos durante los días de semana.

La inversión se concentra en el aspecto recreativo creando su propio circuito que produce poco efecto sobre el resto del entorno local sobre todo porque la idea del resort, del complejo autosuficiente, limita la valorización del capital cultural e incluso social local. (el mercado, la pelea de gallos, el paseo de motocicleta, etc.).

Esta oferta tiene otro correlato con las inversiones que hoy se realizan en viviendas, esto es, el condominio que se construye proyecta en un área cercana la construcción de un hotel exclusivo con laguna propia. Parecido a la anterior, la búsqueda del comprador es emprendida local y nacionalmente por los inversionistas asociados prevaleciendo la intención de recuperar rápidamente las inversiones. Estos grupos enfrentan la misma particularidad del resort ya que en aras de ofrecer exclusividad rompe con el contexto local que ofrece junto al paisaje también cultura ahora poco destacada.

Sin duda, estas inversiones aportan a la construcción del entorno creando condiciones físicas para que el turista pueda acceder a la recreación y acercarse al parque. La poca operación del consejo consultivo de turismo atenta para que este acondicionamiento pueda ser complementado con la tarea de promoción e inversión local municipal.

Estos inversionistas apuntan a contar con sus propios operadores de turismo consolidando el proyecto privado de atar oferta con demanda de turismo. Esa estrategia los dirige a la eficiencia y conservación de sus mercados.

b.- El modelo del inversionista local se aprecia en los esfuerzos por aprovechar la demanda secundaria de la dinámica del turismo, sin hacer grandes inversiones para ello. La mejora de viviendas locales para ofrecer alojamiento barato, la instalación de unas cuantas mesas para el expendio de comida nada diferente, la disposición de algunos equipos para ofrecer servicios de comunicación como el fax e internet, hacen parte de la cultura de un inversionista que no llega a comprender la dinámica, magnitud, compromisos, etc., que exige el turismo y de lo que implica

hacerlo en un municipio como Buena Vista. El desconocimiento del parque y los atractivos de la zona hace que no sean los mejores anfitriones para estimular el turismo. A ello se puede sumar el poco conocimiento del valor histórico y patrimonial del pueblo.

Sea por la falta de mayores recursos para invertir o por el desconocimiento mostrado alrededor del turismo, estos inversionistas aparecen como poco interesados en mejorar los servicios que ofrecen en términos de calidad, atención, horarios, variedad, etc. Cada inversionista actúa de manera individual, sin asumir ninguna acción ni actitud para atraer al turista, simplemente lo espera el fin de semana y ofrece lo que tiene sin conocer que es lo que puede permitirle aprovechar mejor esta actividad.

Las pocas iniciativas que rompen esta dinámica provocan mejoras en el medio y en beneficio del pequeño inversionista. Un ejemplo se ve en un restaurante instalado por una pareja de extranjeros que al ofrecer calidad y diferencia en la comida, buena atención, información de la zona y horarios se ha convertido en un referente para el turista nacional y extranjero en su paso por el municipio.

Este inversionista pequeño no genera grandes encadenamientos locales ni regionales, ya que la débil competencia asociada no permite crear un entorno atractivo para el turismo y el municipio. La demanda de hortalizas, verduras, aves y frutas es cubierta por la oferta local. Otros insumos para el servicio de alojamiento son traídos personalmente por estos pequeños inversionistas desde la ciudad de Santa Cruz.

En ellos no es posible observar una conducta agresiva para el negocio tal como el cálculo de beneficios, manejo de su liquidez, capacidad de endeudamiento, etc., tampoco para asociarse, ni para competir. Esto hace que este grupo hoy sea poco apto para visualizar la implicancia de instalarse en la actividad del turismo. La comprensión sobre el significado del cuidado del medio ambiente está ausente de sus prácticas cotidianas.

c.- El modelo que vienen desarrollando algunas comunidades con el apoyo del gobierno municipal y distintos organismos del Estado y ONG vía convenios, como por ejemplo UNAPEGA -Unión Nacional de Pequeños Ganaderos y Agricultores- CARE -ONG-, MACUCY -Oficina del Estado para el Manejo de Cuencas-, Oficina del Parque Nacional Amboro ANMIA, Cuerpo de Paz -ONG- etc., muestra una visión y práctica sumamente valiosa para aportar a la conservación de los recursos del parque y su sostenibilidad.

Este modelo basa su intervención, tanto en el ANMIA como en otras áreas, en el principio de la conservación y desarrollo del medio ambiente, De esta manera modifican el entorno de las comunidades buscando conservar el equilibrio de los recursos y la presencia del hombre, convirtiéndose en el modelo más cercano al que exige el desarrollo del turismo en Buena Vista.

Al actuar en el parque en el área del ANMIA interviene buscando racionalizar los tipos de explotación productiva existente, ubicando las alternativas de producción e ingresos menos

agresivas para la comunidad y su entorno, desarrollando una conciencia sobre la amenaza ecológica del parque y la importancia de lograr su sostenibilidad.

La metodología aplicada para operar este modelo surge de la presencia de líderes en la comunidad, de la realización de diagnósticos comunitarios y de la generación de propuestas productivas y ecoturísticas. Este proceso asegura un alto compromiso de los colonos en las acciones que desarrollan. La fortaleza del modelo radica en la adopción consciente de decisiones para proteger los recursos naturales y valorar el patrimonio que ofrece al turismo. Su debilidad pasa por la falta de líderes comprometidos con el manejo y cuidado del medio ambiente y generadores de propuestas para animar la búsqueda de proyectos en la zona. El gobierno municipal si bien anima el modelo desde el CIRENAM le ofrece poco soporte para ampliarlo ya que, por un lado, su oferta a estas comunidades aparece restringida a lo que puede hacer con los recursos de la co-participación tributaria (escuelas y postas médicas) y, por otro, falta gestión para promover políticas que multipliquen esta propuesta en otras comunidades. Actualmente no son más de cuatro las comunidades que comparten esta experiencia. Aquellas comunidades que han emprendido sus propias iniciativas, han proyectado la construcción de campamentos, baños, alojamientos, senderos de interpretación, senderos de aventura, etc. apostando a la instalación de servicios dentro del parque, situación hoy no atendida.

Esta propuesta aporta de manera valiosa al acondicionamiento y manejo planificado del turismo dentro del parque. Es el caso de una experiencia, poco madura aún, presenta pocas conexiones con las otras que se hacen desde el área urbana, aunque las señales de necesitarse mutuamente son evidentes, las operadoras de turismo que descubren la demanda de los turistas respecto a pasar mayor número de días dentro del parque aunque hoy son dos o tres como máximo por falta de servicios.

Este acondicionamiento planificado requiere de otros esfuerzos para potenciarlo. Uno de ellos pasa por lograr que existan vías para el acceso permanente al parque (ANMIA) y que se exploren innovaciones para observar las aves desde lugares altos, puentes colgantes para cruzar cañadas, ríos, cascadas, etc., que amplíen el atractivo del parque.

Este modelo descansa en el interés de las comunidades por mejorar sus condiciones de producción y sus ingresos incorporándose a la cadena del turismo. La labor de los dirigentes resulta fundamental y para ello su capacitación es urgente.

