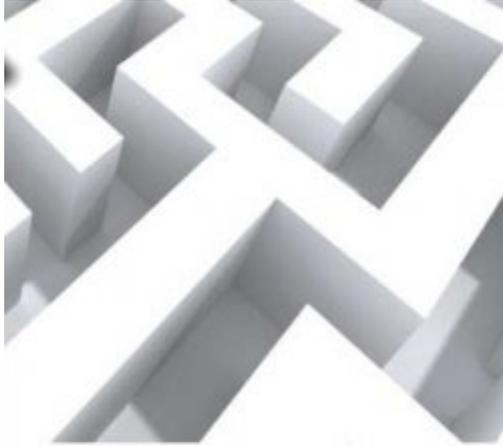




LA HISTORICA "ESTRATEGIA SOCIO-ECONÓMICA DEL DESARROLLO NACIONAL 1971 - 1991"

José Ortiz Mercado *



Treinta años después

“LA ESTRATEGIA SOCIO-ECONOMICA DEL DESARROLLO NACIONAL, 1971-1991” ES, SIN DUDA ALGUNA, EL MEJOR ANALISIS DE PLANIFICACION ECONOMICA QUE SE HA REALIZADO A LO LARGO DE LA HISTORIA DE BOLIVIA. SU AUTOR, EL ECONOMISTA CRUCEÑO, JOSE ORTIZ MERCADO, ESCRIBIO, EL AÑO 2001, EL TRABAJO “TREINTA AÑOS DESPUES”, EN CONMEMORACION A LA EDICION DE ESE TEXTO, CUYO CONTENIDO ES EL SIGUIENTE:

Fuente: <http://www.elobservadoreconomico.com/>

INTRODUCCIÓN

El propósito central de este estudio no es otro sino el de mostrar cómo se elaboró la *Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional 1971–1991*, partiendo de sus antecedentes y explicando el contexto histórico en el que surgió este documento, que es considerado como uno de los más importantes de la planificación en Bolivia. Quiero aclarar ab initio que sólo marginalmente nos referimos a hechos actuales, sobre todo en la parte final.

Estoy consciente del uso y abuso que he hecho de las citas y notas; hasta pareciera que lo hago para mostrar erudición, pero no es así, se trata de un trabajo de investigación donde necesariamente tengo que mostrar las fuentes donde he recurrido para preparar la *Estrategia*. Así también ha sido necesario incluir comentarios valiosos de distintas personalidades que analizaron u opinaron sobre el Gobierno Revolucionario y la *Estrategia*.

Lo que después resultó ser la *Estrategia*, empezó cuando era diputado nacional por el Departamento de Oruro, en 1966, y leí un informe de Naciones Unidas, donde se criticaba el funcionamiento del sistema de planificación en Bolivia. A partir de ese momento me propuse investigar el tema de la planificación del desarrollo y su funcionamiento en el país.

Fue así que presenté una petición de informe escrito a la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, cuyo titular tenía rango de Ministro. Como no fue contestada, solicité informe oral donde acrecenté las preguntas y las problemáticas originales. Tampoco tuve suerte y transforme la petición de informe oral en interpelación. La interpelación no se llevó a efecto porque el Ministro no se presentó a ese acto camaral, amparado por la mayoría parlamentaria y las consabidas excusas de los compromisos previos. Lo cierto es que, en las legislaturas de 1967, 1968 y parte de



1969, tres ministros de Planificación incumplieron con el informe escrito, la petición de informe oral y la interpelación.

En todo ese tiempo, acumulé muchos informes e intercambié ideas con un sinnúmero de funcionarios y ex-funcionarios de la oficina de planificación. Uno de ellos fue Flavio Machicado, quien posteriormente me colaboró como Subsecretario de Planificación y cumplió un papel importante en la elaboración de la *Estrategia*. La sugerencia de hacer un Plan Estratégico fue de Arturo Núñez del Prado quien era funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), con sede en Santiago de Chile. Arturo me convenció de que en vez de formular un plan de mediano plazo, era mejor plantearnos un proyecto nacional de largo plazo porque los problemas de Bolivia son estructurales. Esta sugerencia fue muy valiosa.

Por lo demás, la *Estrategia* debe leerse como la contribución de un grupo de políticos y técnicos comprometidos con una visión estratégica y un proyecto de país, enmarcado en la línea del Nacionalismo Revolucionario, que, como bien lo define el historiador norteamericano Robert Freeman Smith, es:

La combinación de aquellos elementos ideológicos y emocionales que significan algún cambio importante de las estructuras socioeconómicas y políticas de poder; afirmación del control nacional sobre la economía y la sociedad y movimiento de regeneración nacional. La intensidad y los contornos del nacionalismo revolucionario variarán según el país, la época, el medio cultural y las experiencias históricas[1].

Con este pensamiento se identificaban una parte importante de las FF. AA. y militantes de varios partidos políticos, tales como del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Nacionalista Revolucionaria (ANR), algunos militantes del Partido Demócrata Cristiano (PDC); así como ciudadanos independientes y un variado grupo de personas representativas pertenecientes a tendencias y expresiones políticas de izquierda que fueron convocados por las Fuerzas Armadas de la Nación para participar en el gobierno civil-militar.

Ese momento histórico lo interpretó correctamente el General Ovando, al hacer un corte transversal en los partidos y tendencias políticas, para reiniciar una nueva etapa de la Revolución Nacional.

La Estrategia no fue el trabajo de un solo hombre, fue el producto de un equipo y de mucha gente que trabajó sin reservas. Como ya he sostenido a lo largo de este estudio, participaron actores políticos, sociales, y agentes económicos, sin cuya colaboración no hubiera sido posible hacer este planteamiento global.

ANTECEDENTES

En los años previos a la conformación del gobierno civil-militar (26 de septiembre de 1969), muchas personas que fuimos parte del gobierno de Ovando leíamos y discutíamos sobre Desarrollo Económico y Modelos Políticos para el Desarrollo. Nuestra fuente de inspiración eran autores latinoamericanos que formaban parte de la Escuela Estructuralista de la CEPAL, tales como Raúl Prebisch, Helio Jaguaribe[2],



Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, José Medina Echavarría[3], Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Carlos Matus y Aldo Ferrer.

Consultábamos también a historiadores y ensayistas bolivianos como Carlos Montenegro, Augusto Céspedes, Sergio Almaraz Paz y Enrique Mariaca Bilbao.

Además, leíamos a John Kenett Galbraith, economista norteamericano de la Escuela Institucionalista y a los economistas europeos pioneros de la teoría del desarrollo, como Albert O. Hirschman, Gunnar Myrdal, Hans W. Singer, Jan Tinbergen, y François Perroux, que teorizó sobre polarización del espacio económico. Dos economistas polacos, Oskar Lange[4] y Michal Kalecki[5], provenientes de lo que se llamó el "*Cambridge socialista*", fueron también objeto de nuestra atención. Consultamos sus conferencias, artículos y libros donde trataban el tema de las economías de los países en vías de desarrollo con particular originalidad y penetración. A diferencia de otros neomarxistas, hacían un uso adecuado del método dialéctico de manera creadora y no dogmática, ni mecánica y viendo la correlación de fuerzas internacionales de la época con mucho realismo.

Lange, en su conferencia pronunciada en el Banco Central de Egipto sobre "*Desarrollo Económico Planificación y Cooperación Internacional*" (El Cairo 1961), sostenía que había tres vías para lograr el desarrollo económico y social: El modelo capitalista clásico que es irreproducible en las condiciones del mundo contemporáneo; el modelo socialista llevado a cabo por la Unión Soviética y otros países como China y la Europa del Este; y, el modelo Nacional Revolucionario que lo describía y explicaba así:

El tercer modelo, al que llamamos nacional-revolucionario, se halla aún en estado de formación; no ha cristalizado todavía en formas tan claras como el capitalista y el socialista. Si observamos los distintos países que se han emancipado de las relaciones de dependencia coloniales o semicoloniales, apreciamos considerables diferencias entre ellos. Por tanto, será algo más difícil ofrecer una breve descripción sintética. Aparecen, sin embargo, algunos rasgos característicos.

En primer lugar, el Estado y las inversiones públicas, al igual que en el modelo de desarrollo socialista, son el factor más activo y dinámico de desarrollo. El motivo es evidente. En dichos países no se ha desarrollado todavía una clase media capitalista lo bastante poderosa como para disponer de recursos de capital suficientes para llevar a término la inversión necesaria para el logro de la eclosión de una economía estancada en una economía moderna. La inversión pública ha de convertirse en el factor decisivo, el verdadero motor del desarrollo. La segunda característica del modelo nacional-revolucionario hinca sus raíces en una nacionalización distinta que el modelo socialista. En éste, la nacionalización del capital privado representó un papel de primer orden; en los países nacional-revolucionarios, la nacionalización se limita al capital extranjero o a parte del mismo. Esta nacionalización no es resultado, por lo general, de un programa económico, sino de conflictos políticos con las potencias capitalistas que hacen que resulte ser un medio necesario de emancipación política y de afirmación de la independencia. La nacionalización no se extiende al capital autóctono.



La situación política de estos países se ve dominada por la lucha por la emancipación nacional y la afirmación de su independencia. Esta lucha crea una base amplia que incluye muchos grupos capitalistas que participaban en la revolución. En muchos de estos países, además, la cantidad de capital privado existente, sobre todo en la industria, es muy pequeña; no hay mucho que nacionalizar; su aportación a la acumulación de capital mediante la nacionalización sería mínima. El modelo de desarrollo nacional-revolucionario se apoya en la inversión pública como factor dinámico y rector del desarrollo económico, pero al mismo tiempo se esfuerza por movilizar al capital autóctono hacia la inversión productiva útil para el desarrollo. Intenta canalizar la inversión privada hacia actividades productivas.

En la mayor parte de los países nacional-revolucionarios se realizan reformas agrarias. Estas reformas sirven, entre otros objetivos, a la orientación hacia la industria de los ingresos agrícolas. Se elimina la tenencia feudal de la tierra y la utilización de las rentas para el consumo suntuario, alentando a los terratenientes a seguir el camino de las inversiones industriales.

En rasgos generales, eso es lo que podemos decir sobre el modelo nacional-revolucionario de desarrollo cuya aparición contemplamos. El modelo socialista y el nacional-revolucionario tienen una característica común: el desarrollo económico no es un proceso espontáneo como en el modelo capitalista clásico, sino que es el resultado consciente de la planificación... Ésta se convierte en el rasgo de desarrollo mediante la planificación e instrumento básico del desarrollo económico de nuestra época[6].

Por eso es acertado lo que Kalecki sostenía en su trabajo sobre "Observaciones de los Regímenes Intermedios":

Actualmente todos somos "planificadores" aunque de carácter muy diferente. No es de extrañar, entonces, que los países subdesarrollados, al luchar por expandir su potencial económico tan rápido como le es posible (al mismo tiempo que la preocupación principal de los países capitalistas desarrollados es la de utilizar plenamente las capacidades productivas disponibles), tiendan a trazar planes de desarrollo económico. El paso siguiente es apoyar un gran volumen de inversión en el sector público ya que, según lo ha demostrado la experiencia, no se puede confiar en la iniciativa privada para que realice un volumen adecuado de inversión de estructura apropiada. Así, el capitalismo de Estado está estrechamente relacionado con la planificación, ya sea de una forma u otra, hecho que los países subdesarrollados difícilmente pueden evitar en la actualidad.[7]

Años después, hemos encontrado que George R. Feiwel, profesor norteamericano de la Universidad de Tennessee, sintetizó en una forma magnífica el pensamiento económico kaleckiano en su libro "Michal Kalecki: Contribuciones a la teoría de la política económica", nos valemos de esa obra para mostrar a continuación el pensamiento de este autor que subraya los aspectos sociales y políticos de todo desarrollo económico, cuando dice:

A pesar de la carencia de precedentes históricos, Kalecki consideró que en muchos países subdesarrollados existen condiciones específicas que alientan a la clase media



baja y los campesinos ricos, a desempeñar el papel de clase dirigente (Kalecki 1965n, pp. 568-72; 1967c, pp. 1-5): 1) en vísperas de la independencia hay una numerosa clase media baja, una clase alta escasa y la gran industria por lo general en manos extranjeras; 2) aparte de las economías socialistas hay numerosos ejemplos de intervención estatal en los asuntos económicos de los países desarrollados, y 3) depender de la ayuda (de países capitalistas o socialistas) es menos inhibitorio, puesto que el país beneficiario puede enfrentar a un benefactor contra el otro. Si quiere permanecer en el poder, esta clase dirigente debe lograr (o al menos pretender que logre) lo siguiente: a) una cierta dependencia del dominio económico extranjero; b) la reforma agraria, y c) un crecimiento económico sostenido.

En la realización de los objetivos enumerados en *a* y *b*, la clase media baja antagóniza a los capitalistas y a los terratenientes feudales, demasiado débiles para promover el desarrollo económico en gran escala. El desarrollo tendrá que depender del Estado para las inversiones básicas. De aquí que los intereses de la clase media más baja se identifiquen con el capitalismo de Estado. El papel ampliado del Estado en la toma de decisiones económicas, evidentemente conduce a una propensión a la planificación económica de uno u otro tipo.

El desarrollo del capitalismo de Estado no puede ser detenido con éxito por medio de condiciones marginales atadas a los préstamos extranjeros de los países capitalistas desarrollados sencillamente en razón de que los beneficiarios pueden acudir a los créditos del bloque socialista. La "neutralidad" del país en desarrollo, también refuerza su posición negociadora para obtener mayor cantidad de créditos. En efecto, "los 'regímenes intermedios' con las clásicas terneras listas que se amamantan de dos vacas: cada uno de los bloques le dan ayuda financiera, compitiendo uno con otro" (Kalecki 1965n, p. 572).

Un sistema social como éste beneficia a la clase media baja y a los campesinos más ricos porque a) no hay peligro de que las empresas chicas sean forzadas a la quiebra; b) el desarrollo de las empresas estatales amplía las oportunidades de empleo administrativo y técnico para los jóvenes de esta clase, y c) la reforma agraria generalmente mantiene la dependencia de los campesinos pobres de la clase media baja y consolida la fuerza del campesino rico. La clase dirigente se ve apoyada por los obreros de cuello blanco y los obreros especializados de las grandes empresas -por lo general un estrato débil en un país subdesarrollado. Sus antagonistas principales son 1) la clase media alta y los terratenientes feudales, apoyados por el capital extranjero, y 2) los campesinos pobres (los pequeños propietarios de tierra y los campesinos sin tierra) y los pobres de las ciudades (trabajadores en pequeñas fábricas, los emigrantes de las áreas rurales con empleo ocasional, y los desempleados).

1. Los terratenientes feudales han sido virtualmente desactivados políticamente por la reforma agraria. Los intereses de la gran empresa han sido casi privados de poder merced a una nacionalización de mayor o menor alcance y con compensación. De cualquier manera, este poder depende bastante de la fuerza que la gran empresa tuviera al momento de la emancipación política. También los capitalistas tienen miedo de los pobres de la ciudad y del campo.



2. Los pobres de las zonas urbanas y rurales se benefician poco con los cambios. La reforma agraria beneficia fundamentalmente al campesino rico y al de la clase media, pues a los pobres le tocará poca tierra. Los campesinos pobres quedan a merced de los prestamistas y los comerciantes, y los sueldos de los obreros agrícolas continuarán deprimidos. Existe poca esperanza de que las fincas pequeñas amplíen su producción. En vista de las presiones inflacionarias contra los suministros necesarios, la renta real agregada de estos estratos no se incrementará a causa del crecimiento del empleo. Pero estos estratos, controlados por algún tipo de oligarquía local, no son realmente peligrosos para la clase dirigente. Los pobres de las ciudades constituyen un ejército de trabajadores de reserva en constante amenaza de peligro de desempleo. Lo que es más, son difíciles de organizar.[8]

Esta explicación de Kalecki[9], sin duda extensa, que he introducido en este trabajo, la he considerado necesaria, porque trata sobre uno de los puntos más importantes que discutimos el grupo político y técnico que manejó el Ministerio de Planificación, como marco teórico para extraer hipótesis de trabajo.

Por lo demás, todo este marco explicativo y el espectro de lecturas sirvieron como plataforma de discusión para plantear un modelo ecléctico de economía mixta. El gobierno del Gral. Ovando no fue un simple golpe de Estado ni tampoco una revolución exclusivamente de Palacio. Significó medidas profundas y revolucionarias puestas en ejecución por iniciativa de un gobierno civil-militar que comprendió las necesidades y el estado de ánimo de la sociedad boliviana.

Compartíamos, también, en líneas generales lo que dijo sobre la Revolución Nacional Boliviana el sociólogo de la CEPAL, José Medina Echavarría:

La transformación llevada a cabo por el Movimiento Nacionalista Revolucionario conmovió –exceptuada la Iglesia Católica– a todas y cada una de las instituciones heredadas, políticas, económicas y culturales, sin que se pudieran, claro es, establecer de inmediato y en forma definitiva las nuevas que habrían de sustituirlas. La reforma agraria, la nacionalización de las minas o la disolución del ejército, eran inicialmente enérgicas medidas de derrumbe sólo viables de haber ido seguidas de las tareas pacientes de la reconstrucción. La magnitud de la obra, es por lo pronto, disculpa atendible en la demora. Mas también hubo de contribuir a ella en buena medida, más que las diferencias internas del partido, como es común reconocer, la flotación ideológica de unos y otros a que antes se aludió. Vehemencias implícitas en todo nacionalismo joven, residuos de ciertas influencias alemanas, aseveraciones doctrinales marxistas de toda clase y matiz, más elementos liberales y metas tecnológicas comunes a todos los pueblos de esta época, formaban una trama mental difícil de ordenar en decisiones claras, sostenidas y factibles. Ahora bien, sociológicamente no interesa la disparidad entre ideología y práctica, pues la primera puede cumplir por sí misma funciones peculiares, y de ello da prueba abundante la experiencia contemporánea. Pero en cambio sí importa en grado sumo el hecho de que elementos inconexos y contradictorios de una ideología se traduzcan en acciones incompatibles o en la paralización de cualquier forma de actividad. Las decisiones políticas suponen elecciones supremas de valor que escapan al análisis racional. Pero éste –la ciencia social si se quiere– puede declarar en cambio, dentro de su más extremada neutralidad



valorativa, cuáles pueden ser las consecuencias inmediatas y secundarias de esas decisiones y que con ellas no se puede pretender la realización al mismo tiempo de aspiraciones que se repelen por naturaleza. Sin los consejos del análisis racional, sólo los tropezones dolorosos con la realidad pueden contribuir a precisar tanto lo que se quiere como lo que se puede querer. La revolución boliviana no podía entrar en estos últimos años en la tarea ordenada de la reconstrucción sin antes depurar sus confusiones doctrinales, es decir, sin poner muy en claro lo mismo el contenido que los límites y posibilidades reales de sus aspiraciones.[10]

Estas apreciaciones sobre la Revolución Boliviana, hechas por el profesor Medina Echavarría, además de su precisión conceptual y la profundidad de su análisis, nos llevaron a reflexionar cómo íbamos a rectificar el rumbo de la revolución rescatando algunos de sus valores originales.

La Revolución Nacional Boliviana, como escribió Malloy en un interesante libro[11], fue una revolución inconclusa, a lo cual yo le añadiría que no quiso, no supo o no pudo institucionalizarse.

Por eso nos propusimos reencauzar la Revolución de abril de 1952, que era auténticamente nacional, con gran movilización de las masas. Esto no pasó inadvertido para el semanario "Marcha" de Montevideo, quien, acertadamente, en una publicación especial, la denominó: "*La Segunda Revolución Nacional*", que se iniciaba el día 26 de septiembre de 1969.

Las ideas del Nacionalismo Revolucionario estaban en el Mandato de las Fuerzas Armadas de la Nación, el mismo que en uno de sus acápites sostenía:

El desarrollo de un país que, como Bolivia, pertenece al área de la miseria y la dependencia no puede basarse en un sistema exclusivamente capitalista ni en un sistema excluyentemente socialista, sino en el modelo revolucionario nacional, donde coexistan la propiedad estatal, la propiedad social, cooperativa y comunitaria de los medios de producción y la propiedad privada.

La opresión externa afecta a todas las clases sociales y deforma el ser nacional. De esta realidad surge la necesidad de la alianza social por la Revolución Nacional, que es la vía del desarrollo e independencia de los pueblos pobres del mundo.

El día que fue expedido el Mandato de las Fuerzas Armadas, el General Ovando, a tiempo de aceptar el cargo de Presidente del Gobierno Revolucionario, decía:

Las Fuerzas Armadas han otorgado un mandato al gobierno civil-militar que presido, no para que ejerza el poder a la manera tradicional, sino para que realice una revolución profunda, que dé al pueblo participación efectiva en la realización de las metas de liberación nacional, desarrollo económico y justicia social.

Más adelante, en su Mensaje a la Nación del 1ro de enero de 1970, sobre "*Realizaciones, Objetivos y Propósitos del Gobierno Revolucionario*", Ovando anunciaba:



Hemos elegido el Modelo Nacional Revolucionario de Desarrollo porque es el que más se adapta a nuestras realidades y necesidades.

En nuestro país no se ha formado una burguesía nacional sólida que pueda disponer de medios económicos suficientes como para hacer inversiones que son necesarias para la transformación de nuestra economía. Por ello las inversiones públicas cumplen un papel fundamental en el desarrollo nacional. En este mensaje quiero enfatizar que la característica del modelo nacional revolucionario de desarrollo, difiere del modelo socialista de desarrollo, puesto que la vía que hemos elegido implica los métodos de nacionalización contra aquel capital extranjero que llegue a lesionar los intereses del país y comprometa nuestra autonomía de decisión, mientras que en el sistema socialista no existe propiedad privada de los medios de producción.

Es precisamente por esto que la estatización no se extiende al capital nacional, porque tiene una función compatible con la existencia de la empresa estatal dentro de un plan definitorio de las prioridades y las áreas de competencia resueltas por el Estado Nacional. Nos referimos naturalmente al capital que sume su esfuerzo y quiera participar en el proceso de la Revolución Nacional.

Cuando llegamos al gobierno la oposición capitalismo – socialismo – tercer mundo dominaba la escena internacional, tanto en la economía como en la política internacional.