En resumen, estos tres modelos subsisten en lo que es hoy el proyecto de desarrollo del turismo en el municipio de Buena Vista. El privado empresarial es el dominante ahora, mientras que el privado apenas llega a conectarse con esta dinámica comunal. La comunidad es la menos visible y la que menos apoyo ha obtenido aunque se destaca por ser la más comprometida con la visión de un ecoturismo que hace de la sostenibilidad del medio ambiente el principio para un proyecto exitoso.

V.- CONCLUSIONES

El proyecto de desarrollo del turismo es un importante paso para buscar la construcción de una propuesta alternativa para encarar el desarrollo del municipio. De hecho, El municipio ha logrado un aporte valioso en el acondicionamiento físico para estimular el turismo recreativo y de descanso, tanto para el turista nacional como extranjero.

El futuro del turismo en el municipio guarda importantes relaciones con la historia del desarrollo de la zona y con la historia de cómo se ha venido construyendo ese proyecto. No obstante, la ausencia de políticas para su fomento, la cultura de protagonismo de los líderes locales y la falta de continuidad institucional en los instrumentos creados contribuye a que la experiencia no alcance la maduración requerida.

Examinar las condiciones creadas en estos tres años de la experiencia (1996-1999) es vital para reconocer los escenarios más adecuados para fortalecerla. El papel del gobierno municipal, las expectativas de los actores y las relaciones que han establecido dentro y fuera del municipio son factores a destacar. Este conjunto de elementos ayudarán a definir y entender los escenarios que deben tenerse en cuenta para profundizar la experiencia o reorientarla de manera de hacerla viable no solo en términos económicos sino también sociales y de gobernabilidad del municipio.

No deben pasarse por alto las tensiones existentes en el municipio referidos a protagonismos, falta de institucionalidad, poca claridad de las propuestas, etc., ya que éstas son capaces de afectar la construcción de este proyecto que tiene su propio atractivo y es tal vez la opción hoy más viable para emprender cambios en la dinámica del territorio.

El proyecto de ecoturismo o el etnoecoturismo, como se apreciaba mejor en la política del anterior gobierno nacional, basado en el parque, requiere evaluar cómo ligar el entorno hotelero y de servicios del área urbana de Buena Vista con el acondicionamiento que requiere el parque para explotar la investigación, la observación, la recreación y la aventura. Por otro lado, se requiere ubicar el papel del área urbana y sus actores con los atractivos de las zonas aledañas y con el circuito turístico departamental.

Estos esfuerzos que recorren el ámbito de la inversión y el manejo privado, demanda de los esfuerzos públicos municipal, provincial, departamental e incluso nacional, que deben colaborar a reducir las tensiones, establecer las reglas de juego para hacer atractivo el ecoturismo, crear los estímulos para concebir el turismo con un proyecto local y departamental de mediano y largo plazo y sobre todo para crear una imagen de qué es lo que se quiere construir

en la zona. Será a partir de ello que el encadenamiento de actores, procesos, sistemas económicos y voluntades permitirán aprovechar los atractivos en favor del desarrollo del municipio. Dado que no se pretende llegar a precisiones técnicas sobre cómo “hacer” el proyecto turístico – ecoturístico- (acercamientos en esta dirección se pueden encontrar en las notas del estudio de la OEA que se insertan en los anexos 2 al 5) se destacan elementos para consolidar los indicios de una propuesta para el desarrollo local construida en Buena Vista desde el proyecto turístico.

Propuesta de la OEA para la gestión sostenible de la amazonia boliviana

El informe específico para Bolivia mencionó que la Amazonía Boliviana ocupa cerca de las dos terceras partes (60.5% ,403 mil km2) del territorio nacional - es decir, el 10% de todos los bosques tropicales que forman el Amazonas; e identificó la estructura y el funcionamiento de su espacio turístico.

En el citado documento se sugirieron criterios para una estrategia general de desarrollo turístico amazónico boliviano, destacando:

- La necesidad de articular un producto turístico amazónico - que hoy en la práctica no existe- diferenciado del producto altiplánico, poniendo en valor los atractivos de mayor jerarquía de los espacios turísticos de su sistema urbano-turístico, sobre todo Santa Cruz (Misiones Jesuíticas, Samaipata-Amboró- y Parque Noel Kempff), Trinidad (Loma Cuchini y BELLAVISTA) y Riberalta (Cachuela Esperanza, Reserva del Lago San José); haciendo de Santa Cruz el principal centro de acceso y distribución de los flujos turísticos a la región buscando potenciar sus ventajas comparativas respecto a otros productos del Amazonas.
- Auspiciar un cambio de escala en el volumen y la calidad del producto ecoturístico, mediante su desarrollo planificado y sustentarlo en conceptos como las Aldeas Turísticas, de tal manera que se incremente la posición del ecoturismo respecto a las otras formas de turismo y que este cambio cuantitativo esté basado en políticas de productos de altos precios y buena calidad.
- La necesidad de establecer unas reglas del juego claras para el desenvolvimiento del ecoturismo en áreas naturales, sobre todo en parques nacionales para la participación del sector público, la iniciativa privada, las comunidades indígenas y locales y, en general, para todos los involucrados en esa actividad.

Estructura del Espacio Turístico de la Región Amazónica Boliviana

Centros Turísticos Actuales y Potenciales

Santa Cruz
Trinidad
Riberalta C4 Cobija
Cochabamba

Áreas Naturales Protegidas de Interés Turístico

Reserva Nacional Amazónica Manuripi-Heath
Estación Biológica del Beni
Parque Nacional Isiboro Secure
Parque Nacional Carrasco
Parque Nacional Amboró
Reserva Ríos Blanco y Negro
Parque Nacional Noel Kempff
Parque Nacional Madidi

Fuente: Plan de Desarrollo Turístico de la Región Amazónica de Bolivia. Primera Etapa, OEA, 1995.

1. Los desafíos

1.1. La institucionalidad local

La experiencia de 1996 - 1999 de crear instancias para el diálogo de los empresarios privados, el consejo consultivo de turismo del gobierno municipal y el encuentro gubernamental y no gubernamental, (CIRENAM) permite aprender del valor de la concertación de los actores como clave para el proceso, recogiendo sus intereses, visiones y expectativas para poner en marcha un proceso real de planificación que recoge las dinámicas y tiempos reales de sus actores.

A ello se suma la muestra de liderazgo desarrollada por el gobierno municipal como instrumento capaz de crear climas de confianza y salvar las diferencias existentes entre los actores hacia productos visibles y compartibles (una idea del bien común ligada a la complementación de intereses).

Estos dos elementos, acuerdo de actores y liderazgo, permitieron instalar un ejercicio local de diálogo, coordinación y toma de decisiones que se ha desdibujado hoy y sin el cual el proyecto ha quedado fracturado en el encuentro de sus protagonistas más importantes. Recuperar el trabajo del consejo consultivo resulta una tarea estratégica por el aporte que significa conocer cómo ven hoy los inversionistas los resultados de los esfuerzos realizados y que se proyectan a futuro.

En el mismo sentido, se proyecta la mejora del encuentro institucional en la CIRENAM, ya que existen en él importantes procesos, por ejemplo, el modelo comunitario sobre como encarar el turismo sobre los cuales es necesario madurar propuestas para permitir recuperar el liderazgo propositivo del gobierno municipal y atraer el interés de entidades departamentales y nacionales ligados a los temas de este comité.