La cooperación internacional estaba tomando giros importantes debido a la coexistencia dominante y la pugna que existía al mismo tiempo entre los sistemas capitalista y socialista para resolver los problemas acuciantes del mundo subdesarrollado. Esta era una verdadera encrucijada para este tipo de países cuya motivación esencial era lograr su desarrollo buscando la cooperación internacional.

Existían tres problemas fundamentales en la palestra mundial: la coexistencia de distintos sistemas económicos y modelos o vías de desarrollo en el marco del comercio internacional; la ayuda a los países subdesarrollados que han llevado a cabo sus revoluciones nacionales; y, el desarme internacional que si bien era político, tenía consecuencias económicas.

No olvidemos, además, que el desarrollo económico se había convertido en el tema fundamental después de la segunda guerra mundial, y estaba en el centro mismo del debate de las relaciones internacionales.

Muchos países económicamente débiles y atrasados del mundo, habían elegido la vía intermedia de construcción económica, negándose a seguir la vía clásica antigua de desarrollo capitalista y también la nueva vía socialista. Para estos países, los temas expuestos anteriormente eran claves en la agenda internacional de ese momento histórico.

Al inicio del gobierno se creó, mediante el Decreto Supremo 09131, la Comisión Nacional de la Estrategia de Desarrollo dependiente del Ministerio de Planificación,



como un mecanismo coordinador y responsable de la conducción de los estudios y elaboración de la *Estrategia*. En dicha comisión participaron todas las instituciones del sector público, así como también las instituciones privadas y otras organizaciones sociales. Fue, sobre estas bases ideológicas e institucionales que el gobierno revolucionario elaboró la *Estrategia* en un tiempo record de siete meses de intensa labor.

Esta comisión se la creó para dar mayor importancia a la participación de la ciudadanía, incorporando a muchas personas de diversos sectores de la vida nacional. Después, el gobierno invitó a algunas de esas personas a trabajar como funcionarios públicos en puestos clave para beneficiar a la Administración Pública con su conocimiento y experiencias.

VISIÓN GLOBAL Y ROL DE LOS AGENTES ECONÓMICOS

Sólo los gobiernos con vocación de transformación de la economía y de la sociedad se plantean la formulación de una Estrategia de largo plazo, porque su horizonte temporal tiene que ser mayor, esto no quiere decir que se olvide el corto plazo.

Antes de elaborar la *Estrategia*, la metodología prevaleciente en América Latina era la de la escuela estructuralista de la CEPAL; sin embargo, en nuestro continente estaban tomando cuerpo las teorías de la dependencia, que empezaban a ser introducidas al ILPES, que era un centro de investigación y asesoría un tanto independiente de la CEPAL en esa época. En este centro se empezaba a debatir las teorías de la dependencia, añadiendo al enfoque estrictamente económico un análisis socio político.

Con mucha razón se ha dicho que el plan estratégico o prospectivo, como también se lo llama, es el verdadero plan de los planificadores. Es más complejo de elaborar en relación a otros tipos de plan, tanto por su horizonte temporal (20 ó 30 años) como también por los cambios tecnológicos, climáticos y otros de orden físico que no se pueden controlar. Por otra parte, es difícil hacer previsiones cíclicas en los países subdesarrollados, que son muy inestables por su economía abierta y muy vulnerables por su comercio exterior de materias primas.

Por eso, la *Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional, 1971-1991* ha sido la única estrategia que se ha elaborado en Bolivia; el resto han sido planes propiamente dichos, sin metodología y técnica prospectiva. La *Estrategia* planteaba modificaciones administrativas y estatales en la superestructura y en la base planteaba una nueva Reforma Agraria y también otras reformas estructurales, tales como la Reforma del Sistema Educativo y la Reforma Fiscal.

El horizonte temporal era de veinte años y se constituía en el marco de referencia de los planes quinquenales y de los planes anuales operativos. La imagen-objetivo central de la *Estrategia* era la liberación de las estructuras de dependencia y la participación popular.

Un punto fundamental a destacar era el que los procesos de planificación en América Latina, hasta ese momento, estaban desconectados de las decisiones de política económica; eran más bien simples ejercicios de planificación que engrosaban los



anaqueles de las bibliotecas. Los centros de decisión de la política económica eran el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Economía.

Otro aspecto importante a resaltar es el hecho del status que obtuvo la autoridad planificadora en el gobierno del General Ovando, al elevarlo de Secretaría a Ministerio y darle atribuciones importantes y participación en la toma de decisiones de la política económica.

Coincido con Aldo Ferrer cuando dice que:
la dicotomía entre coyuntura y largo plazo es falsa. Los problemas del corto plazo, inflación, deterioro del nivel de actividad, caída de salarios reales y del nivel de empleo solo pueden enfrentarse con éxito en el marco de una política de desarrollo y transformación a largo plazo[12].

El gobierno revolucionario comprendió esto a cabalidad y diseñó un esquema de administración económica yuxtapuesta, en que la conducción la tenían los Ministerios de Planificación y Hacienda. El primero, estaba a cargo del largo plazo, vale decir a pensar y resolver los problemas estructurales de la economía; y el segundo, de ver los desequilibrios y los problemas de corto plazo, o sea, lograr una estabilidad macroeconómica. En rigor, el gobierno de Ovando institucionalizó de esta manera la conducción económica en la que el Presidente de la República ejercía el papel de árbitro. Ya hemos dicho anteriormente que Planificación no tuvo un papel pasivo, puesto que participaba en las decisiones de corto plazo, nosotros sin embargo creíamos que la formulación presupuestaria debía pasar a Planificación, quedando la ejecución presupuestaria a cargo del Ministerio de Hacienda.

Constatábamos, por otra parte, una falencia de los anteriores planes en la consideración de los procesos de integración, por eso la *Estrategia* se ocupó del problema.

Un aspecto importante a destacar es que la *Estrategia* fue el primer plan que dijo valientemente que Bolivia carecía de viabilidad nacional individual, por la pequeñez de su mercado de consumo interno de determinados productos industriales y que su viabilidad debía ser colectiva, ligada a los procesos de integración. La *Estrategia* sostenía que con esa estrechez de mercado interno no hay ninguna economía en el mundo que haga posible un proceso de industrialización, por mucho voluntarismo ideologista que haya para transformar una realidad social.

La segunda constatación fue que los anteriores planes no consideraban a todos los sectores, ya que en algunos, como en el *Plan Bohan*, solamente se hablaba de la agricultura, de la minería y casi nada de la industria, y no se compatibilizaba con los aspectos sociales y políticos, que son básicos en los procesos económicos.

Otro aspecto que se consideró al plantear los objetivos de la *Estrategia*, fue que en los años 1964 a 1969 se había duplicado la deuda externa boliviana debido a las diferentes presiones sectoriales y regionales, que no eran las más racionales y óptimas. Al plantearnos los objetivos de la *Estrategia*, consideramos que después de haber nacionalizado la Gulf, el país necesitaba un financiamiento externo adicional para su



plan de desarrollo, pero se partía ya de una base más sólida, al contar con un sector público que generaba excedentes en el sector hidrocarburos.

Por otra parte, cuando elaboramos la *Estrategia* habíamos constatado que existían planes de desarrollo, pero no un sistema de planificación; por tanto, nos propusimos “*planificar la planificación*”, estableciendo un sistema permanente que le dé continuidad al proceso, así como a su respectiva dirección, y que le imprima coherencia a la política económica. Para ese efecto, teníamos que adoptar algún tipo de planificación; en el mundo contemporáneo hay dos modalidades para hacerlo: la imperativa y la indicativa.

La primera, es la de los países socialistas; la segunda correspondía a países de capitalismo avanzado. Bolivia que es un país subdesarrollado, que está en la esfera del capitalismo periférico y subordinada de manera dependiente, tenía que buscar un sistema de planificación adaptado a sus necesidades y a una especificidad histórico-social de marcada heterogeneidad estructural.

No podíamos aplicar la planificación coercitiva o imperativa del sistema socialista porque no era ésa nuestra intención, tampoco queríamos seguir el modelo de la planificación indicativa francesa, porque ésta implicaba sólo el uso de orientaciones a todos los sectores por medio de instrumentos indirectos de la política económica.

El sector público en Bolivia controlaba el 80% de las exportaciones y participaba en varios sectores económicos; el aporte del gobierno y las empresas públicas, al PIB era aproximadamente del 30% y la participación en la inversión global era del 70%, aproximadamente.

Debido a esta presencia del sector público, planteábamos una planificación imperativa para éste, y una planificación indicativa para el sector privado, en eso consistía la *planificación concertada*. Es preciso aceptar que no nos parecía muy clara esta designación, la usamos a falta de otra; para aclarar las reglas de juego a los agentes del sistema económico hoy más bien la llamaría “*Planificación Intermedia*”, que me parece una denominación más correcta.

Se postuló una planificación imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado; a este último lo entendíamos no solamente como el sector de medianos y grandes empresarios que tenían sus estructuras de encuadramiento en las distintas cámaras de la producción, sean agrícolas industriales o de comercio, sino también al grupo atomizado que estaba en el campo, los minifundistas; además de las microempresas, artesanías y pequeñas empresas, que requerían un tratamiento distinto que el que se les daba a los otros empresarios.

Cuando implementamos la idea del sistema de planificación concertada, vimos que ella implicaba problemas, pues, a la empresa privada se le daba estímulos o disuasivos a través de los instrumentos de la política económica, pero constatamos que el sector industrial fácilmente se vuelve oligopólico en Bolivia, debido a la estrechez del mercado y por el tipo de tecnología que se importa, con lo cual se aumenta excesivamente la capacidad instalada y se genera irracionalidad en el sector privado.



En cuanto al amplio sector privado y atomizado de las pequeñas unidades de producción, vimos que se requería de las técnicas del desarrollo de la comunidad, pues, no podían presentar ningún tipo de proyectos y precisaban organizarse para crear aldeas rurales y unidades viables de producción, esto a través del desarrollo de cooperativas. Para este tipo de sector tan especial, la planificación debía tener un mayor grado de intervención para así cooperar más efectivamente al pequeño y potencial empresario que hay en el campo.

Un aspecto importante a destacar en la *Estrategia* era la necesidad de que el sistema de planificación, mejor dicho su órgano central, el Ministerio de Planificación, debía asignar tanto el gasto de inversión como el gasto corriente, este último de suma importancia para lograr la desburocratización del Estado y para contar con mayores recursos de inversión para el desarrollo.

Si queríamos una planificación imperativa para el sector público, el Ministerio de Planificación debía contar con la formulación presupuestaria, que tenía que asociarse a la reforma administrativa y al servicio civil, pues, sólo de esa forma se podía dotar de mayor capacidad operativa al Estado. Sin embargo, durante el año de Gobierno de Ovando no contamos con ese instrumento.

Otro instrumento de la planificación imperativa para el sector público era la *Caja Única*, la cual no llegaba a los gobiernos locales (municipios), pero sí a todas las empresas estatales, debido a que las mismas actuaban como feudos. El concepto de *Caja Única* obedecía a la necesidad del Estado de contar con flujos financieros oportunos.

Para llevar adelante la planificación concertada se inició un proceso de reforma de la administración pública, promulgando para su inicio la denominada Ley de Bases del Poder Ejecutivo. Este instrumento jurídico pretendía dar capacidad operativa al Estado y tenía cuatro objetivos.

1. Dotar al Estado de la capacidad administrativa para que sea el instrumento real del desarrollo.
2. Reformar el Gobierno Central para que cumpla el papel de dar la función orientadora a las entidades descentralizadas, cada una de ellas tenía en sus oficinas periféricas una sectorial y otra institucional de planificación.
3. Buscaba la desconcentración y descentralización administrativa de las operaciones del Gobierno Central hacia regiones geográficas del país identificadas en la *Estrategia*.
4. La transformación de la administración local o sea de los gobiernos municipales, para convertirlos en los instrumentos de la participación de las comunidades en el desarrollo del país, para lograr así la superación de la marginalidad urbana y rural.

Creíamos que al municipio había que transferirle funciones que tenía y aún tiene el Gobierno Central. Los Prefectos debían ser autoridades exclusivamente políticas,



vale decir, los representantes de la Ley y del orden en la circunscripción política departamental y, en el orden jerárquico descendente, los subprefectos en las provincias.

El desarrollo de la Ley de Bases impulsaba la administración regional, porque ningún Ministerio puede ser únicamente sectorial, al contrario está obligado a incorporar la variable espacial.

Requeríamos transformar los gobiernos municipales, dotarlos de instrumentos de promoción y cooperación popular para el progreso de la comunidad en el ámbito rural y urbano.

Creíamos, como lo creo aún, que la crisis del Estado era tan profunda que necesitábamos una reforma constitucional, porque muchas de las transformaciones que se quería implementar eran inviables por los obstáculos de la Constitución Política del Estado. Por eso propugnábamos la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

La *Estrategia* planteaba una economía mixta, donde coexistan y participen el sector público, el sector privado, y, el sector cooperativo; dado que el sistema de economía mixta tiene como líder al sector público. Este último tendría intervención directa en los sectores estratégicos regulando la actividad privada y utilizando adecuados instrumentos de política económica.

Sector Público

Básicamente el Estado tendría a su cargo el desarrollo y explotación de industrias dinámicas (metalurgia, petroquímica, papel y celulosa, siderurgia y otras), la expansión de la infraestructura económica (transporte ferroviario, aéreo, marítimo y pluvial, construcción y mantenimiento caminero, energía e hidrocarburos y comunicaciones). Mantendría una alta participación para orientar la generación de nuevos proyectos industriales en el sector primario extractivo, planteaba controlar parcialmente el comercio exterior; así como aumentaría su incidencia en el sector bancario y desarrollaría la Banca Nacional de Desarrollo. Planteaba regular el comportamiento del sector agropecuario y comercial, además de participar en la atención de servicios sociales, educación y salud; estaría también a su cargo la expansión de los servicios de saneamiento básico y actuaría parcialmente en el sector vivienda.

La *Estrategia* postulaba la participación de empresas privadas transnacionales y de empresas estatales multinacionales, mediante su asociación en empresas mixtas, en aquellos sectores donde siendo importante la demanda, ni el sector privado nacional ni el sector público nacional tenían capacidad de satisfacerla.

Ampliando este concepto, las empresas mixtas que definiera el Estado boliviano –con empresas privadas, sean estas extranjeras o nacionales, o mediante asociación de empresas públicas multinacionales de Estados capitalistas o socialistas, para la instalación y explotación de industrias básicas– serían establecidas necesariamente mediante convenios o contratos.

La participación del Estado en todos los sectores se iba a dar en los 20 años de ejecución que era su horizonte temporal, vale decir, se tenía que ejecutar de forma



gradual, selectivamente y por etapas. Por último, en el campo del sector público, creíamos que las actividades estatales deberían estar asentadas en un respaldo financiero interno genuino, donde el crédito externo sería utilizado en forma complementaria y selectiva.

Las fuentes básicas de financiamiento serían:

1. La tributación, extendiendo la base tributaria y mejorando la capacidad extractiva de la administración del Sistema Fiscal.
2. Los excedentes que se producirían en las empresas del Estado se utilizarían dentro de un esquema planificado, sin compartimientos financieros rígidos y estancos (Caja Única).
3. La captación de ahorro interno mediante dos tipos de instrumentos, el Mercado de Títulos Públicos y la Banca Nacional de Desarrollo.

Sector Privado

El sector privado participaría en el desarrollo y explotación de la industria liviana, de la agroindustria, de la industria de materiales de construcción, en la industria de construcción y, en general, en las industrias complementarias y accesorias a las industrias estratégicas. Este papel de complementación que le correspondería jugar a la empresa privada era significativo. Para esto, debía lograr su plena expansión, realizando la reconversión de sus industrias, abasteciendo el mercado interno e incrementando las exportaciones.

Conjuntamente con la acción estatal se tenían que integrar las áreas rurales al mercado de consumo, promoviendo un proceso de conversión de la artesanía utilitaria, en fabril; y la expansión de la artesanía artística. También se debería entrar a la producción sustitutiva y selectiva de importaciones, a la generación de excedentes exportables, mediante una promoción selectiva de exportaciones; al abastecimiento de bienes y servicios para el consumo interno y a la diversificación de la producción.

En el horizonte temporal de los 20 años de duración de la *Estrategia*, la empresa privada debía consolidar una estructura sólida coherente con las condiciones reales del mercado nacional, así como del mercado ampliado. Para llevar a cabo todo esto el Estado haría uso de instrumentos de política económica adecuados, los mismos que estaban enmarcados dentro de leyes de fomento a las inversiones privadas, por ejemplo, la Ley de Sociedades Anónimas y de Fomento a la Artesanía y la Pequeña Industria. Además, se precisaba una política arancelaria de protección a la industria nacional y de estímulo a la concentración y/o fusión de empresas, la aplicación de normas de producción y calidad además de la creación de parques industriales en los polos industriales, previstos en la *Estrategia*.

Al final del horizonte temporal de la *Estrategia*, o sea sus últimos 5 años, se preveía que el sector privado, de acuerdo a los instrumentos previstos, habría incrementado sus inversiones en actividades productivas de transformación, principalmente en la industria liviana, en el sector agropecuario y de industrias derivadas; por otro lado, se habría logrado consolidar el mercado interno de consumo y la industria productiva de bienes de consumo popular.



Sector Cooperativo

Otro de los agentes del sistema de economía mixta propuesto por la *Estrategia* era el sector cooperativo, el cual debía aumentar su importancia económica y social para consolidarse al final del proceso. El sistema de organización cooperativo estaba plenamente encuadrado dentro de la *Estrategia*, lo hacía sobre nuevas bases, pues, planteaba el problema de la superación del minifundio en el área rural constituyéndose como una alternativa estructural válida, además, se le fijaba como un sector importante de la actividad productiva y de la movilización social, por ello debía participar en todos los sectores de la actividad económica, sean de consumo, agrícolas o de servicios.

VISIÓN DE LAS PRELACIONES SECTORIALES Y DEL ORDENAMIENTO ESPACIAL

¿Qué se proponía la Estrategia del Desarrollo? En primer lugar, desplegar un esfuerzo deliberado para obtener internamente y a corto plazo la máxima generación de excedente económico. Se lo pretendía lograr mediante la colocación de productos en el mercado interno, dando prioridad a *proyectos de corta maduración* que cuenten con mercado relativamente asegurado. A través del mercado interno se pretendía el aprovechamiento de los recursos naturales y de los bienes de capital que permanecían ociosos, incorporando a los grupos marginados en el aparato productivo y en el mercado consumidor. La generación de excedentes internos permitiría financiar en fases posteriores *proyectos de mayor envergadura*, de tal manera que el financiamiento externo cumpla un papel complementario al esfuerzo interno. Sólo de esta manera se iba hacer efectivo –en el plano económico– el objetivo de liberar al país de la estructura de dependencia o, por lo menos, de reducirla.

Un aspecto básico de la *Estrategia* era la vinculación entre lo económico, lo político y lo social dentro de un proceso. No se abordaron únicamente los aspectos cuantitativos de los sectores sociales sino también sus ámbitos cualitativos y de orientación hacia las propias pautas culturales del país. Lo social adquirió así su verdadera dimensión a través de su organización y movilización en cada etapa de transformación de la estructura económica. Puesto que se trataba de realizar modificaciones en la estructura económica y social, esta temática se encuentra inmersa en todos y cada uno de los elementos del modelo de la *Estrategia*.

El modelo de la *Estrategia* trataba dos problemáticas esenciales: la necesidad de resolver la cuestión de la desocupación y subocupación con el consiguiente problema de la marginalidad urbana y rural; y la de lograr un proceso de desarrollo económico capaz de generar grandes excedentes económicos. Para resolver estos problemas, la *Estrategia* partía de la combinación de la dinámica interna con la dinámica externa, para ello planteaba un conjunto de acciones y actividades compatibilizadas en el tiempo.

Algunas actividades, haciendo comparación con otras, cobraban un gran impulso en el primer periodo. Otras, si bien comenzaban simultáneamente, sólo tendrían plena vigencia al término del proceso de transformación, debido fundamentalmente a la magnitud de la inversión requerida. Por ello, el financiamiento y puesta en marcha de los grandes proyectos que transformarían la estructura productiva, exigían que en las primeras etapas se creen las condiciones y los requerimientos para emprender las instalaciones de dichos proyectos estratégicos.



El modelo de la *Estrategia* estaba diseñado de modo que a través de las exportaciones se produjera para el resto de la economía, y se lo haría en montos crecientes de excedente económico, al más breve plazo posible. Vale decir, tratando de que el ahorro se convierta en inversión.

Para ese efecto, se daba prioridad, en la primera etapa, a los proyectos que produjesen –en el período más corto posible– bienes que puedan ser exportados, vale decir como ya dijimos anteriormente, proyectos de corta maduración y con mercado más o menos asegurado. Así, se distinguían el mercado del Grupo Andino, el de ALALC, de los países de la Cuenca del Plata y, finalmente, el mercado internacional. Después de analizados los mercados, se estudiaron los productos que se podrían exportar; y se consideraron: hidrocarburos y minería.

Dos criterios básicos definían la *Estrategia* industrial: la especialización y la polarización del espacio económico. Otro aspecto importante era la sustitución selectiva de importaciones.

La *Estrategia* criticó las industrias artificiales, en esa época se las calificó como industrias arancelarias por el excesivo proteccionismo que no estableció plazo para levantarlos y porque se gastaban las divisas absurdamente.

Otro elemento fundamental a destacar, aparte de la creación de los cinco grandes complejos industriales, era que éstos se orientaban, fundamentalmente, a los bienes de consumo popular o de demanda generalizada; no se pretendió llevar adelante una industrialización dirigida hacia el consumo ostentoso o conspicuo.

Cuando se hablaban de los polos agroindustriales, centros minero-industriales y agro-industriales; se lo hacía sobre una base regional.

Hay más de 15 ó 20 criterios para regionalizar un país según la teoría de la planificación regional, nosotros utilizamos tres criterios: las regiones naturales, las polarizadas y los criterios de región plan.

La polarización regional del espacio económico la hacíamos de acuerdo a la vocación natural de las regiones, y por la especialización productiva de las mismas. Se planteaba hacerlo en función de las regiones naturales y no de las regiones históricas, porque si hubiera sido así, Santa Cruz tendría más de 600.000Km² de acuerdo a la región histórica. Por esta razón, para no entrar en conflictos y respetando los criterios departamentales planteamos dos opciones de polarización del espacio económico.

Las regiones homogéneas obtenidas como resultado del análisis técnico fueron las siguientes:

- a) La Paz; b) Oruro – Potosí; c) Cochabamba; d) Santa Cruz; e) Chuquisaca y Tarija; f) Beni y Pando.