Un proyecto alrededor del turismo y del ecoturismo como el que ofrece potencialmente el municipio y la zona, debería merecer una evaluación sobre su sostenibilidad. Cabría evaluar si puede ser operado en un proyecto de mancomunidades municipales –no explorado por el estudio de la OEA-, figura legal de asociatividad de los gobiernos municipales, que además de existir en la zona puede ser una vía para lograr contar con la atención nacional ya que esta modalidad de manejo territorial es de especial interés para el gobierno actual.³⁰

Lograr que los actores compartan una visión del turismo alrededor de la conservación y desarrollo de su medio ambiente, se torna relevante tanto porque el proyecto requiere tomar en cuenta las características donde se da un parque con colonos, por ejemplo, como porqué explotar el tipo de atractivos turísticos que abre posibilidades para acceder a segmentos nuevos de ese mercado e incluso para aspirar a que otros inversionistas en la zona, se sumen a valorar el medio ambiente como estrategia para el éxito de sus propias inversiones.

Turismo y Recursos naturales

En Bolivia, se reiteran las tendencias continentales donde ni el sector público ni la industria de viajes y turismo le otorgan un valor real al uso de recursos naturales y culturales, considerándolos como bienes libres y por tanto de libre disponibilidad; asumiendo estos últimos a regañadientes el pago de simbólicas sumas por el uso de los sistemas nacionales de áreas protegidas. Pareciera pretenderse haber justificado en el pago de los impuestos a la renta el usufructo gratuito de los atractivos turísticos - la materia prima del sector - arguyendo la supuesta necesidad de ofertar costos locales competitivos a los mayoristas internacionales, pero en el fondo subsidiando el consumo turístico de quienes pueden permitirse viajes internacionales y, con ello, fomentando unos términos de intercambio internacionales bajo los cuales se puede disfrutar del patrimonio turístico nacional, entre ellos la biodiversidad amazónica, a cambio de nada.

Puesto que el país está iniciando su incursión en el ecoturismo, deberá cuidarse de no permitir el calco de otros modelos donde junto a operadores nacionales que actúan con mucha profesionalidad, también se constata la desaprensiva actuación de otros a quienes sólo les interesa el utilitarismo inmediatista, sin comprender la necesidad de un uso responsable de los recursos ya no pensando en la posteridad sino en la propia sostenibilidad del negocio. Por ello, los componentes de información, concientización y de educación deben merecer el máximo de prioridad, ya que al final la modalidad de turismo y ecoturismo siempre serán un resultado de la actitud de sus actores.

Fuente: OEA

1.2. *Los actores claves*

Hasta ahora, los inversionistas empresarios y el gobierno municipal han sido los actores principales del proceso. Ambos han auspiciado un mejoramiento de las condiciones físicas para ofrecer servicios al turista. Sin embargo, no han logrado despertar importantes encadenamientos productivos, sobre todo los primeros. La generación de empleo temporal poco calificado en la construcción de hoteles y viviendas, ha sido el efecto más visible de la inversión privada sobre la comunidad de Buena Vista, ya que la demanda de insumos y servicios especializados se ha dirigido hacia Santa Cruz.

El abastecimiento de alimentos y otros insumos para limpieza, amoblamiento, etc. para los hoteles, son atendidos preferentemente desde fuera del municipio, lo que no impide que alguna oferta local de hortalizas y frutas se conecte con ésta.

Igual sucede con la oferta de servicios turísticos que aparece poco conectada entre empresarios del mismo nivel que compiten por conservar o ampliar sus mercados de turistas y mucho menos con otros medianos o pequeños. Estos que no alcanzan aún la categoría de empresarios, aportan poco a la dinámica local del turismo al no lograr destacarse como interlocutores importantes en el proyecto.

Acercar el proyecto turístico a estos pequeños inversionistas locales y convertirlos en interlocutores territoriales e integrados en la cadena de valor de la actividad empresaria debe ser una tarea para reforzar la dinámica de la inversión y encontrarla con la diversidad de la oferta para el turista. El potencial para estos pequeños inversionistas está dado por la oferta que ofrecen dentro del área urbana en las actividades de gastronomía, venta de artesanías, oferta de tours al río, etc. Lograr que éstos se posicionen en una parcela de este circuito turístico es animarlos a que activen nuevos roles frente al visitante de tránsito de fin de semana y al turista que busca ampliar su tour del hotel y el parque.

Es importante también asumir el desafío de trabajar con el conjunto de la sociedad civil del municipio. Ambitos como los colegios deben ser convocados para promover el conocimiento del parque, lo que implica el turismo, la conservación del medio ambiente, el patrimonio cultural de la zona, etc. La ciudadanía debe ser convocada a participar en la producción de señales que aporten a recuperar y presentar los valores de la cultura local. Un ejemplo puede ser la edición y recuperación de leyendas de Buena Vista, del Parque Amboro u otras.

Esta producción debe ser apoyada ya que aporta a la construcción de relatos y valores tan importantes como construir lo local. A este inversionista pequeño hay que llevarlo a producir innovaciones, por ejemplo, artesanías en base a semillas de arboles del lugar para crear una oferta distinta y diferenciada.

La sociedad civil debe sumarse a producir el capital local que es necesario para venderse en procesos complejos como el turismo, donde Buena Vista se globaliza por la vía de la imagen que presente.

Acondicionar el territorio para el turismo pasa también por darle a las ONG la tarea de asumir la creación, en coordinación con el gobierno municipal, de nuevos espacios públicos, donde la población se encuentre, practique el habito de la reunión de la tarde, presente sus muestras artísticas, recree las imágenes del pasado e imagine el futuro, etc. Todo esto hace parte del acondicionamiento del territorio mas allá de la infraestructura dentro o fuera del parque.

Otros no menos importantes son los actores comunitarios que, por sus posición en el parque (ANMIA) y en las riberas del río, tienen funciones importantes que desempeñar tanto para la protección del medio como para crear los arreglos que hagan más atractivos ambientes de gran demanda por los visitantes de fin de semana. Ambos son portadores de pequeñas inversiones y dada su ubicación física en estos medios son potenciales interlocutores para otros inversionistas mayores. En ambos, la sensibilización por los recursos que explotan (bosques unos y canteras del río otros) es una tarea impostergable.

Ecoturismo, comunidades locales y colonos

En la delimitación de áreas protegidas a nivel Latinoamericano casi nunca se tomó en cuenta o se ignoró la presencia de colonos y de comunidades locales indígenas, algunos de ancestral arraigo y con una cultura ecológica de la que tendremos que aprender y a los que se mira únicamente para recordarles las prohibiciones contenidas en el plan de manejo.

Por su lado la industria de viajes, operadores de tours y quienes prestan facilidades para la estadía local, sólo las consideran como fuente de mano de obra barata para la atención de los visitantes, o para explotar lo típico o exótico de las costumbres locales, mientras se alienta a fuerza de migajas económicas un rápido proceso de aculturación enajenante.

Esto obliga a redefinir los tradicionales enfoques del asunto, en primer lugar con sustento en consideraciones éticas, para dar la palabra a los legítimos propietarios; pero también recordando que la problemática de la conservación no puede desvincularse del derecho al progreso de los pobladores locales y que en todo caso será indispensable establecer mecanismos de cooperación que alienten prácticas económicas sostenibles y ambientalmente responsables.