La segunda opción tenía la variante de Chuquisaca, Tarija y Potosí como una región, La Paz Oruro como otra, Santa Cruz como una diferente, Cochabamba era otra región;



Beni y Pando, también otra distinta, en ambos tipos de regionalización económica se mantenía la actual división política de los departamentos.

Para una mejor comprensión de lo que se expresamos, adjuntamos una síntesis gráfica.

TRATAMIENTO DE LOS SECTORES SOCIALES

El tratamiento del tema de los sectores sociales en la *Estrategia* adquiere una gran importancia, dado que se los jerarquiza adecuadamente. La *Estrategia* veía el problema de la educación como realmente prioritario. J. K. Galbraith sugiere algo muy importante al respecto cuando afirma:

Los economistas, nos hemos equivocado en el tratamiento del desarrollo económico, porque hemos creído que es un problema de aumento de producción de distribución per capita, de aumentar la producción y de la productividad, pero no hemos señalado, ni hemos explicado porqué ha habido estos aumentos de la producción y de la productividad. Hemos equivocado el camino, hemos dado malos consejos a los países subdesarrollados, porque primero es el desarrollo político y luego el desarrollo educativo y cultural antes que el desarrollo económico.

Estoy de acuerdo con J. K. Galbraith, si no hay un sistema educativo integrado no hay desarrollo económico. Sólo así se podría asimilar las tecnologías y aumentar la producción y la productividad.

Estos conceptos del economista norteamericano se complementaban con los postulados de la educación liberadora que planteaba la *Estrategia*. Decíamos en la *Estrategia* que se debía unir el proceso de organización con el de la toma de conciencia de la realidad nacional. Todo el contenido educativo debía ser revisado en función de una educación concientizadora. Por otra parte, si bien se necesitaban técnicos especializados para poner en marcha los diferentes proyectos, éstos debían estar conscientes del papel que les tocaba jugar, o sea que la educación tenía que brindar conciencia sobre lo que se estaba haciendo. El proceso de autonomización nacional exigía esa labor concientizadora, esto es una educación liberadora.

Por estas razones planteábamos la expansión cuantitativa del sistema y un mejoramiento cualitativo de la educación. Esto se basaba en cuatro grandes direcciones:

1. La universalización de la educación básica.
2. La ampliación y diversificación de la educación media.
3. La reestructuración de la educación superior.
4. La erradicación del analfabetismo.

¿Qué nos proponíamos entonces con la educación básica? En primer lugar, se tenían graves problemas de deserción, que todavía existen, como también de repetición escolar. Pero, además, los contenidos educativos son los más importantes en este campo. En la parte de ampliación y diversificación de la enseñanza media, queríamos buscarla en función de la especialización de los polos de desarrollo y dándole suma importancia al tema agrícola. La idea era llegar, a lo que después nos informamos que



se ha hecho en Corea del Sur, a instrumentar los colegios vocacionales técnicos y los colegios de enseñanza general. Sin embargo, en Corea del Sur esos logros no tienen un camino muy neoliberal para conseguirlos, sino más bien sus vías son compulsivas. Se obliga a los alumnos que terminen la educación primaria a elegir uno de los dos campos, el vocacional técnico o el de enseñanza general.

En dicho país, el Estado impone a un 50% de la población escolar que se gradúa en la escuela primaria a que ingrese a la educación vocacional técnica, porque de otra manera no habría proceso de industrialización. El tema de la educación no es cosa suelta, está ligada directamente al sistema productivo de la sociedad, como al sistema científico tecnológico.

Bolivia, en todos los planes que haga para el futuro, debe darle la máxima prioridad al sistema educativo. No hay una prelación de las inversiones sectoriales correctas si no van en correspondencia con el sistema educativo y con el sistema de salud; porque no habrá una buena educación si no hay aumento de la oferta de alimentos y, asimismo, un mejoramiento en los niveles de salud y nutrición.

En la reestructuración de la educación superior se priorizaba las especialidades tecnológicas y las carreras de nivel intermedio, tanto en los ámbitos de las universidades como en la enseñanza superior no universitaria.

El mismo J. K. Galbraith, citado anteriormente, en un pequeño y valioso libro dice lo siguiente sobre la educación superior:

Me atrevo a pensar que mirar la educación como una inversión es algo que deberá relacionarse también con la dirección y la administración universitarias. La universidad debe responder a las necesidades de desarrollo, y para ser esto posible tendrá que ser organizada convenientemente. Esto requiere una dirección enérgica y congruente por el claustro de profesores y sus representantes debidamente designados. Las necesidades de una gran comunidad deben ser trasladadas en forma efectiva al plan de estudios, y también deberán repercutir en las clases y en la buena disciplina académica. Es difícil, siempre, oponerse a la democracia. Pero la verdad es que el catedrático, en su concepto más elevado y en los países más democráticos, siempre ha sido una figura bastante autoritaria. No sé si una universidad puede cumplir airoosamente su misión, a menos que deposite un poder fuerte y responsable en los que enseñan, y a menos, también, que los que enseñan deleguen ese poder, hasta donde sea necesario, en sus representantes. En los últimos tiempos, las universidades latinoamericanas han experimentado con una dirección altamente democrática, en la que los estudiantes, los graduados y los profesores participan en condiciones de relativa igualdad. Democrática o no, esta fórmula sólo puede producir menoscabo, incoherencia y caos. Considero que la universidad es, por naturaleza, una oligarquía de su cuerpo de profesores. Y esto es particularmente cierto si se considera la educación deliberadamente como una inversión de la que debe obtenerse al máximo lo que se necesita[13].

También se trató el aspecto de la educación no formal, planteando lo que después se concretó en FOMO y que no se realizó de la manera más adecuada. En el



futuro se debe plantear en Bolivia la educación no formal, con mayor prioridad sobre muchos aspectos de la propia educación formal.

Por otro lado, a través del programa nacional de alfabetización, aprobado mediante el Decreto Supremo del 14 de abril de 1970, que estaba ligado a la *Estrategia*, se optaba preferentemente por la modalidad selectiva para aplicarse en las áreas señaladas como prioritarias para el desarrollo del país.

Vale decir, ¿dónde se iba a proceder con la alfabetización? En los lugares en los cuales iban a ser localizados los polos de desarrollo y de especialización productiva, aumentando de esa manera la capacitación de las personas ligadas a esos polos.

En el sector salud, las acciones que se planeaban eran, fundamentalmente, en servicio de los sectores populares que estaban afectados con enfermedades epidémicas. O sea, se daba prioridad a la medicina preventiva y también a los servicios de nutrición. Todo eso, ligado a las prelaiones sectoriales, vale decir al aumento de la oferta agrícola y a la organización de las aldeas rurales conectadas con las políticas de empleo.

En la salud se tomaron acciones importantes, tales como la de fusionar y transferir la seguridad social, que estaba en el ministerio de Trabajo, al Ministerio de Salud, para crear un Servicio Nacional de Salud que hasta hoy no se ha concretado.

La fusión de la seguridad social era un planteamiento difícil de realizar, porque en el diálogo con la clase obrera, ésta quería mantener compartimientos estancos en sus cajas de seguridad, cuando lo correcto hubiera sido formar una sola Caja Nacional de Seguridad que tenga los seguros diferidos y los administre, y los seguros inmediatos de salud y otros aspectos entregarlos al Servicio Nacional de Salud. Ese era nuestro planteamiento; al no poderlo realizar, tuvimos que buscar un planteamiento intermedio, ese fue la Pluralidad Coordinada, por medio del Instituto de Seguridad Social.

Un aspecto importante en la reorganización del sector salud era incorporar al sistema de educación formal conocimientos de dietética, por ejemplo, los proyectos de consumo habitual de sal yodada, debido a que hay una serie de problemas como el bocio, los que todavía no han sido erradicados y que tienen aún una serie de secuelas en nuestra población.

En síntesis, lo que se buscaba en el sector salud era dar prioridad a los programas de participación para la medicina preventiva, no continuar con programas de investigaciones que son propios de los países desarrollados, porque muchas veces los conocimientos que se imparten en nuestras facultades de medicina no se pueden aplicar a nuestra realidad. Se intentaba impulsar a las universidades, que estaban encastilladas por una autonomía muchas veces mal entendida, a que cambien el currículum y sus contenidos, en función de las demandas específicas de la sociedad y de los problemas que tenemos en Bolivia.

¿Qué decía la *Estrategia* con relación al empleo? Había ligazón total de los objetivos en materia de empleo con relación a los demás sectores. Debemos partir de la



constatación de que las actividades minera y petrolera, que tienen gran importancia en la economía boliviana, absorben poca de mano de obra. Desgraciadamente, en el país, por el desempleo disfrazado y por el desempleo abierto, y también por el clientelismo político, se llevaron adelante políticas sociales compensatorias de aumento del empleo en la administración pública, y lo que es más grave, en las empresas públicas que son las que deberían generar los excedentes económicos para volcarlos tanto a la dinámica del sector interno y externo.

Hemos tenido este problema en COMIBOL y en YPFB, y en otras empresas públicas porque -se debe ser realista-, si queremos salir del subdesarrollo, las empresas públicas no pueden ser *botín de grupos políticos ni ghetto de tecnócratas y sindicalistas prebendalistas enquistados en las empresas públicas como cuarta rama del gobierno desligadas de las decisiones del poder ejecutivo al no aceptar su supervisión y control en temas clave para su mejor funcionamiento.*

Las empresas públicas deben estar eficientemente manejadas, especialmente, cuando las características del mercado en que actúan, como es el caso de la COMIBOL, exigen que se tenga que competir internacionalmente; además, porque Bolivia, frente a otros países productores de minerales produce a un costo mayor por ser su minería de filón. Entonces, cuando el costo de producción siempre es alto y el costo de transporte es también alto, es preciso tener una alta eficiencia para generar divisas.

YPFB, empresa pública que operaba como un monopolio flexible, y que producía para el mercado interno y externo para generar divisas, tenía que ser también muy eficiente, no sobrecargarla con personal excesivo. Debíamos buscar, más bien, otro tipo de proyectos, que absorbieran mano de obra, así como de otros tendentes a sustituir importaciones selectivamente.

Todo el planteamiento que se hacía en la *Estrategia*, especialmente en el rubro de la construcción, que es altamente demandante y captador de mano de obra, abría un ancho espacio en esa línea; sucedía igual con las organizaciones comunitarias, cooperativas de producción, de servicios y comercialización, en la agricultura. Estos últimos proyectos iban a tener una gran demanda de mano de obra, por la creación de aldeas rurales y obras de regadío.

Para la política de empleo era preciso tener bien clara la necesidad de una política de ciencia y tecnología, para ver qué industrias de capital intensivo eran precisas para el país y cuáles absorbían mano de obra, debido a que utilizan técnica de trabajo intensivas que eran centrales en la *Estrategia* para reducir la marginalidad social.

TRATAMIENTO DEL SECTOR EXTERNO

El tratamiento del sector externo en la *Estrategia del Desarrollo 1971– 1991*, estaba disperso en casi todo el documento, no se lo planteó como un todo orgánico. Este fue un error, porque en rigor, en un abordaje moderno, se debe tratar el tema del relacionamiento externo como un todo, comprendiendo no solamente las relaciones bilaterales, sino también las relaciones multilaterales y la cooperación económica, técnica y financiera; además de los procesos de integración, debido a que las relaciones internacionales en el mundo contemporáneo han adquirido un gran contenido



económico. Ésta es la razón por la cual los Ministerios de Relaciones Exteriores necesitan de un *aggiornamento*.

Aspecto muy importante en el tema de las relaciones internacionales es la base geográfica. En Bolivia casi todos creen que la posición geográfica del país es privilegiada. Se podría decir que se exagera la nota. Siempre se ha sostenido que es un país de contactos y no de antagonismos, que es el fiel del equilibrio sudamericano y, recientemente que es un país bisagra, sin descartar totalmente estas afirmaciones, puesto que somos un país próximo a la Argentina y Brasil, que son naciones que tienen un mercado interesante por su gran población o por su poder adquisitivo, lo cierto es que nuestra posición geográfica no es tan excepcional como se afirma.

En una visita oficial al Reino Unido, el Canciller de Rumania, Cornelio Manescu, puso un aviso personal en el Times de Londres, que decía: “cambio excelente política exterior por mejor posición geográfica”, esto también lo podríamos decir los bolivianos, con el agravante, de que no se tiene una buena política exterior y se carece de una diplomacia eficaz.

La posición geográfica central de Bolivia se la ve muy bonita en el mapa, pero cuando se analizan los formidables obstáculos que existen para construir una infraestructura de transportes, recién se ven las dificultades para sacar los productos nacionales a los países vecinos y los de ultramar, ya que los costos se encarecen enormemente por los obstáculos geográficos anotados. Si hablamos de mercados fronterizo de los países vecinos, Bolivia limita con el sur peruano, que es la zona más pobre del Perú, con el norte chileno, que es también la parte pobre de Chile, y con el norte argentino, que es la zona más depauperada de la República Argentina. Solamente con Brasil existen perspectivas con su región limítrofe, vale decir, Rondonia y Matogrosso, esto último debido a que las migraciones brasileñas no se dirigen ya hacia la Amazonía ni hacia el Nordeste, sino hacia Rondonia y Matogrosso. Este fenómeno empieza a producirse con el gaseoducto al Brasil y demandará enormes inversiones en infraestructura, servicios e industrias.

Bolivia, en vez de presentar una situación geográfica de excepcionalidad, debiera más bien mostrar los obstáculos que tenemos para conseguir ventajas en sus negociaciones ya que se parte *ab initio* con una capacidad disminuida. No olvidemos, además, que la ecuación fundamental en la economía del transporte es la tonelada / kilómetro, que anula o favorece la competitividad para exportar.

En lo que respecta a los procesos de integración, la *Estrategia* dio más importancia al Grupo Andino, porque éste contemplaba un área de programación industrial, que a la postre no funcionó como se lo había programado.

La Cuenca del Plata era prácticamente una programación de inversiones físicas, y las del ALALC eran de tipo comercial con mecanismos poco operantes. El panorama internacional cuando se preparó la *Estrategia del Desarrollo* era mucho mejor para los países subdesarrollados, además, después de la nacionalización de la Gulf –no obstante que en ese momento no habían subido aún los precios del petróleo– el país podía generar excedentes en el sector hidrocarburos. Las perspectivas con el Grupo Andino,



por las listas de productos que se podían exportar, eran perfectamente viables, debido al tratamiento especial que se le daba a Bolivia y a Ecuador. Sin embargo, a los empresarios privados les faltó agresividad.

Un aspecto importante a resaltar es el replanteamiento de la política de financiamiento externo. Al adoptar el país una política exterior independiente, se buscaba una diversificación de las fuentes de financiamiento externo y de la cooperación técnica y económica, igual cosa se pensaba para la colocación de nuestros productos, al ampliar las relaciones exteriores con los países socialistas y buscar la diversificación de la dependencia externa con países de Europa Occidental, poniendo énfasis en los financiamientos blandos para el desarrollo, a través de los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Con estos planteamientos para el sector externo, *la Estrategia* buscaba reducir la dependencia a través de su diversificación.

Un objetivo que no se logró concretar fue la creación del Ministerio de Comercio Internacional, tan necesario en un país como Bolivia que debía contar con un organismo que promoviera las exportaciones, y se encargara del control de calidad para los productos exportados, dado que el mercado internacional es cada vez más exigente en esta materia; igualmente, el financiamiento de las exportaciones era necesario abordarlo a través de una cartera de Comercio Exterior, dentro de un Banco Nacional de Desarrollo vinculado al Ministerio de Planificación.

Con la *Estrategia* se constató el mal uso de las divisas y el incorrecto destino dado a ese recurso escaso generado por el modelo primario exportador. Del total de divisas ingresadas al país, se depositaron en el Banco Central sólo una parte, 117 millones de dólares de un total de 155 millones por exportaciones. Esto tiene gran trascendencia porque hasta fines de 1969, cuando se empezó a elaborar la *Estrategia*, el sector proveedor más importante de divisas al Banco Central era el sector público con alrededor del 70%; en cambio, el privado participaba con el 7%, en tanto que 23% se originaba en las entidades internacionales. Una situación opuesta se presentaba en la utilización de moneda extranjera, el sector privado compraba el 85% de las divisas del Banco Central, destinándolas a sus operaciones y transferencias de comercio exterior.

En cuanto a las políticas de sustitución de importaciones, que se habían adoptado hasta ese momento, el diagnóstico de la *Estrategia* lo constataba, cuando sostenía que esas políticas tuvieron características, principalmente, de protección industrial confusa e indiscriminada, de relativa eficiencia en las industrias protegidas y en aquellas artificiales que corrían el riesgo del colapso, como emergencia de la liberación del comercio regional y extraregional que colocaban a gran parte de estas industrias en una situación crítica.

La concesión de franquicias aduaneras, como ejemplo de lo anteriormente dicho, en los años 1961–1968 alcanzó aproximadamente al 60% de las recaudaciones aduaneras por concepto de importaciones.



¿Qué planteaba la *Estrategia* en este campo? Primero, redefinir la política de comercio internacional en consonancia con los objetivos de la *Estrategia*; vale decir, de reducción de las estructuras de dependencia y la participación popular. Para ello, en la primera etapa de 1971–1975, se planteó lo siguiente:

1. Sustitución selectiva de importaciones.
2. Promoción y regulación selectiva de exportaciones.
3. Puesta en marcha del Acuerdo Subregional Andino.
4. Replanteamiento de la política de financiamiento externo, como ya dijimos anteriormente, diversificando la dependencia y buscando financiamiento blando.

Para la segunda etapa, 1976-1981, se buscaba la modificación de la estructura asimétrica del comercio internacional, resultante de la exportación de productos excesivamente primarios y la importación de una gama de productos diversificados. Esta variación sería, a su vez, resultado de las medidas de implementación llevadas a cabo en la primera etapa para la modificación en el grado de elaboración de los minerales exportados, en la maduración de las industrias asignadas a Bolivia en la subregión andina, vía programación industrial, especialización concertada y la liberación de divisas, destinadas entonces a la importación de origen agrícola, así como la de bienes de consumo suntuarios.

En la tercera etapa, 1982–1991, se esperaba la consolidación del mercado subregional andino que posibilitaría la concreción de una nueva estructura de comercio exterior.

RESEÑAS Y COMENTARIOS INTERNACIONALES Y NACIONALES.

Connotados científicos sociales así como escritores y políticos destacados, han vertido opiniones esclarecedoras e interesantes sobre el gobierno de Ovando y la *Estrategia de Desarrollo*.

Empezaremos por un trabajo de Michal Kalecki y Marcin Kula, "*Bolivia: Un Régimen Intermedio en Latinoamérica*", que por su importancia lo transcribimos en extenso[14].

Uno de los coautores de este artículo, M. Kalecki, ha utilizado el término "regímenes intermedios" para designar a una serie de países subdesarrollados que alcanzaron la independencia después de la segunda guerra mundial, y que, influidos en gran medida por los intereses extranjeros, llevaron a cabo una reforma agraria, iniciaron un proceso de desarrollo económico con una participación significativa del Estado y no pueden considerarse estrictamente ni capitalistas ni socialistas.

Kalecki pensaba que los gobiernos de estos países representaban los intereses de la clase media baja y de los campesinos ricos o medios, amalgamados con el capitalismo de Estado (los gerentes del sector público también proceden en su mayor parte de las clases medias). Los antagonistas de estos gobiernos, desde arriba, son los residuos del feudalismo que sobrevivieron a la reforma agraria y las grandes empresas de la nación (frecuentemente limitadas por la nacionalización). Los antagonistas, desde abajo, son los campesinos pobres y los trabajadores agrícolas que, en general, se benefician poco



de la reforma agraria, y los sectores pobres de las ciudades: individuos sin empleo estable, trabajadores domésticos y empleados de pequeñas empresas. Los oficinistas y los trabajadores de las grandes empresas -que se encuentran en una posición privilegiada con respecto a los campesinos y sectores de las ciudades- suelen apoyar a los regímenes intermedios, especialmente cuando están empleados en empresas públicas.

La política exterior de no-alineamiento de los regímenes intermedios representaba en cierto sentido, una contrapartida a su situación interna. Al mismo tiempo, el neutralismo entre los dos bloques es muy importante desde el punto de vista del fortalecimiento de la posición negociadora ante los créditos exteriores o la asistencia técnica.

Los países a los que nos referimos anteriormente están situados en el Lejano Oriente, en el Oriente Medio y en África, siendo la India y Egipto los ejemplos más característicos. En Latinoamérica, todos los países alcanzaron la independencia hace mucho tiempo, al menos formalmente, y la segunda guerra mundial no alteró básicamente sus condiciones. El advenimiento del régimen intermedio en Bolivia en 1952 tuvo un carácter distinto al de los países anteriores. La "revolución emprendida bajo el liderazgo de Paz Estenssoro se produjo como resultado de la alianza de ciertas fuerzas opuestas a la oligarquía basada en la minería del estaño y a los terratenientes feudales. Esta alianza estaba formada por algunos nacionalistas radicales de entre los intelectuales, por oficiales del ejército y por los mineros del estaño, una clase muy pobre y explotada (reclutados entre los campesinos pobres). Ha de observarse que el campo estaba dominado por un feudalismo típico (que no producía para la exportación) y que no existía industria a gran escala.

El comienzo de la revolución se caracterizó por dos medidas típicas de los regímenes intermedios: la nacionalización de las minas de estaño, que eran propiedad de una combinación de capital extranjero y nacional, y la reforma agraria. Es cierto que esta última no fue de ningún modo perfecta, especialmente su puesta en práctica. Pero, en este aspecto, Bolivia no se diferencia mucho de otros regímenes intermedios. Este hecho tuvo dos consecuencias que también se produjeron en los países mencionados anteriormente:

1. La creación de un estrato bastante poderoso de campesinos ricos y medios;
2. La dispersión de los terratenientes feudales como clase dominante, transformándolos en una oposición de derechas bastante ineficaz. El gobierno se embarcó a continuación en un programa de desarrollo económico.

Como veremos, la participación de los mineros del estaño bolivianos (y de sus sindicatos) sustituyó, en cierto sentido, a la lucha por la independencia, como fuerza motriz en el levantamiento de 1952. Como resultado de ello, los mineros estaban representados en el gobierno por sus dirigentes, y sus salarios se elevaron. Como consecuencia de la inflación consiguiente -que apareció por diversas razones que no analizamos aquí- y del método de "subsanaarla" mediante un "programa de estabilización" inspirado por Estados Unidos, los salarios reales de los mineros disminuyeron de nuevo hasta su nivel anterior extremadamente bajo. (La justificación de ese hecho por los elevados costes de producción del mineral de estaño boliviano es



falsa, ya que podría haberse aplicado una subvención financiada con cargo al presupuesto general; Sin embargo, el carácter general del programa de estabilización respondía a la filosofía del Laissez faire.) Esto condujo a un movimiento huelguístico que fue drásticamente suprimido. El resultado final fue la toma del poder por una junta militar encabezada por el general Barrientos en 1964, que continuó la represión contra los mineros.

En este punto puede surgir la impresión de que el régimen intermedio se desvirtuó. Sin embargo, parece ser que sucedió lo contrario. La fuerte participación de los mineros en la primera fase del "gobierno revolucionario" fue lo que constituyó una anomalía para un régimen intermedio. Lo que después sucedió con los mineros es análogo al mal trato que en general reciben los comunistas en los regímenes intermedios ya que, como mínimo, son portavoces potenciales de las capas más pobres del campo y de la ciudad. Visto así, el giro contrarrevolucionario hacia la derecha constituyó, de hecho, una "normalización" del régimen intermedio. Sin embargo, es cierto que este giro fue precipitado por la influencia de Estados Unidos.

En contraste con otros regímenes intermedios, Bolivia no practicó el no-alineamiento (si excluimos algunos intentos en una fase temprana de la revolución). En realidad, el país podía sentirse satisfecho de que Estados Unidos no interfiriera de forma drástica en su revolución -en contraste claro con la intervención en la Guatemala de Arbenz- ¿Cuál fue la razón de esta actitud tolerante? En primer lugar, ningún lobby poderoso de Estados Unidos, como la United Fruit Co., tenía intereses en Bolivia; los intereses de la minería del estaño no tenían conexiones tan importantes; y la reforma agraria no afectó a ninguna plantación de Estados Unidos ya que éstas no existían. La explotación de las minas de estaño nacionalizadas no constituía una propuesta muy atractiva ya que, al estar agotadas en gran medida, suponen definitivamente unos costes elevados. Además, el mineral se suele vender en el mercado norteamericano y no hay fundiciones en el país. Sin embargo, en los casos de un potencial de recursos de materias primas, por ejemplo el petróleo, se otorgó la concesión a las empresas de Estado Unidos en una fase posterior. (Sin embargo, la demanda interna boliviana se cubrió con la creación de una empresa pública).

En segundo lugar, en el transcurso del período considerado, Bolivia dependía de la "asistencia económica" de Estados Unidos, que así podía ejercer una poderosa influencia sobre su desarrollo interno.

A pesar de ello, la minería del estaño no ha sido desnacionalizada ni se ha dado marcha atrás en la reforma agraria. Tras el nuevo golpe de estado del general Ovando Candia (un antiguo compañero de Barrientos) en 1969, incluso se cancelaron las concesiones de petróleo. En resumen, el régimen intermedio (que no ha de confundirse de ningún modo con el socialismo) se ha mantenido a pesar del hecho de que Bolivia ha permanecido dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos.

Una deducción de todo lo anterior es la explicación de la suerte corrida por el movimiento guerrillero del Che Guevara en Bolivia. Es evidente que cuando eligió su campo de actividades en Latinoamérica, no realizó un análisis adecuado de las realidades sociales y económicas del "campo de batalla". Un movimiento guerrillero



tiene éxito -y ese es el factor primero y más importante- en aquellas regiones en las que los campesinos pobres y los trabajadores agrícolas están oprimidos por los terratenientes feudales. Un movimiento guerrillero clásico tiende a convertirse en una guerra campesina. Pero en Bolivia la situación era casi la opuesta, como puso de manifiesto la distribución de armas realizada por el general Barrientos entre los campesinos de la región de Cochabamba para que las utilizarasen en contra de los guerrilleros.

Es cierto que existía una posibilidad teórica de apoyo a los guerrilleros por parte de los mineros cuya lucha contra el gobierno alcanzó su punto más álgido al mismo tiempo que en la actividad del Che Guevara (pero independientemente de ésta). Sin embargo, en realidad, no podían alimentar a los guerrilleros. Aunque los mineros se reclutaban entre los campesinos pobres, no son campesinos pobres. No producen alimentos. Por el contrario, incluso las acciones de huelga son difíciles debido a la posibilidad de bloqueo de las provisiones de alimentos para los mineros. Sólo la alianza entre los mineros y los campesinos puede constituir una base para la rebelión, pero difícilmente era posible; en 1952 los mineros, aliados a los elementos radicales de la intelectualidad y al cuerpo de oficiales, posibilitaron el derrocamiento de la oligarquía tradicional. La reforma agraria resultante, a pesar de lo inadecuada que era actuó en contra de la alianza de los mineros y de los campesinos en la fase siguiente. En estas circunstancias, la empresa del Che Guevara estaba condenada.

¿Es Bolivia un ejemplo aislado de régimen intermedio en Latinoamérica, o un modelo que se extenderá a otros países de este subcontinente? Existe la tentación de descubrir el esbozo de este modelo en la revolución iniciada en el Perú, pero surgen algunas dudas, al menos en la etapa actual. Es cierto que la junta de oficiales revolucionarios decretó la nacionalización de los campos petrolíferos y también una reforma agraria de largo alcance. Sin embargo, esta última sólo se está llevando a cabo de momento en el litoral norte, en el que se encuentran las plantaciones de caña de azúcar que se nacionalizaron. (En cierta medida, la reforma puede estar dirigida contra el partido APRA, que es el organizador de los sindicatos de los trabajadores de las plantaciones.) En cuanto a la tierra de la zona montañosa, que es el principal dominio de los terratenientes feudales, el progreso es reducido de momento. Además, en Perú, al contrario que en Bolivia, existen grandes empresas industriales con fuertes conexiones en Estados Unidos. El ejemplo más sobresaliente es la producción de harina de pescado, que es una de las principales partidas de exportación.

Es probable que en muchos países latinoamericanos las grandes empresas industriales, asociadas a los elementos feudales, sean ya demasiado poderosas como para dejar la puerta abierta a un régimen intermedio y es probable que, en estos países, el capitalismo se desarrolle según el "modelo prusiano", manteniendo una relación estrecha con los intereses norteamericanos. En realidad, una de las condiciones de la aparición de los regímenes intermedios en el Lejano Oriente, en el Oriente Medio y en África ha sido la debilidad de las grandes empresas industriales nacionales en relación con la muy numerosa clase media-baja. [15]

Helio Jaguaribe, cientista político brasileño, describe y explica el desarrollo político boliviano y la intervención de los militares progresistas de la siguiente manera:



En el caso de Bolivia el surgimiento de una predisposición básica entre los militares, al reformismo radical siguió un rumbo completamente distinto, debido a la revolución de 1952 y al golpe contrarrevolucionario de 1964. Para decirlo, una vez más, en pocas palabras, es preciso destacar que el reformismo radical militar en Bolivia apareció, en el plano histórico, como una reacción de la derrota del país en la guerra del Chaco (1932-36) contra Paraguay.

En 1936 a 1939 los coroneles David Toro y Germán Busch realizaron un primer intento reformista. Una segunda tentativa llevó al poder en 1943, por medio de un golpe triunfante, a un movimiento más coherente, basado en la alianza de jóvenes militares reformistas, bajo la dirección del Mayor Gualberto Villarroel, y de los jóvenes intelectuales del MNR -Movimiento Nacionalista Revolucionario-, dirigidos por Víctor Paz Estenssoro. El gobierno de Villarroel, en el cual Paz Estenssoro era ministro de Hacienda, fue violentamente depuesto por un golpe reaccionario en 1946.

En clandestinidad, y mediante una amplia expansión del número de sus afiliados, el MNR impulsó la movilización de los mineros y la organización de grupos de combate, su fuerza para el regreso al poder. Luego de rechazada la victoria electoral de Paz Estenssoro en 1951, se preparó para una insurrección revolucionaria y la desencadenó triunfalmente en 1952. Los mineros y otros militantes del MNR, con la ayuda de un pequeño sector de fuerzas policiales, inflingieron una total derrota militar al ejército boliviano. El viejo ejército fue desbandado y sólo se conservó a unos pocos oficiales reformistas para construir un pequeño ejército nuevo, bajo la orientación del MNR.

Por motivos de brevedad, no es posible resumir los objetivos y logros de éste durante las presidencias sucesivas de Paz Estenssoro (1952-56), Siles Zuazo (1956-60) y otras vez Paz Estenssoro (1960-64). Permítaseme decir, solamente, que si bien lograron en lo fundamental la mayor parte de sus objetivos, desde la nacionalización de las grandes minas de estaño hasta la reforma agraria, los gobiernos del MNR tuvieron menos éxito en lo que respecta a su eficiencia en la aplicación y administración de sus programas. Como ya se hizo observar, la reforma agraria se les escapó de entre las manos cuando los campesinos se apoderaron de la tierra en forma directa. La administración de las minas era mala; las empresas públicas funcionaban con déficit; la tasa de inflación aumentó en forma acelerada; el país llegó a depender cada vez más de la ayuda de EE.UU.

En este proceso crítico resultó que el último gobierno de Paz Estenssoro, debilitado por luchas internas, se vio obligado a ampliar y reequipar al ejército con ayuda de EE.UU., con el fin de utilizarlo para frenar el poderío de los mineros -quienes seguían el liderazgo del rival de Paz, Lechín- y disciplinarlos por la fuerza militar. Pero una vez logrado esto un grupo de militares contrarrevolucionarios, bajo la dirección del general de la fuerza aérea René Barrientos, respaldados por una amplia coalición conservadora y anti-MNR, y viendo que Paz Estenssoro se encontraba entonces a merced del ejército, desencadenaron contra él un golpe exitoso en 1964.

Si bien el gobierno de Barrientos, hasta la muerte de éste en un helicóptero que se estrelló a comienzos de 1969, se mostró incapaz de introducir importantes cambios estructurales en la organización socioeconómica construida por el MNR, se orientó en



esencia hacia las soluciones conservadoras y se caracterizó por un total alineamiento, sin discriminaciones, junto a los Estados Unidos. Fue un periodo de reflexión y de revisión de ideas para muchos militares bolivianos, que se habían mostrado preocupados por el deterioro de la capacidad administrativa de los últimos años del régimen del MNR, pero que se inquietaron aun más ante la tendencia reaccionaria y antinacional del gobierno de Barrientos. [16]

Más adelante señala las reformas planteadas en el esquema del Gobierno de Ovando y la forma en que se llevan a cabo:

El general Ovando, que dirigía el grupo de nuevos reformistas, y que había desempeñado un complejo papel que no es posible analizar aquí, en los días anteriores y posteriores a la caída de Paz Estenssoro, prefirió no intervenir en asuntos políticos durante el gobierno de Barrientos, a fin de mantener la unidad de las Fuerzas Armadas. Pero para finales de 1969 la predisposición básica a un nuevo reformismo radical, esta vez bajo patrocinio militar, ya se encontraba configurada en el seno de una mayoría de los oficiales del ejercito. La circunstancia catalizadora que ofreció la oportunidad de actuar fue la muerte de Barrientos y su reemplazo por el vicepresidente civil, Siles Salina. A partir de ese momento se hizo posible preparar un golpe militar, con fines reformistas radicales, sin correr el riesgo de una división inmediata y de un conflicto interno en el seno de las Fuerzas Armadas.

Una vez más en la historia de Bolivia, un grupo de jóvenes intelectuales, bajo la dirección de José Ortiz Mercado, Marcelo Quiroga Santa Cruz, José Luis Roca García y algunos otros, se unió a los dirigentes militares reformistas radicales, tales como el general Ovando, el general Juan José Torres Gonzáles y otros, y preparó el golpe que se apoderó del gobierno el 26 de septiembre de 1969. Los sectores partidarios de Barrientos en las Fuerzas Armadas, considerables en especial en la Fuerza Aérea, eran compuestos en su mayor parte por personas sin una clara orientación ideológica, cuya vinculación con el gobierno anterior se basaba más en consideraciones de ventajas personales y de alineación de camarillas que en compromisos programáticos. Representaban, sin embargo, una importante minoría de las Fuerzas Armadas, y el gobierno de Ovando trató de atraerlas hacia el nuevo régimen -con éxito inicial- mediante el recurso de eludir con cautela toda crítica a Barrientos, y de cargar sobre los pocos meses del gobierno de Siles Salina todos los errores del régimen anterior.

Los problemas cruciales ante los cuales se vio el gobierno de Ovando, tales como la expropiación de los bienes de la Gulf, tuvieron sin embargo, entre los grupos militares, el efecto de dividirlos según sus tendencias ideológicas. En ese sentido, como en algunos otros, la falta de audacia de Ovando, y su intento de impedir conflictos mediante crecientes apaciguamientos, provocaron al cabo su ruina. El sector derechista de los militares, bajo la dirección del general Rogelio Miranda, luego de eliminar al general Torres del mando de las Fuerzas Armadas, lanzó, con éxito inicial, un golpe contra Ovando, quien se vio obligado renunciar el 5 de octubre de 1970. Entonces ocupó el gobierno una Junta Militar sin la participación directa del general Miranda, pero leal a él.



Pero la rápida reacción del general Torres, quien logró movilizar a los militares nacionalistas contra la Junta, con el apoyo de obreros, campesinos y estudiantes, puso en movimiento un contragolpe victorioso. En un par de días la junta fue derrotada y el 7 de octubre de 1970 Torres pudo organizar bajo su presidencia un nuevo gobierno, de centro izquierda, y más coherente y homogéneo en lo referente a su orientación de desarrollo nacional. Asimismo fue precario y breve su control del poder, y fue derribado por un nuevo golpe derechista en agosto de 1971[17].

James W. Wilkie, profesor de Historia de la Universidad de California en los Ángeles, en su trabajo intitulado *"Recentralización: El dilema presupuestario en el desarrollo económico de México, Bolivia y Costa Rica"*, explica el papel que cumplió la *Estrategia*:

Si la desarticulación del gobierno mexicano ha constituido una amenaza implícita al poderío del poder ejecutivo, la situación de Bolivia es aún más crítica. Aunque teóricamente el gobierno central ejerce un control sobre las entidades descentralizadas al nombrar sus directores, ya en la práctica su influencia (y no se diga control) sobre esas instituciones solamente es posible después de vencer grandes dificultades. Si las instituciones no ponen en práctica un sistema de contabilidad común, la comparación entre una y otra resulta imposible. Además, también es difícil llegar a establecer el papel de las instituciones frente al gobierno central, porque las auditorías se hacen muy de vez en cuando, y porque también sus directores llegan a saber muy de vez en cuando el alcance de las actividades de sus propias instituciones. Y así las instituciones y empresas públicas descentralizadas se convierten en estados dentro de otro estado, precisamente porque el gobierno central ha cedido sus poderes, sin darse cuenta de lo que ha hecho. (Es preciso indicar también que con frecuencia le resulta difícil al Presidente mismo averiguar lo que su propio gobierno central está haciendo, no se diga llegar a determinar las actividades de las entidades autónomas).

El problema de la desarticulación del gobierno boliviano se complica por varios factores, no siendo el menor el hecho de que la información estadística disponible para Bolivia es todavía menos cuantiosa que la de México. Primeramente, el Presidente de Bolivia se ha visto incapacitado en sus actividades de planificación por las prerrogativas del Congreso de asignar los ingresos fiscales, problema que los presidentes de México no tienen. Cuando los ingresos fiscales asignados fueron omitidos del presupuesto, en 1964, para eliminar las cuentas que estaban sujetas a una auditoría, formaron un agregado del 36.5% del gasto bruto. En segundo lugar, es costumbre no preparar los presupuestos a principios de año, sino mucho después de tomadas las decisiones de *facto* (por ejemplo, el presupuesto de 1970 no se dio a la luz hasta agosto). En tercer lugar, el análisis funcional de las finanzas del sector público ha sido confuso, por la falta de datos sobre el poder relativo de la presidencia, comparado con el de las instituciones autónomas y empresas públicas.

En tanto que los datos publicados por el Ministerio de Planificación de Bolivia en 1966 muestran más del 70% de los gastos del sector público bajo el control del gobierno central, los datos revisados y suministrados por la U.S. Agency for International Development (USAID) en Bolivia nos revelan otra cosa. Entre los años de 1963 y 1969, de cuando algunos datos fehacientes se encuentran disponibles, el gobierno central hizo



los siguientes desembolsos del sector público en la participación de los gastos respectivos, a saber: el 26%, el 26%, el 31%, el 33%, el 33%, el 33% y el 32%. Además, el primer análisis de contabilidad consolidada en detalle indica que el papel del gobierno central en 1970 no pasó del 28%.

A pesar de la ausencia de un análisis funcional que nos permita echar una ojeada a las prioridades en las inversiones del sector público para (a) cualquiera de los años, y (b) para cada una de las regiones del país, la tendencia histórica presentada en el cuadro E9 muestra que el gasto del gobierno central durante la era financiera dominada por Víctor Paz Estenssoro (1945-1946) le dio al gobierno central un papel de poca importancia en el desarrollo económico.

La historia reciente de los gastos del gobierno central de Bolivia gira alrededor de la política de Paz Estenssoro, quien hizo una revolución financiera en el año 1945 y parte de 1946, cuando ocupó la cartera del Ministerio de Hacienda. Su política de hacer hincapié en los gastos sociales, a costa de la economía, estuvo en vigor durante los años siguientes, hasta que su partido, el MNR, llegó al poder durante la revolución de 1952. Y aunque el énfasis en el gasto en pro de la economía llegó a ganar un poco, aún quedó por debajo de las normas establecidas durante el periodo de 1942 a 1944 por el presidente Peñaranda. La caída de Paz Estenssoro en 1964 no cambió las normas que él estableció en 1945.

Solamente en el presupuesto de 1970 se observa un cambio proyectado del gasto en pro de lo social hacia una política más equilibrada. Si los técnicos (muchos de los cuales se formaron durante el periodo del MNR).

Cuadro E-9. Promedio en porcentajes de gastos presupuestarios ejercidos del gobierno central de Bolivia por clase y por época.

<i>Tiempo de duración</i>	<i>Época</i>	<i>Años</i>	<i>Total = 100%</i>		
			<i>Económico</i>	<i>Social</i>	<i>Administrativo</i>
1942-1944	Pre-Paz ^a	3	26.8	20.8	52.4
1945	Pos-Paz ^b	7	10.5	28.4	61.1
1952-1964	MNR ^c	13	15.0	34.6	50.4
1965-1969	Post-MNR ^d	5	13.1	36.0	50.9
1970-	“Técnicos” ^e	1	26.1 ^f	30.9 ^f	43.0 ^f

^a Comprende partes de las presidencias de Peñaranda y Villarroel.

^b Comprende la época iniciada por el periodo de Paz Estenssoro como Ministro de Finanzas bajo el presidente Villarroel (1 de enero de 1945-19 de julio de 1946); e inclusive las presidencias de Hertzog y Urriolagoitia.

^c Comprende las presidencias de Paz y Siles Zuazo.

^d Comprende las presidencias de Ovando, Barrientos y de Siles Salinas. Como el gobierno de Bolivia intentó hacer una reorganización presupuestaria en 1956-1966, este autor temía que los datos tomados de un tiempo atrás para un análisis de las series de tiempo pudieran quedar interrumpidos (Véase Wilkie, *The Bolivian Revolution and U.*



S. *Aid Since 1952*, p. 18). La reorganización, que incluía el mantenimiento de datos en tarjetas según los programas, ha sido abandonada desde entonces, datos han sido ajustados aquí para lograr que los análisis presupuestarios funcionales posteriores a la época del MNR tengan consistencia con los datos durante la era del MNR.

^e Comprende las presidencias de Ovando, de Miranda (un día), y de Torres.

^f Gastos proyectados, en contraste con gastos ejercidos.

Fuente: Wilkie, *The Bolivian Revolution and U.S. Aid Since 1952*, 21; Balances, Departamento de Contabilidad, Tesorería Nacional; y Bolivia, Ministerio de Hacienda, *Presupuesto General de la Nación, 1970*.

triumfan, el gobierno central principiará a asumir el control directo del desarrollo económico. En el pasado este control quedó teóricamente delegado a: a) la USAID, y b) a una proliferación instituciones y empresas públicas autónomas.

Como he escrito en otra parte, la USAID nunca cumplió sus promesas. Durante la década de 1950, se necesitó mucha ayuda para apoyar directamente los presupuestos, si se quería evitar que el gobierno de Paz Estenssoro fuera dominado por líderes radicales de la izquierda laboral, y por los comunistas. Y aun durante la década de 1960, cuando la USAID intentó hacer un viraje hacia el desarrollo económico (a pesar de las exhortaciones de la Alianza para el Progreso, de quien se hiciera hincapié en el gasto social), el cambio hacia proyectos económicos de parte de la USAID fue contrarrestado por nuevos programas no económicos llevados a cabo a través de operaciones del Cuerpo de Paz y de ayuda militar.

Entonces, los asuntos económicos de Bolivia fueron descentralizados entre instituciones y empresas públicas autónomas, la mayor parte de las cuales operaban con pérdida. El gobierno central vio, por ejemplo, que no podía contar con ganancias anticipadas de esas empresas públicas, procedentes del estaño, del transporte, y del petróleo, y que a menudo tenía que subsidiar una serie de empresas arriesgadas y que no daban ninguna utilidad.

Dado el crecimiento confuso de las empresas públicas que aparece en el cuadro E10, no es de sorprender que en 1970 los técnicos de Bolivia sostuvieran que solamente por medio de una reorganización del gobierno podría el Gobierno central efectuar un desarrollo racional del país. No obstante que el gobierno del MNR estableció un Ministerio de Planificación y Coordinación en 1963, como muchos de esos ministerios en la América Latina, pronto descubrió que la coordinación era un procedimiento agotador. Y, como los mismo técnicos señalaron con referencia al sistema existente en 1970:

“En cuanto a la planificación, el resultado ha sido un caos. Y a pesar de la existencia de una secretaría de planificación encabezada por un funcionario con rango de ministro, los otros ministros y los directores de las entidades descentralizadas y empresas públicas por regla general efectúan sus propios planes (o bien no hacen ningún plan siguiendo con la rutina acostumbrada). Y como consecuencia, no hay coordinación ni manera de ejecutar y evaluar esos planes...”