Por eso, el modelo de desarrollo turístico deberá cuidar de priorizar la participación comunal y la búsqueda de impactos benéficos para las economías locales, evitando sus tendencias al enclave y al cultivo de cierta imagen de ser un negocio de gente fuefueña o de "gringos". Allí puede estar la clave para la sostenibilidad del sector, en una perspectiva de largo plazo y concretar las propuestas para el desarrollo del etnoecoturismo.

Fuente: OEA

1.3. Los procesos a mejorarse

Acompañando los procesos que hacen a la instalación de una visión local y regional sobre la importancia de desarrollar el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales como un capital social para gestar el desarrollo de un mercado para el turismo, hay necesidad de encarar otros que son los que permitirán dar el soporte para la operación, coherencia e integración de los modelos sobre los que hoy se construye el turismo en Buena Vista.

Uno de ellos tiene que ver con el ordenamiento territorial, ligado al establecimiento de un plan de uso de suelos, que servirá para disponer de reglas claras sobre el uso de las capacidades del territorio. Esto permitirá conducir la programación de las inversiones sectoriales, locales y departamentales, hacia metas mejor definidas para un desarrollo local y regional.

Otro tanto sucede con la planificación del desarrollo municipal, es decir con las prioridades que deben orientar a que las políticas públicas locales, departamentales y nacionales sean capaces de generar o afectar las dinámicas para ampliar los procesos de acumulación local o en su defecto encarar las limitaciones que hoy se registran para sustentar el crecimiento del municipio. Hoy con plan o sin plan el municipio está haciendo descansar su crecimiento en la producción agropecuaria sustento de la supervivencia de los colonos que, además de ser poco significativa, resulta contraria a los propósitos del gobierno municipal de alentar la sostenibilidad del parque.

Ello daría al proyecto del turismo el peso estratégico que hoy necesita para que las inversiones y la acción de los sectores se dirijan a potenciarlo. Es urgente actualizar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de manera de orientar las acciones del municipio (2001-2006) hacia estrategias claras y operativas que den cuenta de los actores, la institucionalidad público y privada del municipio, las condiciones a crearse y las tensiones a superarse.

La relación con los colonos a través de los sindicatos, federaciones y agremiaciones de mayor nivel debe ser otro proceso a planificar, ya que la viabilidad de la propuesta turística está cruzada por la reacción de estos actores. Los procesos de negociación deben aspirar a imaginar escenarios para los colonos, en función de sus lugares de asentamiento, opciones de sobrevivencia, alternativas generadoras de ingresos, funciones en el cuidado del parque, etc.

Examinar la integración de los modelos debe ayudar a delinear una política clara de como abordar el ecoturismo, el turismo recreativo u otro. Esta debe permitir al gobierno municipal concordar acciones con la Prefectura, el Viceministerio de Turismo y otras entidades publicas y privadas ligadas al desarrollo de la región y el turismo.

Ecoturismo y planificación

La promoción del desarrollo del ecoturismo requiere de una compleja acción concertada a distintos niveles que van desde la ordenación de los espacios de uso público de áreas protegidas y áreas del espacio turístico nacional; la cuidadosa evaluación de la capacidad receptiva y de los límites permisibles de cambio de los ecosistemas incorporados a la interpretación; el tratamiento urbano de sus centros de apoyo y de distribución respecto a las actividades turísticas; la mejora de la infraestructura de acceso y de los servicios de transporte; la participación económica de las comunidades residentes y el apoyo a su organización comunal con miras al impacto cultural producto de la interacción con los visitantes; el desarrollo de programas de interpretación y educación ambiental para visitantes y residentes; de capacitación del personal ejecutivo, técnico y de servicios; la incentivación y concertación de la inversión privada y pública; la estructuración de campañas promocionales y publicitarias; hasta la estructuración de apropiados sistemas de distribución, comercialización y venta; etc.

Múltiples facetas de una misma problemática, todas ellas cruciales para el éxito del proyecto y cuya atención, decisiones y seguimiento deben basarse en la planificación.

Debe reconocerse que no existen modelos de probada eficiencia, para resolver la aparente dialéctica entre conservación y desarrollo y que el ecoturismo en áreas protegidas es un concepto ampliamente comentado pero sin muchos lugares que lo ejemplifiquen a cabalidad. Y si se requiere enfocarlo desde el punto de vista de la industria de viajes, el ecoturismo es un producto aún en su fase de investigación y desarrollo.

Los tradicionales planes de manejo estilados entre las autoridades de áreas protegidas si bien constituyen notables esfuerzos para dotar de racionalidad a sus procesos, desafortunadamente repiten a escala regional las debilidades estructurales de las políticas nacionales de conservación, las que no han encontrado aún respuestas a problemas básicos como por ejemplo el deslinde de responsabilidades entre los distintos actores de la temática turismo-áreas protegidas (múltiples dependencias gubernamentales y sector privado, comunidades locales, ONG, etc.); la aplicabilidad, en el terreno de la práctica, de leyes y políticas y, en última instancia, la viabilidad del ideal de conservación con desarrollo.

Su tradicional enfoque "de arriba hacia abajo", desde los escritorios en lugar de la consulta y la discusión, de normatividad en lugar de concertación, obligan a pensar - y a recomendar - una estrategia de planificación más abierta, participativa y transaccional en la que la realidad, como es percibida por sus propios actores, retroalimenta la toma de decisiones y donde todos trabajen y aprendan juntos.

El dispositivo legal que da punto final a las tensiones en la población local producto de la anterior línea roja del PNA y crea el Área de Manejo Integrado Amboró, dispone la formulación de un Plan de Manejo para ésta y del PNA propiamente dicho, con una avanzada concepción que reconoce el derecho de las comunidades y pueblos indígenas en el proceso de planificación y ejecución del manejo del área protegida mediante un Comité de Gestión.