Siguen diciendo los técnicos:



Cuadro E10. Crecimiento de las instituciones descentralizadas del sector público de Bolivia desde 1952

Institución	Instituciones Pre-1952	1952- 1963 ^a	1964- 1969 ^a	Total hasta 1970
Gobierno, administración y Defensa	8	0	7	15
Agricultura y ganadería	3	3	5	11
Minas y petróleo	2	3	1	6
Industria y comercio	1	6	2	9
Energía	0	2	0	2
Obras públicas, comunica- ciones y transportes	7	2	10	19
Finanzas	8	0	1	9
Educación y cultura	4	4	3	11
Bienestar social	7	3	8	18
Vivienda	0	2	1	3
Salubridad	2	0	3	5
TOTAL	42	25	11	108

^a Importa señalar que un observador reciente asegura que el MNR no fue en efecto un partido revolucionario, porque representa "un estilo de vida elitista". Según James M. Malloy en su obra, Bolivia, *The Uncompleted Revolution* (Pittsburgh: Univeversity of Pittsburgh Press, 1970), 306-307, una de las causas del derrocamiento de Paz Estenssoro en 1964 "fue que Paz creía en la necesidad de crear una nueva *élite* tecnocrática que pudiera en realidad conducir al país al desarrollo", y así Paz "se preocupaba cada vez menos de los asuntos dela partido".

Y como ironía, podrá verse en este cuadro, los gobiernos de la era post-MNR fragmentaron el poder del Estado con la creación de tantas agencias descentralizadas que los mismo técnicos están ahora empeñados en aclarar la confusión por medio de la recentralización. Sin Embargo, si el sector popular hubiese logrado influir en 1970-1971 sobre el Presidente de Bolivia, Juan José Torres, Es claro que la descentralización se habría efectuado con venganzas, sustituyendo a los técnicos por estudiantes, obreros, minero y campesinos.

Fuente: [José Ortiz Mercado, coordinador], Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-2991 (2 Vols.; La Paz: Ministerio de Planificación, 1970) I, 115c.

"La función administrativa se lleva a cabo por medio de un procedimiento que es sumamente complejo y costoso. El sistema existente, que es rudimentario, requiere 173 operaciones diferentes simplemente para el pago de una partida presupuestaria; y para lograr una autorización para el pase de una mercadería por las aduanas, requiérense 87 operaciones; y para una simple solicitud de vacación anual en una institución descentralizada se necesitan 59 operaciones antes que un empleado pueda obtener la autorización final. Pero también existen otros ejemplos peores de procedimientos burocráticos defectuosos. Por ejemplo, se ha descubierto en uno de los ministerios que



se necesitan 59 operaciones diferentes para recibir una carta y archivarla con su respuesta. Y como corolario de estos ejemplos, para extender una concesión de explotación de una mina en Bolivia, país que se dedica a la minería, requiérense 250 operaciones".

Estas declaraciones reveladoras hacen mucho por desvirtuar el mito de la planificación del Estado, tan ponderada por la propaganda de los gobiernos recientes de Bolivia. Al principio, los dirigentes de Bolivia (siguiendo ejemplos de otros países de la América Latina) creían que con simplemente establecer un Ministerio de Planificación y Coordinación podría resolverse la desarticulación entre las instituciones y empresas públicas centralizadas y descentralizadas (así como entre las instituciones dentro de cada uno de los sectores). No obstante, los técnicos de Bolivia explícitamente han hecho ver por qué la mera coordinación no es factible:

"Durante los últimos treinta años, el gobierno ha estado creando asistemáticamente un número excesivo de instituciones descentralizadas y empresas públicas, con el promedio de una institución por cada tres años. Desde 1965, el promedio ha sido de tres instituciones por año, sin poner atención a *principios científicos de administración*. Bajo el concepto falso del significado de lo que es "autonomía" y "autarquía", este crecimiento ha provocado la separación de las instituciones descentralizadas o empresas públicas del núcleo de control del gobierno. Este fenómeno debe ser atribuido fundamentalmente a la ausencia de normas jurídicas en cuanto al concepto de [las relaciones entre las centralizadas y las descentralizadas] que no se han definido ni científicamente ni jurídicamente en la legislación del país. Y al fin de cuenta [las relaciones quedan afectadas por la dirección personal de las instituciones descentralizadas].

En pocas palabras, sólo ahora se está dando cuenta Bolivia de lo que México descubrió en los últimos diez años: que la coordinación sin un control presupuestario es un término vago, casi con ningún significado en cuanto a la planificación efectiva del Estado.

Pero si el gobierno central de Bolivia ha sido tan inepto en el manejo de los asuntos de una sociedad "revolucionaria", ¿cómo se explica un crecimiento tan notable del PIB durante la década de 1960?

Como podrá verse en el cuadro E11, el PIB total tuvo un promedio de aumento anual del 5.0% entre 1959 y 1969. El crecimiento industrial muestra un fortalecimiento sorprendente después de 1962, y al parecer los esfuerzos de Paz y Barrientos por alentar las inversiones del sector privado fueron ampliamente recompensados. Como en el caso de México en la década de 1960, el subtotal de la industria manufacturera creció en un promedio igual al total de la industria (6.8% al año), aunque el promedio de México fue varios puntos más alto. La guerra interna provocada por el movimiento del Che Guevara al parecer no tuvo ninguna influencia sobre el crecimiento del PIB, pero esto puede ser consecuencia de que los datos en sí son discutibles.

Si los técnicos de Bolivia han criticado el papel del estado en el desarrollo nacional, su postura es importante, desde dos puntos de vista, En primer lugar, es claro que ellos



consideran el papel que desempeñan como influencia más importante y la base indispensable y vital para una dirección racional de su propia sociedad. El tono de su obra es como de omnisciencia. Si se les da a estos técnicos el lugar que les corresponde en la estructura del poder, su programa será sencillo, a saber:

La nueva administración y su nueva burocracia deberán tener sus bases en tres preceptos básicos: a) lealtad a la sociedad que se sirve; b) una pasión por la responsabilidad hacia el servicio público; y c) un permanente crecimiento intelectual y profesional.

Y en oposición al sector privado, el sector público utiliza cada vez más las nuevas técnicas, en especial en cuanto a la investigación en economía, finanzas y producción. Pero esta contribución del Estado, positiva hacia el desarrollo de las fuerzas productivas, hasta ahora no se ha llevado a cabo sistemática y orgánicamente. Mas bien [ha sido una reacción en muchos de los casos a decisiones urgentes o arbitrarias hechas por agencias internacionales o extranjeras]. La nueva burocracia deberá participar en la nueva misión que le corresponde al Estado en la sociedad moderna.

Además, los técnicos indicaron que existen dos posturas concernientes al papel del sector público, la primera de las cuales no niegan, sino que tratan de corregirla, a saber: La primera postura arranca de que el Estado es un "mal administrador", y condena directamente la intervención del Estado en la vida económica del país [asignándole el papel suplementario de mantener]... "la tranquilidad y el orden público". Y su resultado es una mezcla de un neoliberalismo económico y de un absolutismo político.

La otra postura, mantenida dentro de la estrategia presente para el desarrollo [postura que el Estado]... deberá cumplir con una función dirigente, innovadora y de empresa [para llegar a crear un desarrollo económico. Y un crecimiento como ése alcanzará tal grado que las masas quedarán movilizadas dentro de un sistema de planificación que se adapte a nuestras características nacionales, las cuales] sustituirán "las leyes del mercado libre", con el esfuerzo común dirigido hacia metas previamente escogidas y de una planificación racional.

Que los técnicos de Bolivia hayan ideado una estrategia detallada en pro del desarrollo nacional es digno de admiración;

Cuadro E-11. Crecimiento en porcentaje del producto interno bruto real y la producción industrial en Bolivia, 1959-1969

(A base de precios de 1958)

<i>Año</i>	<i>PIB</i>	<i>Industria</i>	
		<i>Total^a</i>	<i>Manufactura^b</i>
1959	.3	4.0	-1.8
1960	4.3	2.2	9.7
1961	2.1	-1.5	.2
1962	5.6	10.1	10.7
1963	6.4	9.9	6.6
1964	4.8	6.5	8.9



1965	6.9	11.3	9.8
1966	7.0	8.8	12.3
1967	6.3	12.8	3.2
1968	7.2	7.7	6.3
1969 ^e	4.8	3.5	8.9

^a Incluye minería, petróleo, manufactura, construcción y electricidad.

^b Incluido en el total de la industria.

^e Preliminar

Fuente: Bolivia, Ministerio de Planificación y coordinación, Revista de Planificación y desarrollo; cuentas nacionales, 1950-1969 I (1970) p. 7 Para una crítica devastadora sobre el método del Ministerio para llegar a los datos de arriba, véase Laurence Whitehead, "Basic Data in Poor Countries: The Bolivian Case", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics* 31 (1969) 205-227

sin embargo, al hacer el análisis de su propio país, no han tomado en cuenta cuatro factores importantes. Primero, los técnicos suponen que el plan será llevado a cabo en un vacío apolítico, presunción que ha quedado desvirtuada por el hecho que entre los días 6 y 7 de octubre de 1970, la Presidencia cambió, al menos, tres veces de manos. Segundo, la base analítica para el crecimiento proyectado en todos los campos es lastimosamente inadecuada; y son pocos los estudios históricos disponibles que nos demuestren si existe o no existe una reserva de experiencia que aporte a un estímulo realista para un cambio. Tercero, el hecho que el sector descentralizado ofrezca ventajas de empleo a personas más calificadas significa que, en general, la burocracia del gobierno central está formada por la gente menos capacitada. Cuarto, las consideraciones financieras no se toman en cuenta en la planificación. Por estas razones, son muy remotas las esperanzas de que los técnicos logren llevar a cabo su propio plan. En suma, interesa señalar que a pesar de tener planes ambiciosos para la década de 1970, en general los anteriores políticos de Bolivia se han preocupado de la falta de gente capacitada para llevar los asuntos públicos del país. Debido al analfabetismo tan elevado del país (cerca del 69% en 1950, fecha del último censo de población), y debido al continuo problema de desarrollo educativo, el estereotipo común coloca a Bolivia entre los países de la América Latina que sufren de desventajas a las que no se enfrentan países más desarrollados, como Costa Rica.[18]

Oscar Ugarteche, economista peruano, hace un análisis explicativo del proceso llevado a cabo por Ovando y sobre la *Estrategia*:

La muerte de Barrientos precipitó un conjunto de cambios de gobierno en un período relativamente corto. Sin embargo es preciso detenernos a analizar lo que ocurrió entre 1969 y 1971. Estos son años en que los sucesivos gobiernos marcan el intento de una visión moderna de la economía recuperando los elementos nacionales ante todo y planteando al país una nueva alternativa social.

El vacío de poder dejado por la muerte de Barrientos dio pie a que le sucediera su compañero en el golpe de 1964, General Ovando Candia. Inspirado en el golpe peruano, se erige presidente con una visión de seguridad y desarrollo detrás suyo. Junto con Ovando llegan al gobierno un conjunto de tecnócratas nacionalistas de la escuela cepalina presididos por José Ortiz Mercado. Es un grupo de jóvenes idealistas que



intentan una visión moderna de la sociedad plasmados en planes de desarrollo socio-económico.

Es el período en que se incorporan al gobierno intelectuales tales como Marcelo Quiroga y Flavio Machicado. El resultado es un documento en dos tomos *Estrategia Socio Económica del Desarrollo Nacional, 1971-1991*. Este trabajo es la matriz de la cual sale efectivamente lo que habría de hacer el Estado durante los siguientes años. Tiene una visión industrialista moderna encuadrada dentro de una perspectiva latinoamericana[19].

James M. Malloy, cientista político norteamericano, ex-decano del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, con el cientista político boliviano Eduardo Gamarra es coautor de este análisis, referente al proceso generado por el gobierno de Ovando:

Habiendo capturado el poder, Ovando se encaminó a marcar la diferencia. En una serie de discursos dramáticos, declaró su intención de montar un Gobierno verdaderamente revolucionario que reviviría y reencausaría el proceso de la “revolución nacional” iniciado en 1952. Su Gobierno, aunque basado en las Fuerzas Armadas, dio un lugar prominente a un grupo de civiles con credenciales “revolucionarias” sólidas aunque aún por comprobarse. Los más prominentes eran dos diputados que habían batallado contra Barrientos. Marcelo Quiroga Santa Cruz, Ministro de Minas y Energía, y José Ortiz Mercado, Ministro de Planificación. Otros civiles clave fueron el influyente periodista Alberto Bailey, el nuevo Ministro de Informaciones, el líder demócrata cristiano José Luís Roca como Ministro de Agricultura y el exitoso empresario minero Antonio Sánchez de Lozada, el nuevo Ministro de Hacienda. Se enfatizaba en aquel tiempo que cualquiera que fuese la afiliación partidaria, los civiles ingresaban al gobierno como individuos, independientes de cualquier partido, ideología o programa que no sea el elaborado por el régimen.

Así, en su revolución, Ovando creó un gobierno que tenía la mirada puesta en un mandato popular, pero que concientemente no construyó alianzas o vínculos con los partidos políticos existentes, ni trató de crear un partido personalista u oficialista. La base institucional era militar. Los civiles fueron influyentes en los primeros meses pero no constituyeron un bloque de poder dentro del gobierno, tanto en el sentido de un grupo cohesivo y focalizado o en el sentido de representar un elemento importante de poder en la sociedad. Políticamente, ésta era más bien una revolución desde arriba, si lo era.

Hay muy poca evidencia de que Ovando era un individuo ideológicamente comprometido. Por otra parte, está muy claro que fue un nacionalista que tenía lazos muy profundos con la institución militar y como tal creía en el rol tutelar de la institución militar en el desarrollo nacional. De ahí que, Ovando tenía por lo menos un conjunto amplio si no vago de valores nacionalistas y desarrollistas y buscaba un programa ideológico para darle forma a sus objetivos generales y para justificar su asunción al poder junto con los militares. De cierta manera podríamos decir que Ovando buscó en los militares la capacidad para gobernar y en sus ministros civiles la capacidad para darle sentido a su gobierno.



La confianza programática del régimen estaba contenida en el concepto de lo que se llamó el Modelo Nacional Revolucionario de Desarrollo. Este concepto central y el uso, entonces en boga, del lenguaje de "modelos" obviamente mostró la influencia de los civiles y particularmente de Ortiz Mercado, quien con base en este concepto elaboraría el primer plan nacional coherente de Bolivia, la *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional, 1971-1991*. El hecho de que la marca programática de los civiles hubiera aparecido tan pronto, atestigua que hombres como Ortiz Mercado y Quiroga Santa Cruz, habían estado asesorando informalmente a Ovando mucho antes del golpe de Estado. Dado este hecho, es probablemente injusto e inexacto considerar que el régimen de Ovando adoptó un barniz ideológico al capturar el poder o que imitó acriticamente al gobierno militar revolucionario del vecino Perú en 1968.

Este camino que el gobierno de Ovando había emprendido, aunque claramente influido por muchos factores externos, se podía rastrear profundamente en la historia política de Bolivia. Tal como veremos en un momento, el modelo nacional revolucionario de desarrollo, como lo practicó el gobierno de Ovando, constituyó un restablecimiento del capitalismo de Estado original de la revolución nacional con moderno ropaje y lenguaje, con un énfasis renovado en valores nacionalistas, un Estado activista y una movilización populista. A este respecto, el enfoque fue el de un populismo nacional implementado por las Fuerzas Armadas o, en esencia, un populismo militar. Como notamos arriba, este tipo de populismo militar no era nuevo para Bolivia, y Ovando podría rastrear las raíces de su gobierno en los experimentos militares de las décadas de 1930 y 1940, un estilo de populismo nacional que desde entonces se había desarrollado al lado y en interacción con fuerzas civiles, como aquellas articuladas por el MNR. En términos puramente bolivianos, el gobierno de Ovando en un sentido hizo retroceder el reloj hasta antes de 1964 y reavivó muchos asuntos y puntos de conflicto que habían marcado la tónica del debate político en aquel tiempo.

El enfoque de Ovando también reflejaba con claridad las tendencias centrales en el contexto latinoamericano más amplio. El lenguaje de los documentos de gobierno era internacionalmente muy actualizado y utilizó con insistencia el nuevo, y entonces muy de moda, lenguaje de la dependencia. A este respecto existía una superposición lingüística con la revolución peruana de las Fuerzas Armadas impulsada por el General Velasco Alvarado en octubre de 1968. En efecto, Ovando y sus ministros orgullosamente comparaban su gobierno con el del Perú y consideraban que ambos constituían una especie de confederación ideológica.

Una lectura cuidadosa de los documentos críticos del Gobierno revela, sin embargo, que en Bolivia (así como en Perú) el lenguaje de la dependencia, era algo superficial y no reflejaba ninguna atadura con las raíces neomarxistas de esa doctrina teórica emergente. El marco teórico subyacente real se derivaba de movimientos nacionales populares como el MNR y su contraparte peruana, la Alianza Popular Revolucionaria de América (APRA); que maduró en América Latina en las décadas de 1930 y 1940 y del cuerpo de teoría económica desarrollado por la CEPAL. Esta doctrina cepalina era particularmente influyente a través de personas como Ortiz Mercado como se reflejaba en los documentos gubernamentales de planificación. El papel de Ortiz Mercado y otros civiles constituyó la versión boliviana de lo que dio en llamarse en otros contextos



latinoamericanos un pacto de gobierno basado en una alianza entre militares y tecnócratas civiles. En Bolivia fue más bien una alianza tenue, y los civiles eran más político-tecnócratas.

Central a la sustancia tanto del populismo nacional como de las ideas de la CEPAL era la noción de un proceso de crecimiento capitalista estimulado y dirigido por el Estado, en el cual el Estado superaría los obstáculos estructurales internos al desarrollo y a la modernización, mientras que, el Estado mediaría al mismo tiempo, con el sistema internacional para superar la consecuencia de una posición periférica débil (o dependiente) del país en la estratificación de la economía política internacional. De esto se derivaba el rol crítico del Estado como controlador de los recursos naturales no renovables, articulando e implementando un plan nacional, patrocinando la diversificación económica, y en alguna medida protegiendo las industrias nacionales, especialmente las industrias que sustituían importaciones. Un derivado importante de la doctrina cepalina era el concepto de que las naciones pequeñas superarían sus restricciones de tamaño entrando en asociaciones económicas regionales y subregionales; organizaciones multilaterales, que avanzarían más allá de las uniones aduaneras o mercados comunes y crearían zonas de crecimiento capitalista protegidas y dirigidas por el Estado.

Estas nociones y conceptos subyacentes aparecen inmediatamente en el *Mandato de las Fuerzas Armadas de la Nación*, promulgado por el nuevo gobierno el 27 de septiembre de 1969, el cual rápidamente comenzó a manifestarse en políticas. Siguiendo la lógica cepalina, el régimen pretendía reestructurar sus relaciones con el sistema internacional diversificando sus opciones a través de acciones tales como la reanudación de relaciones con la Unión Soviética y otros países del bloque socialista. Una de las iniciativas más importantes a este respecto fue el activo papel desempeñado por Bolivia junto al Perú al relanzar el Pacto Andino, basándolo en los principios proteccionistas incorporados en la controversial “Decisión 24”, la cual, desde su firma en 1969, constituyó la base ideológica del Pacto hasta su reformulación a fines de los 70.

Internamente el régimen hizo movidas dramáticas. Una de las más significativas fue levantar la represión sindical impuesta durante los años de Barrientos y un intento consecuente de reactivar la base populista del “modelo de la Revolución Nacional” en un intento de movilización social tanto de trabajadores como de campesinos, controlados desde arriba. En efecto el gobierno de Ovando intentó revivir la dimensión populista de la revolución aunque trató de mantener el carácter del capitalismo de Estado. Perseguía, en otros términos, renovar la relación entre la clase trabajadora y el gobierno sin la mediación de los partidos de izquierda con base laboral y con compromisos abiertamente declarados con los modelos marxistas-socialistas de desarrollo.

De lejos la medida más dramática, casi inmediata, del nuevo gobierno, fue la nacionalización de la Gulf, el 17 de octubre de 1969. Aunque tenía un dejo de imitación de los generales peruanos, quienes habían nacionalizado la International Petroleum Company un año antes, también era una iniciativa simbólica que emanaba del contexto boliviano como el esfuerzo más claro del gobierno de aspirar al respaldo popular, como que si tal medida impulsara el rol funcional y el poder del Estado.



El petróleo había sido por largo tiempo un símbolo del nacionalismo en Bolivia, como en el resto de América Latina. En efecto, en 1937, en los primeros regímenes militares populistas, Bolivia había nacionalizado la Standard Oil y había creado Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. En 1955, en parte por convicción y en parte por la necesidad de conseguir la ayuda de los Estados Unidos, el gobierno revolucionario del MNR promovía el influjo de inversión extranjera con el nuevo código del petróleo, el código Davenport. Sin embargo, en el inicio de los años 60 cuando las divisiones ideológicas se convirtieron en un punto focal de conflicto, la oposición al MNR, tanto de la izquierda como de la derecha, comenzó a levantar la cuestión del código y del poder emergente de la Gulf, la cual ya empezaba a producir más que Yacimientos.

A medida que avanzaba la década de 1960, el código y la Gulf se ponían cada vez más en evidencia. El debate cobró intensidad cuando la cuestión del gas natural (en lo que Bolivia es rica) fue puesta al lado de la del petróleo. El asunto era tan neurálgico para los nacionalistas que incluso Barrientos, quien detrás de bambalinas favorecía claramente la actividad de la Gulf en Bolivia, se sintió forzado a realizar gestos retóricos y acciones ostentosas en esa dirección. Debido a que el petróleo iba al corazón de las cuestiones estratégicas y a las nociones críticas de la seguridad nacional, el asunto era obviamente de alguna significación para los militares, y a mediados de los 60, estaba claro que el sentimiento nacionalista anti Gulf corría fuerte, especialmente entre los oficiales jóvenes. Todo este asunto sufrió un viraje en el juego de poder que emergió después de la muerte de Barrientos. En la compleja manipulación de Siles Salinas para salvar su débil gobierno, empezó a tratar de apropiarse de los sentimientos nacionalistas jugando la carta del petróleo. De modo que cuando Ovando llega al poder ya estaba acorralado y a la defensiva en cuanto a la cuestión petrolera.

En suma, es obvio que de cualquier manera la nacionalización de la Gulf era una consecuencia lógica de la situación política de Bolivia. Aun así, este fue un tema de debate dentro del nuevo gobierno, donde muchas voces aconsejaban cautela. El ala más agresiva del populismo nacionalista del grupo civil encabezado por Marcelo Quiroga se impuso, y el gobierno orquestó la toma pública y dramática de las instalaciones de la Gulf. Mientras los soldados marchaban sobre las instalaciones de la Gulf, el gobierno promulgaba el decreto y declaraba el 17 de octubre como el Día de la Dignidad Nacional. Aquel día fue el punto de influencia más alto del grupo civil nacionalista en el régimen de Ovando.[20]

Pedro Paz, economista argentino, coautor, con Osvaldo Sunkel, del libro "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo", en su trabajo sobre el "*Enfoque de la Dependencia en el Desarrollo del Pensamiento Económico Latinoamericano*" se refiere al papel de la *Estrategia* de la siguiente manera:

Existen muy pocos ejemplos en materia de planificación, en los cuales se formule un plan y una estrategia global de desarrollo junto con la incorporación de las tareas de liberación nacional y participación popular. La experiencia más sugerente se encuentra en Bolivia con su "Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional". Esta estrategia pretendía dar respuesta al carácter excluyente y marginalizante de su economía, mediante la puesta en marcha de un proceso de planificación apoyado en la liberación y



participación popular. A pesar de que ésta fue una experiencia muy pequeña y efímera, aportó, a nivel metodológico, una serie de elementos que significaron un avance cualitativo respecto de las técnicas de planificación cepalinas, las cuales eran, hasta entonces, las más conocidas y usadas.[21]

El economista boliviano Pablo Ramos, ex-rector de la Universidad Mayor de San Andrés dice:

Entre 1969 y 1971 el país vivió un breve pero fructífero periodo de realizaciones en materia de política económica. En octubre de 1969 el gobierno del general Alfredo Ovando decretó la nacionalización de los bienes de la Bolivian Gulf Oil Company, que controlaba la mayor parte de las reservas probadas de petróleo y gas. Con esta medida se fortaleció YPF, representando una recuperación de soberanía en esta actividad estratégica. Fue un resurgir del nacionalismo revolucionario, aunque a destiempo. En la minería se estableció el monopolio de exportación de minerales a cargo del Banco Minero. En una operación secreta, para evitar entorpecimientos externos, el presidente Ovando hizo preparar los estudios y suscribió el contrato con una empresa alemana para la instalación de hornos de fundición, con lo que se concretó una vieja necesidad de la industrialización boliviana. El Sistema Nacional de Planificación fue reforzado y se aprobó la Estrategia Socioeconómica para el Desarrollo Nacional (1970-1990), dentro de lineamientos de liberación y participación popular. Asimismo, llevó adelante la reforma administrativa, mediante la aprobación de la llamada Ley de Bases.[22]

Mariano Baptista, escritor boliviano y ex-Ministro de Educación y Cultura, hizo el siguiente comentario sobre la *Estrategia* en su estudio sobre la historia contemporánea de Bolivia:

Un centenar de expertos y economistas nacionales y de Naciones Unidas, bajo la supervisión del Ministerio de Planeamiento, a cargo de José Ortiz Mercado, preparó la "Estrategia nacional de desarrollo económico y social de Bolivia", considerado como uno de los documentos capitales para la planificación del país, con metas que debían cubrir, bajo varios regímenes políticos, un horizonte de 20 años.[23]

También el notable escritor boliviano Augusto Céspedes, fundador del MNR, en una de sus crónicas periodísticas se refiere a la *Estrategia*:

Pudiera ser que la dinámica política que aventa figuras haya hecho olvidar a este diputado del 66 que súbitamente avanzó con Marcelo Quiroga Santa Cruz al liderado de la nueva generación nacionalista. Sus propósitos rectificadores de la línea revolucionaria pasaron rápidamente de la crítica a la acción: poco después los mismos diputados, con el escritor Baptista Gumucio y otros, formando el gabinete del general Ovando, procedieron sobre la marcha a la nacionalización de la Gulf. Por otra parte, Ortiz Mercado con un selecto grupo de jóvenes economistas formuló la "estrategia Socio-económica del Desarrollo Nacional" programa para 1971-1991 y proyectó la Ley de Bases del nuevo Estado.[24]

El periodista y combativo Diputado Nacional Andrés Solíz Rada escribió lo siguiente:



El gobierno de Ovando, cuyas medidas más importantes fueron la nacionalización de los bienes de la Bolivian Gulf y la instalación de los primeros hornos estatales de fundición de estaño, se basó en el "Mandato Revolucionario" de las FFAA (suscrito por el Alto Mando Militar), el cual buscaba asegurar la soberanía de la Nación sobre las fuentes de producción del país; consolidar, extender y diversificar la industria minera; asegurar el establecimiento de fundiciones y refinerías y conseguir la instalación de la industria pesada. Esta política debía sustituir, de manera paulatina, al financiamiento externo, fomentando la capacidad productiva y reproductiva de Bolivia. Sobre la base de ese "Mandato", un equipo de economistas, encabezado por el Ministro de Planificación, José Ortiz Mercado, elaboró la "Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991". Se trata, sin lugar a dudas, del documento más completo, desde la óptica defensiva del país, en materia de planificación económica.[25] En un panel sobre las "Estrategias y Procesos de Planificación en Bolivia" Edgar Camacho Omiste, ex-canciller de la República, se refirió a este documento de la siguiente manera:

El aspecto fundamental de la Estrategia de 1970 es que constituye la síntesis entre un plan económico y un plan político, en ella se halla la necesidad de la reforma del Estado; por tanto, lo político se visualiza como un dato esencial de la planificación. Además, se detecta que los elementos cualitativos son más importantes que los cuantitativos; más trascendente que una cifra es saber qué pasa con el pueblo y con la realidad social[26].

Eduardo Arze Cuadros, economista boliviano, al referirse a los procesos de planificación en Bolivia, dice:

Dentro de este marco general, cabe subrayar que los dos primeros documentos del MNR cuales fueron; "Nosotros frente los Traidores" (1941) y "Las Bases y Principios de Acción Inmediata del MNR" (1942) redactados por José Cuadros Quiroga no constituyen en sí el programa de gobierno del partido como se los tiende a presentar en textos de consulta que sistemáticamente se limitan a consignar solo a las conclusiones del documento, ignorando su desarrollo secuencial, básico para una comprensión adecuada de la ideología, sino que constituye más bien su sustento filosófico frente a una coyuntura política determinada: La de la génesis del movimiento. Por tanto, para la definición del modelo global de desarrollo del Nacionalismo Revolucionario como programa de gobierno, de mayor importancia para el análisis, resultan el "Plan de Política Económica de la Revolución Nacional" (1955) concebido por Walter Guevara Arce, el "Plan Decenal de Desarrollo 1961-1970" dirigido por Roberto Jordán Pando y la "Estrategia Nacional de Desarrollo 1971-1991" formulada por José Ortiz Mercado, programas de gobierno que, en su rigor, conforman todo un proceso de profundización en la interpretación y concepción del modelo nacional-revolucionario como *Estrategia* orientada a la liberación nacional.

Más adelante, al referirse a la *Estrategia*, agrega:

...la verdadera trascendencia del modelo nacional-revolucionario que propone la "Estrategia del Desarrollo 1971-1991" radica en una ruptura radical con las dos versiones anteriores en lo que respecta al concurso del financiamiento externo en los



planes nacionales de desarrollo. La propuesta de la Estrategia es perfectamente clara al respecto y responde en gran parte a las nuevas perspectivas de desarrollo abierta al país con la nacionalización del petróleo (1969); el proyectado inicio de las ventas de gas a la Argentina, y la inauguración de la Planta de Fundición de Estaño en Vinto (1971), situación que contrasta radicalmente con la estructura monoprodutora decadente heredada por el MNR en 1952. Durante las dos décadas transcurridas desde la Revolución de Abril de 1952 (1952-1970), la economía de Bolivia había sufrido importantes transformaciones generadas, a gran costo social y nacional, gracias a la acción de los anteriores planes de desarrollo. En estas circunstancias, la "*Estrategia*" de 1970 podía ciertamente estar en condiciones de fijarse una meta mucho más ambiciosa en materia de política de financiamiento. Su mérito precisamente en que así lo hace:

"A diferencia del planteamiento efectuado en el Plan Decenal de 1961, en el cual el punto de arranque estuvo supeditado a la captación del ahorro externo, en el presente modelo, sobre la base del objetivo de liberación de la dependencia externa, el punto de partida descansa en las exigencias y posibilidades del propio sistema nacional.

De ahí, la importancia asignada a los sectores de exportación que, de inmediato, puedan ofrecer una captación de excedentes reales para la economía, aspecto que se halla englobado dentro del concepto denominado de dinámica externa".[27]

Con algunos de los comentarios expuestos por estos académicos de renombre internacional, no estoy completamente de acuerdo. Sin embargo, destaco la percepción que desde la distancia tenían del proceso boliviano y de los emprendimientos que realizara el Gobierno Revolucionario. Respetando la estructura de esos comentarios, solamente señalaremos algunas diferencias que apreciamos que son necesarias. No con el ánimo de polemizar ni de ser susceptible por su crítica, sino, más bien, tratando de puntualizar ciertos hechos que ellos probablemente desconozcan. Si bien es cierto que en las ciencias sociales, en general, por más que nos esforcemos no existe una neutralidad valorativa, también es cierto que hay que tratar de sistematizar y caracterizar los fenómenos que estudiamos con coherencia y con una lógica no contradictoria con la hipótesis planteada y con el marco teórico de referencia.

El trabajo del profesor Wilkie sobre la recentralización es uno de los trabajos más incisivos que he leído sobre la debilidad del gobierno central de Bolivia y la necesidad de la recentralización. Cuando él mostraba y comparaba la situación de Bolivia con la de México y Costa Rica, a través de su lúcido estudio, interpretó correctamente el propósito del Gobierno Revolucionario de superar "el feudalismo administrativo" enquistado en las entidades descentralizadas, sean estas instituciones autónomas o empresas públicas. Dicho "feudalismo administrativo" había surgido por aplicar modelos norteamericanos de organización administrativa descentralizada. Para ser preciso el modelo de W. F. Willoughby[28] que surgió en 1917 en los Estados Unidos y se aplicó en América Latina y en Bolivia a partir de la década del 30, hasta la aplicación de la Ley de Bases del Poder Ejecutivo en 1970 que introdujo otros criterios de supervisión y control.

Harold Seidman, quien criticó el modelo de Willoughby, nos da una valiosa opinión al respecto cuando se refiere a este modelo de administración descentralizada:



Bien entendidas, como lo que son, un instrumento de gobierno que se adapta bien a ciertos tipos de programas públicos, las corporaciones públicas tienen un definitivo y constructivo rol o papel que jugar en el gobierno moderno. Una vez que el mecanismo es santificado y por tal razón se le concede un status de privilegio en relación con las otras partes, pierde su utilidad... En algunas partes de América Latina las corporaciones públicas puede decirse literalmente que constituyen un cuarto poder, sin cabeza ni responsabilidad del gobierno[29].

Tratando este mismo tema, Lauchlin Currie dice:

La existencia de una vasta rama del Poder Público que funciona dislocadamente, se ha convertido en uno de los mayores obstáculos que impiden la organización eficiente de las actividades gubernamentales.[30]

Para resolver los problemas de la descentralización funcional nos inspiramos en un libro[31] de Willburg Jiménez Castro[32], autor costarricense que no lo vi mencionado en los trabajos del profesor Wilkie, y que es, sin duda alguna, un valioso instrumento de información, análisis y soluciones alternativas a este mal que aquejaba y aún aqueja a la administración pública en América Latina.

Sobre este aspecto un informe de Naciones Unidas, nos dice lo siguiente:

Si la anticuada organización gubernamental sigue funcionando en la misma forma de antaño, en las empresas se crearán grupos poderosos ajenos al régimen democrático. Se emplearán fondos públicos con fines generales, pero sin sujeción a fiscalización pública, y se aminorará la responsabilidad pública real.

...la libertad tiene también sus costos, los cuales son particularmente elevados en países que comprenden programas de mejoramiento económico, que deben llevar a cabo con sus propios recursos. Cuando éstos son acentuadamente escasos, es de suma importancia que cada elemento sea utilizado al máximun...

El equilibrio entre la libertad financiera de la empresa y el control central es delicado, y son pocos los países que pueden jactarse de haber hallado una solución permanente[33].

Los dilemas son ideológicos, políticos, jurídicos y de organización administrativa y se resuelven de manera diferente según las ideologías, las dinámicas de poder y las tradiciones del marco jurídico de cada país; este último no puede cambiarse de manera total y en corto tiempo.

Harold Seidman es del criterio que:

...lo que el Presidente u otros funcionarios que ejercen cargos de alta supervisión han de tener es autoridad para asegurar que las acciones que las corporaciones tomen, dentro del marco jurídico en que se desenvuelven, sean consecuentes con la política de gobierno[34].

Nosotros buscamos una solución que consistía en que las empresas públicas no dependan directamente de la Presidencia de la República, que era un modelo de excesiva concentración presidencial y que no podía cumplir las labores de supervisión y control. Una dificultad adicional era la inexistencia de los denominados Sistemas Administrativos, que fueron introducidos en nuestra Administración Pública en la Ley



de Bases, donde se establecía una tríada diferenciada de instituciones sectores y sistemas. Por eso la Ley de Bases actuó como correctivo de las patologías existentes en la Administración Pública y trató de enmendarlas. Entre esas medidas destacan por su importancia los ya mencionados Sistemas Administrativos: de Planificación, Presupuesto, Reforma y Modernización Administrativa, Personal, Estadística, Contabilidad Pública y de Compras Suministros y Almacenamamientos. Estos sistemas estaban comandados por los Ministerios de Planificación y de Hacienda.

Por sistemas administrativos, se entendía, en la Ley de Bases, el conjunto de órganos principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener esas partes componentes. Esas partes actúan con una misma organización y satisfacen un objetivo común. Esta es la significación e importancia que tienen los sistemas administrativos en la organización de la Administración Pública, porque establecen el concepto antónimo de lo caótico. Otro concepto importante fue el de la sectorialización a los efectos de poner como cabeza de sector a los Ministros de Estado, para que ellos regulen directamente las actividades públicas, privadas y cooperativas en su respectivo sector.

Otra reforma importante fue la de la Contraloría General de la República. Ella estaba operando desde la Misión Kenmerer como juez y parte puesto que tenía a su cargo la Contabilidad Pública, la Pre-auditoría y la post-auditoria. En la Ley de Bases se dispuso que la Contraloría quede encargada del control fiscal de todas las entidades que integran el sector público por lo que cumpliría la función de post-auditoria fiscal, técnica y financiera de esas entidades. Además, estaba encargada de resolver, por la vía administrativa, la responsabilidad de los administradores. La función de Preauditoría se la encargó al Ministerio de Hacienda, lo mismo que la Contabilidad Pública. Entre esas medidas estaba también el sistema de Caja Única a cargo del Tesoro Nacional, dependiente del Ministerio de Hacienda para la recaudación y distribución de los recursos financieros que corresponden a la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada funcionalmente.

James Wilkie sostiene que el hecho de que *"los técnicos"*, como nos denomina, *"hayan ideado una estrategia detallada en pro del desarrollo nacional es digno de admiración"*, agregando de modo irónico que el *"tono de su obra es como de omnisciencia"*,... sin embargo, que *"al hacer el análisis de su propio país no han tomado en cuenta cuatro factores importantes"*. Estos cuatro factores son los siguientes:

1. El plan será llevado a cabo en un vacío apolítico.
2. La base analítica para el crecimiento proyectado es inadecuada.
3. El hecho de que el sector descentralizado ofrezca ventaja de empleo a personas más calificadas (la burocracia del gobierno esta formada por gente no capaz).
4. Las consideraciones financieras no se toman en cuenta en la planificación.

Con respecto al primer factor, no es evidente que nosotros creyéramos que operábamos en un vacío apolítico; todo lo contrario, el autor de este estudio como Ministro de Planificación fue encargado por el general Ovando y el Comandante en Jefe de las FF.



AA. General J. J. Torres, para ocuparse de ampliar la base de sustentación política del régimen. Si no se consiguió este apoyo fue debido a una complicada negociación con el MNR que no tuvo éxito debido a suspicacias dentro de las Fuerzas Armadas y del propio MNR que al final tuvo opiniones divididas. Hernán Siles Zuazo estaba dispuesto a apoyar al régimen, mientras que la fracción de Víctor Paz Estenssoro prefirió tomar el camino de la conspiración. Lo curioso del caso es que los oficiales más reacios al ingreso del MNR fueron los que entraron en la conspiración con Paz Estenssoro, FSB y los grandes grupos de poder económico, como la minería mediana y la agroindustria del oriente, en conexión con gobiernos de países vecinos, que apoyaron los golpes contra Ovando y contra Torres.

Considero que el General Ovando era sincero, pues a él le interesaba ampliar las bases de sustentación de su gobierno. En cambio a los militares que aparentemente se oponían al ingreso del MNR, les interesaba debilitar al régimen para montar su conspiración y provocar su caída.

Sin embargo, debo reconocer, que el régimen no estuvo exento de errores de percepción y de indecisiones. Un caso notorio fue la política con relación a la COB. Este fue, después, un verdadero dolor de cabeza para el gobierno.

La COB, cuando fue reorganizada y eligió a Juan Lechín como Secretario Ejecutivo, se pronunció por un modelo socialista de desarrollo, manifestándolo así de forma explícita en 1970, cosa que no lo había hecho antes. Por lo tanto, era contraria al Modelo Nacional Revolucionario de Desarrollo que planteaba el Gobierno. No olvidemos, como señala Kalecki, que el modelo nacional revolucionario o régimen intermedio no tiene a los obreros o trabajadores como clase dirigente[35].

Con referencia al segundo punto, no comprendo bien si son las bases analíticas estadísticas, de proyecciones econométricas, o del análisis del modelo que sustentábamos, por lo tanto no sé específicamente de qué se trata. Si bien es cierto que no teníamos, como tampoco tenemos, una adecuada información estadística, no por eso se va a dejar de planificar; sabíamos que nuestra base de datos era insuficiente. Por eso creamos el Instituto Nacional de Estadística vinculado al Ministerio de Planificación.

En cuanto al tercer punto, ese es un problema del mercado de trabajo y de los incentivos salariales. En esta materia seguimos el modelo norteamericano que no ha sido el más efectivo para América Latina y para Bolivia en particular, como muy bien lo señalaron anteriormente administrativistas norteamericanos, como Harold Seidman y Lauchlin Currie al referirse a esta "*cuarta rama del gobierno*". Por eso es que tomamos la decisión de llevar adelante una Reforma Administrativa, que por supuesto no puede resolver los problemas de la noche a la mañana. La reforma administrativa es una acción permanente y sistemática de revisión, sustitución y mejoramiento del aparato estatal, que persigue la modificación de la maquinaria administrativa, racionalizando sus métodos de trabajo y solucionando los problemas humanos de la administración, vale decir modificando aptitudes y actitudes, mediante la educación y los incentivos y esto solamente se lo obtiene en el largo plazo.



Este tema del personal público y de los incentivos es uno de los problemas a resolver no solamente de América Latina, sino también de los países desarrollados, incluyendo Estados Unidos, como lo demostró Seidman con quien conversé extensamente en el Congreso Mundial de Ciencias Administrativas celebrado en México en 1974.

Sobre el cuarto punto, quiero decir que nuestros criterios estaban fijados en la *Estrategia* y eran:

- Aumento de la presión fiscal.
- Manejo escrupuloso del gasto público, reduciendo el gasto corriente para aumentar el gasto en inversión.
- Venta de Títulos públicos.

Además de esto, buscábamos atraer al capital extranjero bajo reglas de juego claras. Creemos que el capital extranjero, para un país que tiene bajas tasas de ahorro interno, es muy necesario. El capital extranjero, sea en la forma de inversión directa o de prestamos, sirve para complementar el esfuerzo interno. Es necesario, sin embargo, aclarar que el capital extranjero en la primera etapa de su inversión tiene un efecto benéfico, en la balanza de pagos, pero más tarde, tiene un efecto expoliatorio sobre la misma en los casos de la inversión extranjera directa. Mientras que los prestamos externos, especialmente los de baja tasa de interés, si bien acentúan el endeudamiento externo, cuando se terminan de amortizar quedan como parte del patrimonio del país e incrementan el acervo del capital nacional. El capital extranjero que viene a servicios públicos y a recursos naturales no renovables, es un capital que oprime, no libera, porque sus utilidades son remitidas al exterior, mientras que el capital extranjero que se invierte en industrias de transformación, dirigidas hacia la exportación o a cubrir la demanda interna, es un capital positivo. Para que la inversión extranjera directa, sea altamente benéfica, para un país de las características de Bolivia, necesitamos una economía de dimensión, debido a que nuestro país tiene un reducido mercado interno. Bolivia requiere integrarse en un espacio económico mayor, por el motivo antes señalado, ya que carecemos de viabilidad nacional individual, y requerimos una viabilidad nacional colectiva, es decir en un esquema de integración multinacional.

Recuerdo que el cientista político brasileño Helio Jaguaribe, solía decir que Mister Smith de Glasgow, cuando decidió irse con su capital a los Estados Unidos, no retornó nunca más a Glasgow, sino que se quedó en los Estados Unidos por tener este país una economía de dimensión.

Cuando los países latinoamericanos abrimos las puertas al capital extranjero, no hacemos discriminación entre capital productivo y capital especulativo, o entre un capital que ayuda a liberar estructuras de dependencia y otro que la remacha. Yo creo en que no podemos desvincularnos de los centros, por ruptura, como algunos plantean. Estoy de acuerdo con la economista Joan Robinson cuando escribió "*la miseria de ser explotados por los capitalistas, no es nada comparada con la miseria, de no ser explotados en absoluto*". Sin embargo, esto no significa que favorezcamos abiertamente al capital extranjero, sino que busquemos negociar mejores condiciones con el mismo.