Fuente: OEA

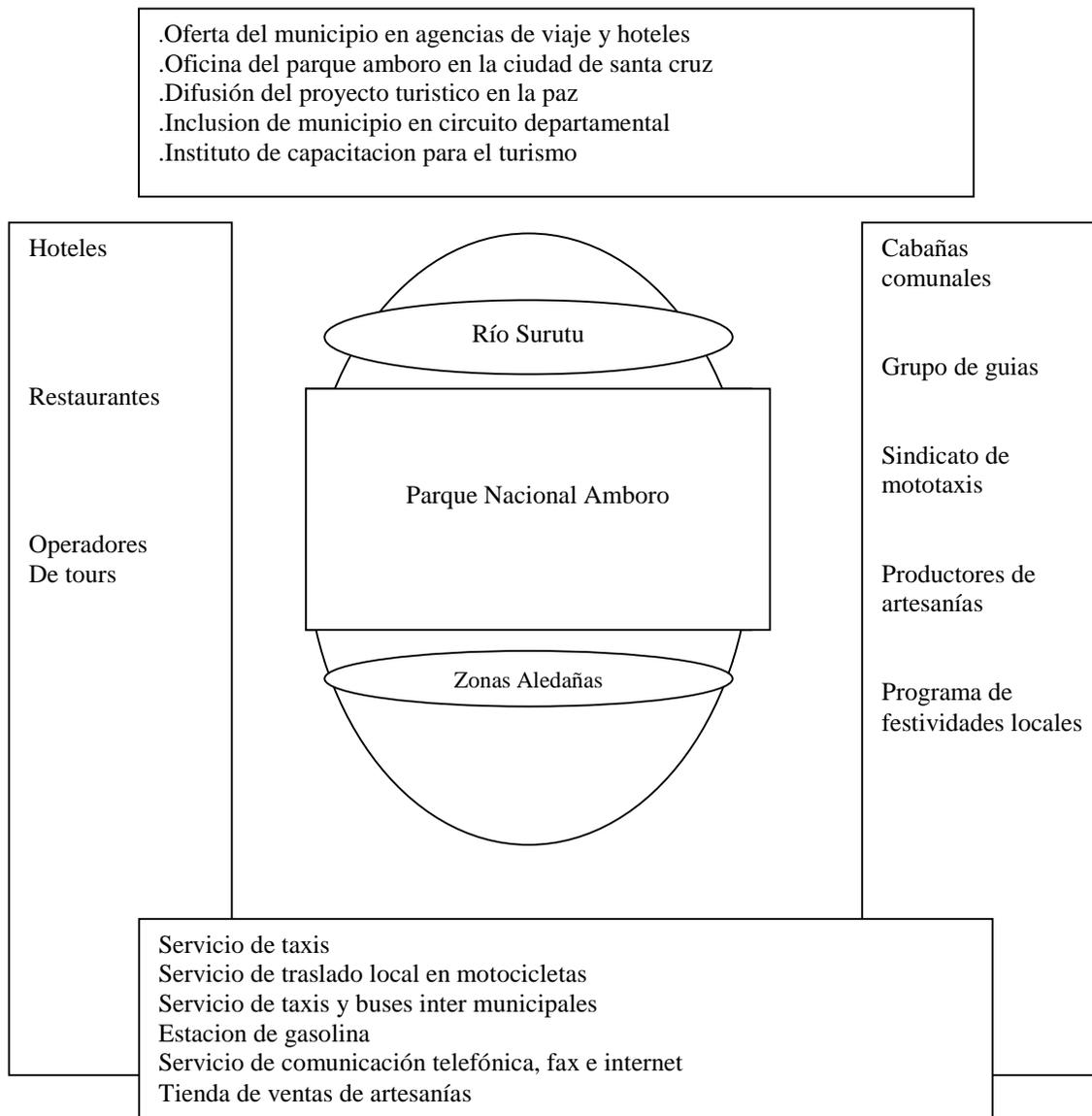
1.4. Las relaciones a vertebrarse

La dinámica del turismo hoy se aprecia resentida en Buena Vista. Activarla requiere algo más que poner buena voluntad para articular la oferta de servicios existente. Implica también reconocer las relaciones y dinámicas que se establecen hacia dentro y fuera del núcleo central, que constituye el atractivo del parque, reconociendo cómo desde él se favorece o activa la

articulación de cadenas de valor hacia adelante, arriba y abajo, asumiendo que el acondicionamiento del municipio con hoteles, restaurantes y operadores establece una articulación hacia atrás con el núcleo del turismo.

Graficarla ayuda a reconocer los ámbitos micro, meso y macro que el desarrollo del turismo activa y que deben ser evaluados para mejorar los distintos niveles de relacionamiento que demanda poner en marcha una propuesta de desarrollo.

El complejo turístico



Fuente: Elaboración propia.

En el nivel micro un aspecto central a favorecer es el desarrollo de la capacidad empresarial de los distintos actores que se sitúan en el plano de la oferta de servicios para el turismo. Promover el surgimiento del actor empresario y mejorar su capacidad de respuesta debe ser el objetivo donde concentrar la atención. Conocer el perfil de la demanda del turista local y extranjero que hace uso de los servicios debe ser la tarea inmediata hacia la cual orientar esta gestión empresarial a construir.

Los registros de una operadora de turismo en Buena Vista reportaban cifras como éstas en el servicio de ingreso de turistas al parque (entre febrero a julio 2000 –fecha de la visita del consultor).

El flujo de turistas en Buena Vista

Numero de visitantes	207
Numero de hombres	109
Numero de mujeres	98
Procedencia; (las mas importantes)	
USA	31
Francia	29
Holanda	17
Israel	16
Suiza	12
Alemania	10
De Sud América	
Brasil	6
Bolivia	8
Perú	2
Argentina	4
Chile	1

Fuente: En base a cuadros proporcionados por operadora Amoro Tours, de Buena Vista

Vistas estas cifras se verifica que el mayor número de visitantes proviene del exterior y en especial de Europa. Sin embargo, poco o nada se conoce de qué es lo que buscan como principal motivación estos turistas. Lo que se conoce es que casi todos se sorprenden de conocer en terreno que no hay acceso regular al parque y que éste no cuente con la señalización adecuada que imaginan debería tener. La operadora deduce que el mayor interés de estos turistas son la observación de pájaros, la exploración del bosque nativo, los senderos de aventura y acaso solo disfrutar el paisaje. Los guías turísticos, o sea jóvenes del pueblo “formados” en el conocimiento del parque, al no saber ningún otro idioma se convierten solo en acompañantes.

Situación similar se “registra” en el área urbana donde se desconoce qué es lo que atrae o interesaría al visitante - turista - local de fin de semana. Esto repercute en el plano del encuentro de la demanda local y la potencial oferta local.

Aumentar la eficiencia pasa por introducir conceptos y prácticas alrededor de la productividad y la importancia de la competencia, hoy ausentes por la cultura del negocio, la rivalidad y el desconocimiento de los sistemas que se construyen alrededor del turismo.

No existen datos que permitan estimar el movimiento de dinero que registran los servicios instalados, lo evidente hoy es que los hoteles permanecen casi vacíos gran parte de las semanas con excepción de las fechas de festividades y los esfuerzos de cada empresario por atraer su propio público.

La eficiencia en este nivel micro si bien tiene que ver con la capacidad de producir el encuentro entre la demanda y la oferta de servicios turísticos básicos, (alojamiento, alimentación, traslados) también lo hace con el emprendimiento de este pequeño inversionista. Hoy la lógica de su actuación está dominada por la oportunidad del encuentro y no por su planificación. Crear al empresario es una tarea clave para que el complejo del turismo sea capaz de articular la dinámica que alimenta la existencia de otros procesos complejos y de mayor envergadura.

En el nivel meso se aprecia la existencia de una cobertura institucional para asistir las prácticas profesionales ligadas al turismo. Esta se instala en la ciudad de Santa Cruz. La falta de estímulos, esto es, sueldos atractivos, demanda por parte de los hoteles y restaurantes, hace que esta oferta de calificación para elevar la productividad de los recursos humanos e institucionales no sea adecuadamente empleada. La dotación que puede ofrecer el área urbana de Buena Vista resulta sumamente pequeña e inadecuada para encarar un rápido crecimiento de la oferta turística planificada. La oferta de servicios de alimentación fría o caliente para el ingreso del turista al parque, por ejemplo, es bastante limitada y se encuentra atendida por un solo restaurante, los servicios de distracción diurna y nocturna son inexistentes, la enseñanza en los colegios sigue el patrón normal de cualquier otra zona, sin el énfasis que debería tener aspectos como el conocimiento del parque, los atractivos de la zona, la conservación del medio ambiente, la cultura local, etc.

Ausencias de servicios alrededor del cambio de dinero, información departamental, alquiler de autos, cartografía, trámites legales, etc. reducen la instalación planificada del proyecto de turismo de Buen Vista.

Otro aspecto descuidado es la falta de espacios públicos. La falta de una institucionalidad local fuerte limita esta existencia.

Finalmente en el nivel macro, la poca conexión de las entidades nacionales con el municipio, sea por el tema productivo o por turismo, tiene como principal argumento la poca atención que merecen estas iniciativas de desarrollo productivo local y el turismo en el país. La falta de reglamentación de la ley de fomento del turismo, por ejemplo, hace que los acercamientos entre actores privados y públicos sean a título individual sin que existan marcos para que esta concertación público—privada pueda animar su replica en otros ámbitos provinciales, departamentales o nacionales. La gestión para el apoyo al establecimiento de planes, la realización de estudios o la obtención de financiamientos carecen de la potencia para alentar el proyecto.

1.5. Los instrumentos a introducir

Dentro del proyecto del turismo, en este conjunto de operaciones a identificarse, planificarse, prorizarse, establecerse, acompañarse y evaluarse, hace falta introducir algunos instrumentos que refuercen la tarea de poner en práctica la gestión como estrategia para conducir el desarrollo del municipio y el proyecto del turismo.

Uno de ellos son las agendas de trabajo que deben servir tanto para orientar los encuentros de los actores institucionales en sus ámbitos de concertación y coordinación así como para rendir cuenta sobre los compromisos adquiridos.

A las agendas se pueden sumar los programas plurianuales de inversión que deben servir para dotar de continuidad a los compromisos que se contraigan mas allá de los cambios de gestión gubernamental. Estos programas deben ligarse a los planes de corto y mediano plazo del municipio que deben ser parte del Plan de Desarrollo Municipal -PDM. Este deberá esforzarse por dejar atrás la idea de definir como planes los que el gobierno municipal puede hacer con sus recursos, descuidando la idea del territorio donde hay otras ofertas y demandas locales que también hacen parte de un desarrollo municipal.

Otro instrumento es el establecimiento de un sistema de gestión institucional basado en el principio de la estrategia y los productos. Siendo el papel del gobierno municipal impulsar este proyecto, es urgente cambiar la gestión tradicional del municipio, dominada por la norma, el procedimiento, la burocracia, para lograr que el turismo se inserte en la propuesta de desarrollo del municipio-situación que hoy día no se percibe ya que el PDM no da cuenta del peso estratégico del turismo- para permitir que el impulso al proyecto no quede ligado real y virtualmente a la estructura de un municipio que por carecer de dinero termina por arrastrar a la inercia el esfuerzo local.

Finalmente, otro instrumento valioso para apoyar este proceso es el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación del proyecto turístico. Si bien éste debe ser centralizado en el gobierno municipal, su operación puede permitir aprender de los momentos por los que va atravesando el proyecto y producir insumos para mejorarlos, entre otros, programas de sensibilización, difusión, diseño de escenarios, por ejemplo. Para esto el principio tiene que encontrar a los actores involucrados en el proceso, hacerlos compartir los balances y producir compromisos.

2. Las oportunidades

Sin duda, los desafíos siempre son mayores cuando hay necesidad de introducir cambios para optimizar el uso de los recursos o los atractivos naturales y actores sociales que se convierten en un importante capital social sobre el cual puede construirse una opción para impulsar un proceso de desarrollo local.

La principal oportunidad radica en el hecho que el proyecto turístico está ya lanzado y ha dado lugar a que el municipio se reconozca como inserto en él. A ello se suma que este

reconocimiento alcanza incluso a los ámbitos institucionales departamental y nacional que conciben el desarrollo turístico en Buena Vista como un proyecto que debe ser realizado.

Otra oportunidad la aportan los antecedentes de propuestas institucionales para impulsar un proyecto de desarrollo ecoturístico, en base al parque Amoro. Se suma a esto, la difusión que realiza el Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER)³¹ quien presenta entre las experiencias de promoción exitosas en Bolivia, el encuentro del gobierno municipal de Buena Vista con los empresarios privados para promover el turismo.

Otra oportunidad la brinda la existencia de un circuito turístico departamental (misiones jesuitas) que ya ha establecido una demanda de visitantes nacionales y extranjeros. La cercanía de este eje con el de Buena Vista producida por una carretera asfaltada en buenas condiciones, la ubicación del aeropuerto en el eje de Buena Vista, y la ligazón por la historia jesuítica en ambos ejes, hace factible estructura un circuito turístico departamental incluyendo a Buena Vista y otras zonas aledañas.

No deja de ser una oportunidad el hecho que el Parque Nacional Amoro realiza una importante labor de difusión, a través de su oficina en Santa Cruz, que puede ser ampliada conectándola con otras fuentes de la oferta turística. El parque es un importante atractivo por sí solo para el turista extranjero. El hecho que aún falta reglamentar la ley de fomento del turismo, puede ser otra oportunidad para que el gobierno municipal en coordinación con la Prefectura departamental, puedan explorar el acompañamiento de algunas políticas públicas al esfuerzo que realizan inversionistas privados y gobierno municipal. Un caso concreto es estudiar las normas que eviten la entrega de mayores concesiones de uso, ripieros por ejemplo, y menos que éstas sean contrarias a lo que señala el artículo 141 del Reglamento General de Areas Protegidas.³²

Otra tarea aun más importante es evaluar lo dispuesto por el artículo 89 del Código de Minería, que permite que los concesionarios mineros puedan realizar actividades en áreas protegidas.³³ Esto debe merecer una profunda reflexión sobre todo porque el área del parque presenta antecedentes de la existencia de petróleo.

Otra oportunidad la ofrece las competencias del gobierno municipal de auspiciar el turismo y el desarrollo local, más cuando en una zona como Buena Vista el futuro pasa por imaginar nuevas fórmulas donde favorecer la cooperación y el compromiso de sus actores.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2000), Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la minera Yanacocha S.A. Juana Kuramoto. Serie Desarrollo Productivo 67.
- (1996), Encadenamientos, articulaciones y proceso de desarrollo industrial (LC/G.1934) Red de reestructuración y competitividad. Serie Desarrollo Productivo 36.
- ILPES (1990), Descentralización territorial de la industria. Ricardo Cappellin. Dirección de Políticas y Planificación Regional. Doc. L/15.
- CIRENAM (2000), Acta de reuniones de la CIRENAM.
- Código de Minería de Bolivia. (1997). Ley No. 1777.
- Gaceta Oficial de Bolivia (1997), Reglamento General de Areas Protegidas. Decreto Supremo No. 24781. 31 julio 1997.
- (2000), Ley de promoción y Desarrollo de la Actividad Turística en Bolivia. Ley No. 2074. 14 abril 2000.
- Gobierno Municipal de Buena Vista (2000), Información sobre el Municipio. Departamento de Desarrollo Sostenible. Provincia Ichilo, Santa Cruz, Bolivia
- (1997), Plan de Desarrollo Municipal
- (2000), Turismo en Buena Vista (Estudios y proyectos) . Isamel Muñoz Garcia
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2000), Datos de Pobreza 1992 y 1998. La Paz. Bolivia.
- Organización Mundial de Turismo (1999), Turismo Sostenible y Gestión Municipal: Agenda para planificadores locales. Edición para América Latina y el Caribe.
- PADER (1999), Promoción Económica en el Municipio de Buena Vista. Pagina web <http://www.municipio-productivo-pader.com/Buevis.htm>.
- Porter, Michael (1999), Clusters and the new economics of competition. Globalización, desarrollo local y redes asociativas
- Portugal, Roberto (2000), Proyecto Piloto de Ecoturismo en el Parque Nacional Amboro. Bolivia.
- Pag. Web :<http://www.mtnforum.org/mtnforum/archives/reportspubs/library/port97a3.htm>
- Revista Boliviana de Cultura (1995), Parque Nacional Amboro. Pagina web. <http://www.bolivianet.com/turismo/Amboro.html>