Sobre el tema de la asistencia económica y técnica o ayuda internacional, quiero decir que ésta alcanzaba al 10% del PIB aunque algunos sostenían que era del 13%. Bolivia no podría vivir si prescindiera de la ayuda internacional. Sin crédito concesional –con tasas más bajas que las del mercado– y sin donaciones, para atacar diversos problemas sociales, sería mucho más dura nuestra existencia. Aunque habían algunos que sostenían, especialmente fuera del gobierno, que no deberíamos recibir ayuda, yo aún me pregunto ¿Cómo haríamos para conseguir esta cantidad de dinero para equilibrar nuestra balanza de pagos?

Por otra parte, un plan de largo plazo no puede calcular las necesidades de financiamiento. El plan de largo plazo es un plan guía que ayuda a bosquejar el plan de desarrollo de mediano plazo (5 años). En este plan es donde se contempla cómo financiar el desarrollo. Lo que sí se hizo, repito, es señalar los instrumentos que íbamos a utilizar para captar ese financiamiento. Por eso fue que diversificamos nuestras relaciones exteriores para obtener más ayuda internacional, ampliándolas a países del mundo socialista y de la Europa Occidental, así como también para atraer al capital extranjero, especialmente la inversión directa de los países capitalistas, buscando, además, una política de integración. Para ello consideramos que lo más conveniente en ese momento era ingresar al grupo Andino.

Por lo demás, este es un problema de todos los países subdesarrollados, porque la ayuda de los países desarrollados es aún insuficiente. Además, para cualquier país es difícil, sea desarrollado o no, programar el financiamiento de un plan, ya que hay diversos factores que inciden en el financiamiento externo, sean políticos, tecnológicos, de aumento de costos o de precios. Por ejemplo, Bolivia, con la nacionalización de la Gulf, iba a obtener excedentes de YPFB, que servirían de apoyo financiero al Plan. Cuatro años después nadie hubiera pensado en los aumentos crecientes del precio del petróleo. Cuando se nacionalizó la Gulf, el barril de petróleo crudo tenía un valor de 2.5 a 3 dólares. Cinco años después llegó a costar algo más de 30 dólares. Esto obviamente resultó beneficioso para Bolivia.

Como ya hemos visto, Wilkie nos llamó "*omniscientes*", pero además nos pedía que seamos "*omnipotentes*"; ambos sólo son atributos de Dios y no del hombre, ya que nosotros somos finitos y situados existencialmente, *pa' más yapa* en el drama de un país de extremo subdesarrollo.

José Luis Sampedro, en su "*Conciencia del subdesarrollo*" (1979), describía y explicaba el subdesarrollo en los siguientes términos:

El subdesarrollo no es un problema interno de cada nación, sino un problema mundial. Ya se describa en términos de centro-periferia, de explotación imperialista, de neo-colonialismo o cualquier otro, el hecho es la subordinación o dependencia en que se encuentran los países subdesarrollados dentro del sistema. Esa dependencia bastaría para revelar que el subdesarrollo no es una etapa hacia el desarrollo, como otras situaciones. No es una antesala, sino un cuarto trasero, cuando no el sótano. El subdesarrollo es una situación final, como la orilla donde arriban los despojos del buque. Es, en fin, una segregación del desarrollo y elijo -entre aproximados sinónimos- el vocablo "segregación" porque tiene una doble acepción: la de ser una excreción, un



exudado, como el hilo de la araña, y la de significar también un rechazo, una marginación. Es decir, que también a escala mundial los que pueden tomar decisiones no quieren, mientras que los que quieren no pueden.

Por último, la caída del régimen obedeció a una constelación de factores externos e internos que no es el caso analizar aquí en detalle.

Con respecto a los comentarios que hace Oscar Ugarteche, acerca de que el gobierno revolucionario del General Ovando se hubiera "*inspirado en el golpe peruano*", es una apreciación inexacta. En Bolivia, después de la Guerra del Chaco, los militares se habían unido a sectores civiles progresistas, así fueron los gobiernos de Toro, Busch y Villarroel. Ovando siguió este molde; y no olvidemos que llegó a ser parte de los elencos políticos del MNR, ya que fue varios años, jefe de su célula militar. Por otra parte, ocupó durante ocho años el alto cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y se lo consideró reconstructor de la misma.

Pasando a considerar el análisis de Malloy y Gamarra, que hacen sobre el régimen de Ovando, en líneas generales me parece acertado. Sin embargo, no estoy de acuerdo en su calificación del régimen como populista.

Ernesto E. Laclau, politólogo argentino, dice sobre el populismo:

...es un concepto a la vez elusivo y recurrente. Pocos conceptos han sido más ampliamente usados en el análisis político contemporáneo y, sin embargo, pocos han sido definidos con menor precisión. Sabemos intuitivamente a qué nos referimos cuando calificamos de populista a un movimiento o una ideología, pero encontramos las mayores dificultades en traducir dicha intuición en conceptos. Esto ha conducido con frecuencia a una práctica *ad hoc*: continuar utilizando el término en forma puramente intuitiva o alusiva y renunciar a cualquier esfuerzo por desentrañar su contenido.[\[36\]](#)

El mismo Laclou, continúa:

..."David Apter, por ejemplo, afirma refiriéndose a los nuevos regímenes políticos del Tercer Mundo:

Lo que vemos hoy en el mundo es una gama de sistemas políticos adaptados. Incluso los más rígidos son débiles. Incluso los más monolíticos en sus formas tienden a la división en sus prácticas y a la dilución en sus ideas. Pocos son totalitarios, casi todos son populistas y, fundamentalmente *predemocráticos* antes que *antidemocráticos*.

Y a lo largo de su libro (Política de La Modernización), pese a que el "populismo" de estos nuevos regímenes juega un papel importante en la caracterización de los mismos, Apter no intenta en ningún momento determinar con alguna seriedad, el contenido del concepto que emplea.[\[37\]](#)

En un lúcido artículo, "*El Populismo en perspectiva*", Paul W. Drake, cientista político norteamericano, describe y explica los distintos tipos de populismo de acuerdo



a las fases históricas que se han dado en América Latina y los define como populismo inicial, populismo clásico, populismo tardío y populismo putativo.

El populismo inicial sería el de Hipólito Irigoyen que apareció en los primeros decenios de siglo XX, con sus reformas en favor de la clase media.

El populismo clásico sería el que aparece entre los años treinta y cuarenta. Comparados con sus predecesores, éstos eran más dedicados a la clase trabajadora urbana y a las visiones socialistas de la reforma gubernamental e impulsaron el proceso de sustitución de importaciones. Ejemplos de ello, Vargas en Brasil, Perón en la Argentina y Paz Estenssoro 1952-1956 en Bolivia.

El populismo tardío es el que entra en escena en los años setenta y ochenta con Juan Domingo Perón en la Argentina y Alan García en el Perú.

También están los populistas de "pisa y corre" que se han tornado más comunes en los países que han tenido una larga trayectoria de populismo. Estos populistas, también "*llamados putativos*", generan esperanzas de políticas de redistribución en gran escala en su campaña, pero una vez en el poder implantan paquetes de austeridad de mercado libre. Entre ellos se encuentran, según Paul W. Drake: Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Carlos Menen en la Argentina y Jaime Paz Zamora en Bolivia[38].

A mi parecer el régimen de Ovando no se encuadra en ninguna de estas caracterizaciones, más bien me parece que estuviera inserto en estas últimas explicaciones que hace Paul W. Drake.

Como los movimientos populistas, las políticas populistas han sido muy comunes en el siglo XX. Cierta conjunto de iniciativas e instrumentos se ha asociado a los esfuerzos populistas por alcanzar una rápida industrialización y redistribución. Las políticas populistas tradicionales han incluido la protección arancelaria y los créditos subsidiados para la industria, la discriminación contra la agricultura y las exportaciones, los aumentos salariales, el gasto deficitario y la proliferación de organismos estatales de planeación, empleo y beneficencia.

Sin embargo, muchos gobiernos latinoamericanos han intentado también algunas combinaciones de estas políticas sin una dirección populista, una base social o una agenda de reformas; se han aplicado dichas políticas por razones distintas de la incorporación de sectores urbanos olvidados, como las restricciones cambiarias, las escaseces de la recaudación y las presiones ejercidas por grupos de intereses organizados; aunque los resultados de las políticas pueden haber sido muy similares, sus causas fueron muy diferentes.[39]

Sin embargo, quiero hacer una salvedad. El régimen de Ovando tenía un plan guía que lo orientaba para no perderse en planteamientos corto placistas como son los regímenes que practican una macroeconomía populista, ya que durante el año de gobierno de Ovando y mientras se preparaba la *Estrategia*, el Presidente Ovando, la tomaba a ésta como el documento que iba a ser la guía de acción de su gobierno. Por lo demás, es bueno aclarar que la política económica de corto plazo tuvo éxitos innegables,



tales como la duplicación de las reservas monetarias (subieron de 27 millones a aproximadamente 50 millones de dólares), se restringió el gasto público, se mantuvo la presión fiscal y se ordenaron las cuentas públicas. Esto último hay que resaltarlo, puesto que era la primera vez en nuestra historia que teníamos un presupuesto consolidado del sector público. No se burocratizó el Estado con el aumento de empleados públicos.

Estos éxitos se lograron en un entorno macroeconómico adverso. Tras la nacionalización de la Gulf se paralizaron las exportaciones del petróleo, hubo boicot internacional y reducción de la ayuda, también se paralizó la ejecución del Proyecto de Gaseoducto a la Argentina y bajaron los precios del estaño. Pese a todo esto la tasa de crecimiento económico fue del 5.2% en 1970, siendo superior a la de 1969 de 4.5% e inferior a la de 1968 que fue 7.2%.

En síntesis, el gobierno de Ovando no descuidó los problemas de la coyuntura, ni subestimó los aspectos monetarios y financieros. Por lo tanto, no tuvo el manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo que tienen los gobiernos populistas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo he intentado hacer una síntesis de los antecedentes, propósitos y objetivos que se proponía realizar el gobierno de Ovando a través de la Estrategia, que como ya lo he señalado, se trataba de un proyecto nacional.

La *Estrategia*, fue un documento elaborado por la Comisión Nacional de la *Estrategia*, bajo la presidencia del Ministerio de Planificación y buscando la participación de los agentes económicos públicos, privados y cooperativos. No se exceptuó a ninguno de los actores antes mencionados.

La *Estrategia* aportó a la metodología de la planificación latinoamericana como lo señaló Pedro Paz: "*elementos que significaron un avance cualitativo respecto a las técnicas de planificación cepalinas, las cuales eran hasta entonces las más conocidas y usadas*".

Un hito importante del sistema de planificación que se implementó entre 1969 y 1970, con la Ley de Bases del Poder Ejecutivo, fue convertir al Ministerio de Planificación en la Secretaria del Consejo Nacional de Desarrollo. Con esta estructura el marco de referencia central y la imagen objetivo de la *Estrategia* no podían perderse, porque estaba conectada con la toma de decisiones de política económica, al no poderse tomar ninguna medida de política económica de corto plazo sin previa consulta al Ministerio de Planificación. En etapas anteriores, las decisiones de política económica eran tomadas por el Ministerio de Hacienda y otros ministerios.

La *Estrategia de Desarrollo* no se ejecutó por la caída del gobierno; si bien se tomaron algunas medidas, quedó como un documento de consulta, a veces como fuente de inspiración para algunos proyectos o políticas sectoriales que adoptaron gobiernos posteriores.



Sin embargo, es necesario destacar que en el gobierno de Ovando se tomaron algunas medidas en el marco del Mandato de las Fuerzas Armadas y de la *Estrategia*. Si bien estas medidas, de gran significación, se tomaron antes de la terminación del documento de planificación, formaban parte de éste, como un todo orgánico y como bases del control nacional de nuestras riquezas y para la formación de complejos industriales, que eran las bases de la formación de polos y la especialización productiva, añadiéndole valor agregado a nuestras exportaciones. Estas medidas fueron la nacionalización del petróleo, la instalación de los hornos de fundición de estaño. También se dieron los primeros pasos para ejecutar una nueva reforma agraria.

La nacionalización de la Gulf.

Al reconquistar el petróleo, Bolivia recuperó las siguientes reservas que estaban en manos de la Bolivian Gulf Oil Co.: el 73% de las reservas de crudo y condensado; el 90% de las del gas; el 72% del total de la producción de petróleo y el 73% del potencial de producción de gas. Esta importante riqueza se la incorporó a YPF. Sobre esta medida Juan Antonio Morales, actual presidente del Banco Central, opina:

...Una vez resuelto el tema de la indemnización a la *Bolivian Gulf Corporation*, que imprudentemente había sido nacionalizada en 1969...[40]

Esa “imprudencia” benefició a Bolivia por veinticinco años (de 1970 hasta 1995), como lo demuestra Miguel Angel Hernández en su tesis de grado "La Nacionalización de la Bolivian Gulf Oil Company" que presentó en la Universidad Gabriel René Moreno. En esa tesis, presenta los resultados obtenidos con la nacionalización de la Gulf para el Estado boliviano, demostrando que fue positiva para Bolivia, ya que representó entre impuestos, regalías, subsidios y utilidades netas, un total de USD 10.746.586.116.64 (Ver Anexo III), en contraste más adelante hace un ejercicio de comparación de lo que hubiera sido para Bolivia mantener la vigencia del código Davenport y las concesiones de explotación petroleras a la Gulf. De ser así sólo hubiésemos recibido USD 623.494.633,04. (Ver Anexo IV).

Además, como dice el profesor Gustavo Prado, economista histórico Boliviano: ...ahora sabemos, sin la extraordinaria presión tributaria sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos la estabilización económica de 1985 se hubiera visto bastante comprometida.[41]

Podemos decir, entonces, que la "imprudencia" estaba ampliamente justificada. En esta trascendental medida actuaron, como gestores e impulsores principales, el General Ovando y Marcelo Quiroga Santa Cruz.

La instalación de los hornos de fundición de estaño.

Otra medida importante fue la instalación de los hornos de fundición de estaño en Bolivia y además el planteamiento que iniciara Ovando en 1966 y que continuó con mayor énfasis durante el gobierno revolucionario, donde planteaba la integración vertical de la industria minera. Para ello vamos a utilizar un análisis que hace Roberto Arce a quien siempre he considerado el mayor experto minero del país, en su libro *Pasado y futuro de la minería en Bolivia*:



A raíz de la baja del estaño iniciada en los años 1927-1929, Patiño logró obtener el control de las fundiciones de estaño de Inglaterra (Williams Harvey, Cornish Tin Smelting Co., Etc.), habiendo organizado con dichos intereses la "Consolidated Tin Smelters" (1929). Este hecho contribuyó decisivamente para que Patiño perdiera todo interés en instalar una fundición de estaño en Bolivia. En la memoria anual de Patiño Mines and Enterprises Consolidated Inc., correspondiente al año 1938, Patiño afirma:

"Nuestros concentrados y prácticamente los de alta ley de Bolivia, son fundidos y refinados en Inglaterra por razones de orden puramente económico. Nuestra experiencia, y últimos estudios efectuados por nuestros técnicos demuestran que es más barato fundir y refinar estaño, en las plantas de la Williams Harvey and Co. en Bootle, cerca de Liverpool, que en ninguna parte. A las condiciones locales de Bootle hay que añadir como factor determinante la larga y no igualada experiencia de la Williams Harvey en el tratamiento de los minerales complejos de Bolivia en los que se ha especializado desde hace más de 25 años. Esto permite a nuestra compañía y, en general a todas las Empresas de Bolivia, obtener la tarifa más baja posible para fundir y refinar sus concentrados de estaño. Esta es una valiosa cooperación al desarrollo de la minería del estaño en Bolivia, sobre la que gravitan, como se sabe, factores adversos."

Si bien bajo el criterio comercial de corto plazo tenía razón Patiño en sus afirmaciones, es imperdonable el que los gobiernos de Bolivia desde comienzos del presente siglo no hubieran tenido la visión de largo plazo de la necesidad de que se instalara una fundición en el país. Se pudo, desde comienzos del presente siglo, haber aplicado el mismo sistema que hizo efectivo el gobierno de Malasia: un impuesto extra a la exportación de concentrados. Con este sistema, Malasia ha contado con varias fundiciones de estaño desde hace muchos años atrás. El gobierno del "Movimiento Nacionalista Revolucionario", que nacionalizó las minas en el año 1952, a pesar de haberse encontrado completamente impotente ante la necesidad de tener que enviar los concentrados de estaño a la fundición de Williams Harvey en Inglaterra, controlada por la empresa transnacional organizada por Patiño, no tomó pasos efectivos para la instalación de una fundición de estaño en Bolivia. Rompió sí, en parte, el monopolio de la Williams Harvey suscribiendo en 1962 un contrato para la fundición de un porcentaje de la producción de estaño de Bolivia en la planta de Texas controlada entonces por Wah-Chang Corporation.

La moderna fundición de Vinto recién inició su producción el año 1971, o sea, 18 años después de la nacionalización de las minas, a pesar de la sentida necesidad de que el país adquiriera mayor libertad para la comercialización del producto básico de su economía.[\[42\]](#)

Y prosigue así Roberto Arce:

La nacionalización de las minas de estaño de Bolivia demostró palpablemente la importancia que tiene en la minería del estaño la etapa de fundición. El gobierno de Bolivia, que nacionalizó la "Minería Grande" el año 1952, tuvo que enfrentar el hecho que el mineral producido en las minas debía ser enviado a Inglaterra para su fundición en la Williams Harvey, empresa controlada por los intereses de Patiño. Las importantes fases de la fundición, refinación y comercialización del estaño continuaban pues sin variación alguna fuera del control del Gobierno.



Desde entonces se han producido cambios profundos en la fase de la fundición del estaño.

El gobierno de Bolivia (Presidido por Ovando) ha instalado su propia fundición de estaño en Vinto, en las proximidades de Oruro. Dicha fundición, que comenzó a funcionar el año 1971, construida por la firma alemana Klockner-Humboldt-Deutz, tiene una capacidad del orden de 20.000 a 27.000 tons. de mineral o 7.500 a 10.000 toneladas finas metálicas. Está en proceso, en contrato con la citada firma alemana, de doblar su producción y de instalar otra fundición para minerales de baja ley de 10.000 tns. Metálicas de capacidad con lo que Bolivia en un futuro próximo podrá exportar exclusivamente estaño metálico.

La "Consolidated Tin Smelters" efectuó una fuerte inversión de capital en modernizar la fundición de Williams Harvey. Posteriormente, dicha fundición se vio privada del abastecimiento de los concentrados de estaño de Bolivia al instalar la fundición de Vinto cerca de Oruro. Este factor, unido a serias dificultades obreras obligaron al cierre de la fundición (Williams Harvey) que se declaró en quiebra (1973)[43].

El sereno análisis que realiza el ingeniero de minas Roberto Arce, me exime de mayores comentarios. Sin embargo, quiero hacer notar algo importante que plantea este prestigioso técnico boliviano cuando dice que en el corto plazo nos resultaba beneficioso vender a las fundidoras de Londres, pero que en el largo plazo era conveniente establecer los hornos de fundición de estaño en Bolivia. Esta visión de largo plazo fue la que tuvo Ovando y su gobierno, lo que permitió dar un margen de mayor autonomía a nuestro comercio exterior y añadir valor agregado a nuestras exportaciones.

Hacia una nueva reforma agraria.

Con respecto a la Reforma Agraria que había cumplido grandes objetivos de liberación y de dignificación del campesino, seguía la estructura agraria con unidades no viables de producción por su carácter parcelario. Dotaciones individuales que hacían muy difícil que los campesinos sean sujetos de créditos ante la banca y porque además el Banco Agrícola se había descapitalizado. El planteamiento del gobierno de Ovando era incorporar a esa marginalidad campesina y urbana, que se la estimó aproximadamente en 75% de la población. Es decir, que se reformulaba para la dinámica interna, –como principal planteamiento–, el impulso de una Nueva Reforma Agraria, creando unidades de explotación viables.

El problema de la tierra y de la organización social del campesinado, así como el de la capacidad de innovación tecnológica y productiva para las mayorías campesinas, son problemas estructurales y cruciales de Bolivia, que hacen difícil y de largo plazo su solución.

Una parte de este problema, que es del mundo subdesarrollado, lo registra muy bien J. K. Galbraith en sus conversaciones con Michal Kalecki y posteriormente su experiencia como embajador de Estados Unidos en la India con los consejeros agrícolas norteamericanos:



Normalmente, esto ocurría durante la conversación; Kalecki se tomaba pocas veces la molestia de escribir sus descubrimientos. Suya es la idea, que sí puso en letra de molde, de que cuanto menores son los ingresos de un hombre, mayor es su aversión al riesgo, si piensa racionalmente. Esto es debido a que las consecuencias de una pérdida son mucho más graves para el pobre que para el rico; y el más precavido o conservador de todos será el campesino que vive al límite de subsistencia. Si apuesta por una novedad y le sale mal, pasará hambre, y tal vez morirá. En cambio, un granjero rico sólo arriesga parte de su renta. He ahí la patética explicación de por qué los campesinos pobres son tan reacios a ensayar innovaciones en los cultivos. Los métodos tradicionales demuestran su eficacia por el propio hecho de que les permiten sobrevivir. Una nueva semilla, un nuevo método de labranza o el cultivo de una nueva especie podrían resultar inadecuados. Más tarde, cuando estaba en la India, como contaré, a menudo escuchaba las críticas de los consejeros agrícolas norteamericanos contra el agricultor indio, por resistirse a aceptar los métodos americanos. Cuando oía esto me acordaba de Kalecki. Si la innovación no funcionaba, el agricultor indio perecería de hambre, y él lo sabía. Mientras tanto, su consejero americano habría regresado tranquilamente a su Kansas natal[44].

Sobre este mismo aspecto y para mayor abundamiento, mostramos el pensamiento del sociólogo de la CEPAL José Medina Echavarría, sobre la reforma agraria boliviana, el comportamiento y la actitud del campesino boliviano:

La defensa secular del indio, reiteran sus conocedores, ha constituido en un encastillado repliegue sobre sí mismo y su propio grupo. Su vida a la defensiva tuvo que apoyarse en la suspicacia y el recelo, prisionera del uso inveterado y ajena a la innovación. Si nada hasta hoy pudo sacarlo de ese voluntario hermetismo, la gran esperanza de la reforma agraria será poder romperlo por primera vez. El éxito depende de que desaparezcan en alguna forma las actitudes que lo mantenían, que la confianza sustituya al recelo en las relaciones con el extraño y que el afán de lo nuevo quiebre el dominio absorbente del deseo de seguridad arraigado en la tradición. Nada de esto puede conseguirse naturalmente en un solo día y sólo la puesta en marcha de un medio institucional más favorable mostrará alguna vez cómo sin sentido la enconada polémica verbal entre la denigración sistemática del indio por parte de algunos y su romántica exaltación por parte de otros. Por eso importan tanto más escrutar algunos síntomas y predecir ciertos peligros, pues el mayor que puede correrse es provocar de nuevo, por torpeza y falta de tacto, o por servil entrega a lo preconcebido y doctrinario, el funcionamiento de los mecanismos del impulso secular de seguridad[45].