ANEXOS

ANEXO 1
INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS Y PROYECCIONES DE
POBLACIÓN DE LA SECCIÓN DE MUNICIPIO DE BUENA VISTA

Nombre de Indicadores	Valor
Población 2000	
Hombres	6201
Mujeres	5189
Población Total	11390
Población de 0-4	1765
Población de 5-14	3493
Población de 10-24	3426
Población de 10-64	7360
Población de 65 y más	420
Número de Nacimientos	494
Número de Muertes Infantiles	31
Mujeres en Edad fértil	2003
Población 1998	
Hombres	6189
Mujeres	5184
Total	11373
Índice de Masculinidad	119,39
Tasa de crecimiento 1992-98	0,89
Población de 0-4	1852
Población de 5-14	3478
Población de 10-24	3478
Población de 10-64	7253
Población de 65 y más	391
Mujeres en Edad fértil	2012
Población 1992	
HOMBRES	5799
Mujer	4985
Total	10784
Mujeres en edad fértil	1998
Educación 1992	
Condición alfabetismo	
Número de Hombres Analfabetos	459
Número de Mujeres Analfabetas	794
Total de Analfabetos	1253
Analfabetos Hombres (%)	14,46
Analfabetos Mujeres (%)	32,63
Analfabetos Total (%)	22,35

Fuente: UPPIA, Sistema de Información Geográfica, 1997.

ANEXO 2

FORTALEZAS Y DEBILIDADES PARA EXPLOTAR EL PARQUE

- Sobresaliente diversidad de zonas de vida, paisaje y especialmente avifauna
- Presencia de especies carismáticas y endémicas para articular ecotemas competitivos
- Complementariedad de atractivos naturales del PNA con otros de la Región, particularmente en el Area de las Misiones Jesuíticas.
- Excelente sistema de acceso, tanto a la Región (aeropuerto internacional de Santa Cruz) como a los sectores Norte y Sur del Parque por vía carretera.
- Sistema urbano con posibilidades para organizar el espacio y funcionamiento turístico. Santa Cruz (planta de servicios turísticos), Samaipata y Buena Vista.
- Interés de potenciar el turismo desde el punto de vista gubernamental y voluntad de cooperación entre los sectores público y privado.
- Existencia de instrumentos legales para la protección ambiental y la promoción del turismo.
- Falta de identificación, caracterización jerarquización de los atractivos del PNA.
- Extrema fragilidad en algunos ecosistemas y especies.
- Inexistencia de equipamiento turístico y para la interpretación ecológica y ambiental.
- Desinterés de la industria de viajes local y ausencia de profesionalismo en la operación terrestre y, en general, en los recursos humanos de mando medio y básico.
- Falta del Plan de Manejo, de zonificación y de una delimitación detallada del espacio turístico con miras a la operación local.
- Indefinición y falta de liderazgo en la administración del PNA y permanente escasez de recursos para la gestión.
- Falta de un sistema de estadística y de conocimiento del perfil del turista. Escasa asignación de recursos para potenciar la Oficina Departamental de Turismo.

Fuente: Programa de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, OEA, 1996.

ANEXO 3

DIAGNÓSTICO DEL MERCADO DE TURISMO

Entorno Mundial. Una tendencia al mayor crecimiento económico, acompañada de una globalización económica, tecnológica y cultural. El crecimiento de estratos con mayores ingresos, nuevos países industriales, la mayor disponibilidad de tiempo libre, el retraso en la formación de nuevas familias, el incremento de población en la tercera edad y el alto desarrollo de los medios de transporte y las técnicas de comunicación, propician la práctica creciente del turismo.

Mercado Turístico Internacional. Un incremento del turismo mundial ya que se esperan 138 millones de viajeros en el año 2000. Se prevén también ampliaciones en las pernoctaciones (20 - 25 noches) , los viajes de larga distancia y la visita al menos a dos países por viaje. El turismo hacia las Américas crecerá en un 25% entre 1995-2000, mientras que el gasto turístico aumentará un 50%. Uno de los segmentos de mayor dinamismo será el turismo alternativo, especialmente las experiencias en nuevos destinos, la naturaleza y el ecoturismo.

Mercado Europeo. Tendencia a preferir viajes de larga distancia y un reciente interés por el Caribe, Centro y Sur América, particularmente a los destinos que ofrezcan culturas indígenas autóctonas.

Mercado Norteamericano. Tendencia creciente por destinos que ofrezcan nuevas experiencias y áreas naturales exóticas. Tendencia al aumento de la estadía y países visitados sustituyendo los tradicionales productos de sol-playa del Caribe, por productos de naturaleza y aventura en nuevos destinos.

Mercado Japonés. Alto crecimiento de viajes intercontinentales, e interés por destinos con culturas autóctonas. Permanencia entre 7 y 10 días. Sus altos excedentes en balanza de pagos deben favorecer las posibilidades de viajes.

Otros.

- Decrecimiento demográfico en los países desarrollados.
- Ingresos de nuevos destinos y particularmente ofertas de ecoturismo en el mercado internacional.
- Altos niveles de inversión en los costos de promoción y publicidad.
- Distanciamiento creciente en el uso de nuevas tecnologías por el sector turístico de los países de mayor desarrollo, sobre todo a nivel de comercialización.
- Agresividad en la competencia por el mercado de turismo alternativo, con productos sustitutivos, particularmente desde otros países amazónicos: Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador Suriname y Guyana, así como otros de Africa y el Pacífico.
- Especialización en los canales de distribución por parte de los destinos consolidados.

Fuente: Programa de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, OEA, 1996.

ANEXO 4 ECOTURISMO, CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Para los propósitos del documento, las connotaciones dadas al concepto de ecoturismo corresponden a cierto tipo de turismo motivado por la búsqueda de experiencias en la naturaleza, que contribuya a su conservación y que propicie el desarrollo económico.

En este sentido, el ecoturismo es concebido como una estrategia de sostenibilidad. Una herramienta para contribuir a la conservación de áreas naturales, tanto aquellas protegidas por el Estado como otras bajo responsabilidad comunal y/o privada; con el propósito de preservar la biodiversidad y el patrimonio genético boliviano, ya que parte del gasto turístico puede - y debería - ser dedicado a contribuir a las siempre escasas asignaciones presupuestales con que sus administradores deben enfrentar la presión por parte de quienes propugnan usos alternativos de esos recursos o la simple y directa necesidad de satisfacer los requerimientos de supervivencia por parte de sus residentes.

Una posibilidad para alentar la supervivencia de las culturas locales, sobre todo de las comunidades indígenas – y con ello la pluriculturalidad nacional-, ya que éstas podrían

enriquecerse y enriquecer la experiencia fruto del respetuoso contacto de visitantes y residentes, es generar oportunidades concretas, en términos de empleo e ingresos, para la mejora de la calidad de vida de estos últimos.

Una oportunidad de inversión nacional y para articular la economía nacional a la comunidad internacional, es que los bosques tropicales y otros ecosistemas Bolivianos, prístinos y escasos a escala planetaria, sean organizados en un ecoturismo de calidad puede generar significativos aportes a la financiación del desarrollo nacional, vía divisas, oportunidades de trabajo y de negocios y con ello mayores recursos fiscales.

Sin embargo, el ecoturismo en Bolivia , como sucede en el resto de países amazónicos, es actualmente más una expectativa que una realidad. No se puede negar que los parques nacionales y otras áreas protegidas registran algunas cifras de arribos de visitantes nacionales y extranjeros. Sin embargo, si éstas son comparadas con las cifras nacionales agregadas para el sector, se comprueba que aún no se empezó la atención de esos crecientes segmentos del mercado internacional, ávidos de experiencias turísticas nuevas, de creciente conciencia respecto al medio ambiente .y de excelente capacidad de gasto, si es que se logra articular ofertas de apropiada calidad y precio.

Esto no quiere decir que haya que abandonarse otras formas de naturaleza suave o de aventura en la naturaleza emergentes en los modelos subyacentes en la operación de la zona amazónica. Todo lo contrario, estas experiencias habrá que reorientarlas y potenciarlas en un sentido de aprovechar lo existente mientras se preparan los cambios estructurales deseables para el futuro.

Fuente: Programa de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, OEA, 1996.

ANEXO 5 LIDERAZGO Y GESTIÓN DEL PROYECTO OEA

Es indispensable una voluntad integradora y de liderazgo, con la autoridad, competencia técnica y legal y con el apropiado soporte tecnológico para concertar las fases de ejecución y puesta en marcha del proyecto.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el espacio físico donde se despliega la actividad turística, actual y potencial, casi nunca coincide con los linderos de los parques. Se puede constatar que, al menos en la Amazonía, una parte importante de la operación turística tiene asiento fuera de los parques - centros turísticos de distribución, sistema de accesibilidad nacional/internacional, e incluso excursiones locales. Es más, una tendencia del mercado internacional apunta hacia la combinación de productos que involucran distintos espacios turísticos nacionales, tales como sol y playa con naturaleza; o naturaleza con cultura. Por eso, encargar el liderazgo de un proyecto como el propuesto en este documento, por ejemplo, a la autoridad del PNA no es conveniente ya que este tipo de organizaciones fueron creadas con otros

principios y, desde luego, difícilmente tendrán competencia legal para actuar fuera de su jurisdicción.

Discutido este asunto con la Secretaría Nacional de Turismo de Bolivia, se encontró la necesidad de mantener su liderazgo en el Proyecto, para concluir la fase de preinversión y hasta consolidar sus principales programas de inversión, con la participación de las instancias regionales mediante el Comité de Desarrollo Turístico de Santa Cruz.

Luego, en la etapa de operación, transferir responsabilidades a la iniciativa privada y a las comunidades locales y a la entidad encargada de la administración del parque, las labores de supervisión y control, bajo su estrecha coordinación y soporte técnico, habida cuenta del carácter piloto del mismo.

Fuente: Programa de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, OEA, 1996.

NOTAS

¹ Mayor información sobre este proceso aparece en el documento “Descentralización y Desarrollo Económico Local: una visión general del caso en Bolivia”. Proyecto CEPAL/GTZ. Chile 2000.

² Hoy Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular

³ Región fronteriza del departamento de Cochabamba, colindante con municipios rurales del departamento de Santa Cruz, donde se incluye Buena Vista

⁴ Ambos dispositivos destacan la promoción del desarrollo en el territorio municipal. Ley 1551 – participación popular- y Ley 2028 –municipalidades-

⁵ Estimado a partir de las entrevistas con empresarios de la zona

⁶ Según datos de la Coordinadora Institucional CIRENAM, de 1999

⁷ Observados por el consultor

⁸ Información proveniente de plan de desarrollo municipal vigente y conversación con funcionarios de gobierno municipal.

⁹ Información extraída de plan de desarrollo municipal 1997 y presupuesto municipal 99

¹⁰ Aparecen contenidas en informe de consultoría de Ismael Merino, contratado durante la gestión municipal pasada para delinear las acciones de la dirección de turismo municipal proyectada

¹¹ Acuñado de la política de turismo del anterior gobierno nacional

¹² Ichilo, registra un indicador de pobreza de 88.2 % . Del número de hogares estudiados en 1992 (8.749) unos 7.523 eran identificados como Pobres. Fuente: Datos de Pobreza 1992 y 1998. Indicadores de pobreza según municipio. Ministerio de Desarrollo Sostenible. Unidad de políticas de población.2000

¹³ Datos para 1992, provenientes del censo de ese año. INE.

¹⁴ Esto ha sido resultado de las acciones de promoción impulsados por la política nacional de desarrollo alternativo en busca de generar economías que compitan con la de la coca en la zona.

¹⁵ El 11 de octubre de 1991, DS. 22939.

¹⁶ Los límites fueron redefinidos el 3 de octubre de 1995

¹⁷ Reglamento General de Areas Protegidas. Decreto Supremo No. 24781 del 31.07.1997.

¹⁸ Artículos 15 y 20 del Decreto Supremo 24781.

¹⁹ Artículo 23 del Decreto Supremo 24781

²⁰ Está administración la cumple la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad. Cuenta con personal, Director, jefe de Protección y 27 guardaparques. Tiene un Plan de Manejo y un Comité de Gestión con el objetivo de involucrar a la población local en la gestión del área. El campamento principal del Parque se halla ubicado en la localidad de Samaipata.

²¹ Se aduce a los entrevistados por el consultor durante su misión en Buena Vista.

²² Alcaldía de Buena Vista: Turismo en Buena Vista (estudios y proyectos). Enero 2000. Consultor Ismael Muñoz

²³ Un estudio de Chantal Nicod sobre el avance del proceso de la participación popular en Bolivia concluía que el éxito en gran parte de los municipios rurales estudiados estaban íntimamente relacionados con el liderazgo del Alcalde y el estilo de gestión adoptada. Ver en Concertación de actores publico privados: estudio de casos en Bolivia, Chile y Perú. ILPES 1999.

²⁴ Opinión extraída por el consultor de reuniones con autoridades del actual gobierno municipal.

²⁵ Ley 1551, que modifica sustancialmente la idea de conducir el Estado en Bolivia, al incorporar el control social de las poblaciones organizadas territorialmente como instrumento para ampliar la eficiencia del gasto publico.

²⁶ Ver documento de Nicod Chantal, sobre la experiencia municipal en Bolivia.

²⁷ Plan participativo de desarrollo del municipio de Buena Vista. Diagnóstico municipal.1997. pag. 56, 57.

²⁸ Ley No. 2074 del 14 de abril del año 2000.

²⁹ Esta tesis esta desarrollada en trabajos de S. Boisier en el ILPES/CEPAL. 1999.

³⁰ Ley No. 2064 de abril 2000 Reactivación Económica.

³¹ Proyecto inserto en el Viceministerio de Desarrollo Rural de Bolivia.

³² Decreto Supremo 24781 del 31.07.1997.

³³ Ley No. 1777 del 17.03.1997.