Frente a la magnitud de estos problemas, nosotros creíamos que esto se podría lograr a través de una mancomunidad productiva y la creación de cooperativas de ventas, servicios y otras. También se contemplaba ir hacia la conformación de aldeas rurales para crear una serie de demandas agregadas, que eran necesarias desde el punto de vista de retener la población en el campo, para no alimentar la marginalidad social urbana.

Además, considerábamos que el desarrollo agrícola no se lo puede ejecutar y menos acelerar sin cambios institucionales, por ello fue que fusionamos a los Ministerios de Agricultura y Asuntos Campesinos. Por otra parte la Reforma Agraria



por sí sola no es suficiente, puesto que ella no resuelve ni da soluciones a la dominación que ejercen los comerciantes y los prestamistas sobre los campesinos pobres. Para resolver estos problemas hay que complementar con otras acciones.

A la luz de los problemas actuales, vemos que la Estrategia no se equivocó cuando planteó la necesidad de una nueva reforma agraria. El proceso de la Reforma Agraria, jugó un importante papel en la modificación de la estructura de tenencia y de las relaciones de servidumbre que existían en el área rural. Esta reforma cambió la condición de siervos, en el altiplano y en los valles, al abolir el latifundio feudal y repartir la tierra al campesino. Si bien le dio un cierto nivel de subsistencia, además de un pequeño margen en la participación del mercado. Lo cierto es que la Reforma Agraria no dio los resultados efectivos que se esperaba. Por eso coincide con Kalecki en su apreciación, cuando dice que la Reforma Agraria boliviana era inadecuada.

Si bien no tenemos un análisis completo de la actual estructura de la tenencia de la tierra, se advierte que hay un proceso de reconcentración latifundista, especialmente en las áreas del Oriente Boliviano. En el Altiplano y los Valles se presenta en cambio un proceso diferente, donde se ha pasado del minifundio al microfundio y de éste al surcofundio.

Antes de la Reforma Agraria de 1953, el 4 por ciento de los propietarios controlaban más del 82 por ciento de la tierra. De acuerdo a los datos del Censo Agropecuario de 1984, dicha situación no habría cambiado sustancialmente, pues un 4 por ciento de las Unidades Agropecuarias controlaban un 91 por ciento de la tierra[46].

A 48 años de la reforma agraria, persiste la falta de seguridad jurídica y no hay políticas a favor de la agricultura campesina. Cosa similar, aunque en menor medida ocurre con la agricultura empresarial.

La *Estrategia* previó estos problemas y por eso planteaba la necesidad de una nueva Reforma Agraria, para evitar una explosión social con toma de tierras de manera anárquica en el área rural.

De vuelta al futuro

Todo texto o documento se explica en su contexto histórico, ya hemos señalado cuál era ese escenario internacional e interno, y las urgencias que hicieron tomar medidas dramáticas al gobierno del General Ovando. Fueron años tensos y quedó la *Estrategia* como un documento testimonio para futuros emprendimientos en un país de geografía y viabilidad difícil como el nuestro.

Han pasado treinta años desde que se elaboró la *Estrategia de Desarrollo*; si bien se mantuvo el capitalismo de Estado hasta 1985, la administración económica puso más énfasis en los problemas de corto plazo, sin tener claro un proyecto de país ni una imagen objetivo de largo plazo. Se pusieron en ejecución, en todos esos años hasta 1985, contradictorias políticas económicas, desaprovechando una coyuntura excepcional como jamás se había presentado a Bolivia entre los años 1973 a 1977, cuando los precios internacionales de las materias primas como el estaño subieron hasta 8 dólares la libra fina, y se registraron precios altos en los otros minerales que se



exportaban. Ya lo dijimos antes, los aumentos del precio del petróleo de 3 hasta más de 30 dólares el barril. Fueron también los años del alegre endeudamiento externo. Y de aumentar la capacidad instalada de las refinerías de petróleo sin tomar en cuenta la clara prescripción que estaba establecida en la *Estrategia* que decía:

Por consiguiente, puede ser conveniente definir proyectos a partir del crudo para tenerlos listos en el momento oportuno, aunque no conviene materializarlos hasta que no se descubran abundantes reservas de petróleo.[47]

Al no tener una política coherente para el largo plazo esto hizo colapsar el modelo ecléctico de economía mixta, al abordar los problemas y resolverlos solamente en el corto plazo. Llegamos así a 1985, con una inflación galopante, que llegó a ser hiperinflación y con un entorno internacional signado por la deuda externa. A partir de 1985, sólo cabía aplicar políticas de estabilidad macroeconómica, que es una condición necesaria pero no suficiente. Osvaldo Sunkel en su prólogo "En busca del Desarrollo Perdido", refiriéndose lo que pasó en América Latina en estos años, nos dice:

...además, las nuevas generaciones de economistas se formaron creciente y abrumadoramente en la llamada síntesis neoclásica, paradigma que llegó a dominar por completo la enseñanza de la economía en los Estados Unidos en esa época y después en todas partes. Dicha orientación, particularmente en su versión más ideologizada, el neoliberalismo, expurgó la enseñanza y la investigación en el desarrollo económico de los departamentos de economía de las universidades de mayor prestigio, desplazando su cultivo a institutos especializados y a departamentos de ciencia política, sociología y demás ciencias sociales.

La característica principal del paradigma neoclásico es su concentración en los equilibrios micro y macroeconómicos de corto plazo de los principales agentes económicos en los diversos mercados, suponiendo constantes la tecnología, la población, los recursos naturales y el medio ambiente; los valores y patrones de comportamiento culturales, las estructuras de poder, las instituciones y las relaciones sociales. Pero estas son justamente las principales variables de mediano y largo plazos del desarrollo económico y social. Las más recientes generaciones de economistas formados en el paradigma tradicional tienen, por consiguiente, escaso conocimiento e interés en las teorías, experiencias, estrategias y políticas de desarrollo, y nuestros jóvenes colegas latinoamericanos carecen de un conocimiento adecuado del pensamiento generado en la región, por la región y para la región en el periodo de la posguerra, salvo en versiones caricaturizadas, sesgadas, parciales y fuera de su contexto histórico[48].

Por lo demás, América Latina está buscando reorientarse, como dice el mismo Sunkel: La América Latina posee en esta materia una rica tradición de pensamiento autónomo e independiente que debe ser recuperada, revisada, renovada y aplicada a la problemática de la crisis actual para estimular la investigación, el debate y la formulación de otras opciones estratégicas y políticas. Esta es ahora una preocupación fundamental en todos los ámbitos del que hacer intelectual.



El pensamiento económico en materia de desarrollo fue vigoroso y creativo en los años cincuenta, particularmente en la región. Aquí se generaron las concepciones Centro-Periferia y de heterogeneidad estructural, y los enfoques estructuralista y de dependencia. Pero desde comienzos de los setenta esta escuela del pensamiento perdió vitalidad y vigencia y fue duramente criticada tanto desde el ángulo marxista como de la perspectiva neoliberal.[49]

Por otra parte, la globalización parece ser que es un hecho muy difícil de sustraerse, pero vivimos, sin embargo, como lo señala Aldo Ferrer, en un mundo paradójico:

Pese a los extraordinarios avances de la globalización, los mercados internos absorben más del 80% de la producción mundial, nueve de cada diez trabajadores están ocupados en abastecer los mercados nacionales, el 95 % de la inversión se financia con ahorro interno y los acervos científico-tecnológico domésticos, constituyen el sustento del cambio técnico[50].

Estos promedios, referidos a la economía mundial, nos dice el ex ministro de economía de la Argentina, reflejan la situación de su país y de América Latina.

Actualmente se habla de los grandes flujos de inversión, como emergencia de la globalización; sin embargo, algunos indicadores de la globalización, tales como la relación entre el comercio y la producción mundiales, y el capital extranjero respecto de la inversión total, eran en víspera de la Primera Guerra Mundial mayores que los actuales, como lo dice el Informe de Naciones Unidas, *World Investment Report 1994 (Capítulo III: "Globalization Integrated International Production and the World Economy", Nueva York y Ginebra, 1994)*. No es una simple coincidencia que entre los receptores de la inversión extranjera directa se encuentren los llamados países recién industrializados (NIC's). Si vemos la economía mundial desde una perspectiva regional, verificamos empíricamente que los flujos económicos tienen lugar preferente en tres bloques regionales: la Unión Europea, América del Norte (TLC) y Asia Oriental. El comercio de estas regiones representa el 75% del total mundial y el 95% de la inversión extranjera. ¿Dónde quedan entonces los países en desarrollo? América Latina participa con menos del 5% en términos de comercio; Bolivia, sólo con el 0.02%.

En los últimos 25 años, los países en subdesarrollados han incrementado su rezago, cuyo resultado es una divergencia en el standard de vida y en la acentuación de la pobreza. Por lo tanto, la globalización se la puede tomar como un hecho y una ideología. La globalización ideológica es la globalización neoliberal.

En 1983, cuando era Canciller de la República de Bolivia, pronuncié un discurso ante la Asamblea General de la ONU, sobre temas que hoy siguen vigentes. Cuando me refería a los temas de la crisis latinoamericana y de la banca transnacional dije:

En realidad, hasta se podría decir que para algunos círculos, las crisis latinoamericanas no se perciben como un riesgo para las relaciones entre los países industrializados y las naciones pobres, sino como una oportunidad para acentuar el carácter dependiente y marginal de su inserción en la economía internacional.



En efecto, la profundidad de los problemas económicos de América Latina ha debilitado severamente su presencia internacional, situación de la cual tratan de sacar desproporcionadas ventajas bancos y corporaciones transnacionales, que actúan guiados por criterios que están lejos de coincidir con la *visión de largo plazo*, que exige esta hora crucial de las relaciones entre Norte y Sur.

Hace tiempo, los economistas crearon una nueva expresión para describir un fenómeno que escapaba de las definiciones tradicionales. Así nació el término "Estanflación", en el cual se reúnen los elementos de estancamiento e inflación que hasta entonces se consideraron antagónicos; hoy, para describir la realidad latinoamericana tendría que acuñarse un nuevo término: "Decreflación" para precisar la concurrencia del decrecimiento económico y la presión inflacionaria que corroe la estructura económica y social de América Latina.

Pero además, cambiaron los actores y los parámetros de las relaciones económicas internacionales, en cuyo Centro frente a la Periferia, se colocaron los bancos privados transnacionales como protagonistas, al término del proceso peculiar que siguió la crisis del petróleo y el reciclamiento de los recursos financieros que se conocieron como "petrodólares".

La dimensión del cambio descrito ha creado una brecha tan honda, que la Banca Transnacional se ha erigido en una "Bancocracia", que sólo ve el mundo a través de cifras impersonales y que ha desvalorizado la propia presencia del Estado-Nación, tanto en los países del Norte y con mayor razón en los países del Sur.

Para resolver estos temas es necesario que los gobiernos y los organismos internacionales revaloricen el rol que trata de monopolizar dicha Bancocracia.

Es preciso un diálogo político a nivel gubernamental, entre los países industrializados y las naciones en desarrollo, para examinar y resolver, con perspectiva de futuro y autoridad, los problemas de los tratamientos comerciales, del proteccionismo y de la propia solución a la deuda externa del Tercer Mundo. No se puede seguir el curso desequilibrado, cuando no errático, de los últimos tiempos. La pugna entre gobiernos y la banca Transnacional no debe sólo circunscribirse al análisis de montos, plazos y tasas. Es preciso un acuerdo político entre los Estados-Naciones del Norte y del Sur, que fije parámetros a los cuales se sujeten las negociaciones concretas.

En ese momento explicaba la posición de Bolivia ante ese foro internacional. Hoy estos hechos (con excepción de la inflación), tienen aún mayor vigencia; nadie puede pasar por alto esa enorme concentración de poder que exhiben en nuestros días los llamados mercados financieros. Con el avance de la tecnología de las comunicaciones, ha avanzado también la globalización y esos mercados son todavía más rentables que antes, como lo ha demostrado Celso Furtado, en su libro "El Capitalismo Global", y George Soros en su libro "La Crisis del Capitalismo Global".



Jacques Attali, ex Presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, y asesor especial del entonces Presidente François Mitterrand, en 1999, en declaraciones al diario "Clarín" de Buenos Aires, decía:

Poco a poco, hemos quebrado el poder de los Estados y olvidamos formar un poder político mundial. Hace 30 años, el total de las reservas de los Bancos Centrales de todos los países del mundo equivalía a las transacciones financieras del mercado durante un año. Estaba más o menos equilibrado. Hoy el total de las reservas de los Bancos Centrales equivale a las transacciones financieras durante 3 horas. El mundo actual es una aldea que no tiene intendente, ni policía, ni juez, ni impuesto de solidaridad, ni leyes. Es evidente que esa aldea acabará en la ruina, si no se instalan progresivamente las instituciones. Podemos volver a los barrios aislados, no es improbable; en 30 años, Estado Unidos más Europa, tendrían el 8% de la población del planeta y el 60% de su riqueza y podrían perfectamente levantar una barricada. En mi opinión, la hipótesis más probable, como en el Far West, la cosa terminará mal.

Y ante el comentario del periodista... ¿si no aparece el comisario?, Attali contestó,

El zorro no existe, hace falta estadistas con un *programa a veinte años que hagan lo que se sabe que hay que hacer*. Crear poderes continentales que tengan medios para controlar la droga, la violencia, los problemas ecológicos y armar instituciones como los bancos de los pobres para distribuir las riquezas y garantizar a cada uno un patrimonio mínimo de creación.

Y su respuesta a la pregunta, ¿qué hace tan difícil su concreción?, Dijo que: No es demasiado difícil. Lo que está haciendo que las cosas resulten casi imposibles es que ningún político tiene más de seis meses antes de las elecciones o de las encuestas. *Porque en el mercado hay derecho a cambiar de opinión todo el tiempo*. Para mí, sucederán las cosas sumamente peligrosas que volverán a dar sentido al largo plazo: fanatismos religiosos, sectas, dictaduras. Ante el riesgo de carecer de preocupaciones, cuando uno siente que se conoce la respuesta, la función de personas como yo, es mostrar que *hay que pensar a largo plazo*. *Con la globalización y la unificación del mercado liberamos un diablo que creó una enorme riqueza sin aprender a repartirla. Si no somos capaces de distribuirla rápido, todo se derrumbará, y nadie habla de eso, los políticos -como los pilotos de avión- están convencidos que no hay que mostrar preocupación. Sin embargo compartir la preocupación es lo que corresponde. Eso se llama fraternidad.*

Felizmente se vuelve a reflexionar en América Latina sobre la necesidad de un pensamiento de largo plazo, al constatar que:

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes económicos. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante



varias décadas, según la cual la "industrialización tardía" exigía una amplia intervención del Estado. El "Consenso de Washington" fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1997). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década[51].

Este pensamiento del actual Secretario Ejecutivo de la CEPAL José Antonio Ocampo, expresa la necesidad de cambiar el modelo vigente, cuando agrega:

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación-- puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora. Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de este resultado. Según la interpretación ortodoxa, la liberalización de los mercados ha sido insuficiente. Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada (los "milagros" del sudeste asiático y, en los últimos años, de China y la India, así como los periodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases o episodios de mayor liberalización económica, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales (lo que es un elemento más común, aunque tampoco generalizado).

Dos interpretaciones alternativas hacen énfasis sobre otros factores determinantes del crecimiento económico agregado o sobre fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo institucional o una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son evidentemente esenciales, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en períodos en los cuales estos factores eran aún más limitados. En la segunda explicación se sostiene que deben adoptarse políticas "mesoeconómicas" de gran alcance para que los mercados liberalizados funcionen eficientemente, es decir políticas activas sobre competencia, regulación pública de mercados no competitivos o con grandes externalidades y corrección de las fallas en los mercados de factores, sobre todo en los de capital de largo plazo, tecnología, capacitación laboral y tierras. La adopción de políticas para corregir las fallas del mercado es una condición esencial para que éstos sean más eficientes y también puede influir favorablemente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento no es del todo clara. Desde este punto de vista, las fallas más importantes son posiblemente las que afectan a los mercados de capital de largo plazo y tecnología.

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una alternativa más promisoría, que destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. Acorde con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de "empresas representativas" o de incorporación de nuevas empresas de este tipo que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico en el cual algunos sectores se



expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de "destrucción creativa", para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de "propagar el progreso técnico", para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señala el planteamiento clásico de Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. *En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas dinámicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea a través de la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.*

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisorias en términos de orientación de políticas se centra en dos conceptos esenciales: *innovación y complementariedades (encadenamientos)*. En este contexto, la innovación debe considerarse como toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición de innovación fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de éstos; nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas, y nuevas estructuras de mercado. El segundo concepto destaca el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de "competitividad sistémica" de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que se crean entre los agentes económicos (Hirschman, 1961). La existencia de economías de escala dinámicas es la característica esencial de la innovación y su difusión, así como del desarrollo de complementariedades. El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades[52].

Gustavo Prado, profesor boliviano de Historia Económica y Director del Instituto de Investigaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, comentando un reciente artículo de Dani Rodrik nos dice:



...Rodrik sugiere que los países en desarrollo no pueden darse el lujo de prescindir de una "Estrategia" y esperar que la integración a la economía mundial resuelva todos sus problemas. Rodrik recuerda a los países pobres que la membresía que hay que pagar para participar en la comunidad económica internacional es costosa y que los beneficios son inciertos, de modo que, "el uso estratégico del comercio internacional y de los flujos de capital es parte de una *Estrategia*; no un sustituto de ésta.[53]

El desafío actual para Bolivia ante este panorama tan complejo, es cómo articular una alianza para llevar adelante un plan estratégico de desarrollo productivo a largo plazo, en una situación crítica de la economía internacional. Es sin duda, un problema de difícil solución. El capitalismo del Centro tendrá que modificar sus políticas y hacer arreglos institucionales para favorecer a los países de la Periferia, sustituyendo el modelo neoliberal enmarcado en el "Consenso de Washington" implantado a partir de 1985 en nuestro país, modelo que no ha dado los resultados esperados, ya que el promedio de la tasa de crecimiento económico en los últimos 17 años ha sido de 2.8%, inferior a todas luces con relación al anterior modelo de Capitalismo de Estado o Economía Mixta que tuvo una tasa de crecimiento promedio del orden del 5%.

Por otra parte, elegir alternativas exclusivas de crecimiento hacia fuera o de crecimiento hacia adentro empeñadas únicamente en la cobertura del mercado interno, no son caminos viables para nuestro país. Se debiera aumentar el valor agregado a las materias primas en una estrategia de sustitución selectiva de importaciones y una promoción selectiva de exportaciones, en espacios de mercado ampliado de integración económica multinacional. Esta debe ser nuestra respuesta a la globalización neoliberal.

Una nueva estrategia debe contemplar que existen fallas del Estado y fallas del mercado, y restablecer un nuevo proceso de planificación, volviendo a implantar el Sistema de Planificación que ha sido demolido y dispersado en estos últimos años. El sistema de Planificación y la Reforma Administrativa constituyen cabeza o cerebro del desarrollo de un país. Al eliminar este Ministerio, nos hemos quedado descerebrados, porque hemos olvidado el largo plazo y nos hemos avocado solamente a los equilibrios macroeconómicos de corto plazo. Tenemos que ser claros y honestos con el pueblo: los problemas del país no se resuelven en el corto plazo, sino en el largo plazo. Es decir, el largo plazo está hecho de cortos plazos, pero que requieren de una visión estratégica de largo plazo. Debemos volver al futuro creando nuevamente el Ministerio de Planificación que elabore una estrategia de desarrollo con participación activa de la sociedad civil y genere *position papers* para que este ministerio sea el soporte del proceso decisorio del gobierno. Para ello se debe reforzar a este órgano del Estado con la Dirección de Presupuestos y la Dirección de Contabilidad Pública, además de la Banca de Desarrollo, la preinversión, el Servicio Público y la Reforma Administrativa, así como también, el sistema de ciencia y tecnología.

Además de esto, es necesario reformar el Estado y el sistema político, no solamente debemos buscar una mejor gobernabilidad, sino una mejor gobernanza que consiste, en la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas tomadas por el gobierno. Para ello es necesario introducir una ingeniería o



reingeniería política modificando sustancialmente la Constitución Política del Estado en su parte orgánica y asegurar una adecuada reforma fiscal.

Otro asunto a tomar en cuenta en la agenda de cambios es el de reducir el costo de la política, además de debatir de manera seria todo lo relacionado con la descentralización. Muchos dicen que los cambios en la constitución y en las leyes no modifican nada, a esos que piensan así, les respondo con el pensamiento del profesor de Ciencia Política Giovanni Sartori, cuando dice:

Que es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno.[54]

Todo esto deberíamos hacerlo para asegurar las transformaciones estructurales de largo plazo.

Un aspecto fundamental es la necesidad de modificar los procesos de integración vigentes en América Latina, puesto que los que se han llevado a cabo hasta hoy día, no han cumplido con los requisitos exigidos en la teoría y en la experiencia cumplida en otras partes del mundo. Una auténtica integración plantea la necesidad de la supranacionalidad frente a la soberanía nacional. No es posible integrarse en espacios más ampliados, si no modificamos esta rigidez. De persistir en ello, el fracaso está asegurado.

Por último, frente a los "hiperglobalistas" del neoliberalismo y los escépticos de la actual globalización, se debe plantear la transformación de los procesos de globalización, mediante una "reingeniería" del poder, de las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales, vale decir gobernar la globalización, hacerla solidaria y, por lo tanto, más equilibrada, con respeto por la diversidad, mediante mecanismos adecuados de planificación y regulación interna e internacionales.

* El autor de este estudio se desempeñó como Ministro de Planificación en el Gobierno del General Alfredo Ovando Candia y fue el artífice del Plan Estratégico elaborado entre 1969-1970, dirigiendo a un grupo selecto de economistas bolivianos y contando con la cooperación técnica del ILPES. Actualmente es Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma "Gabriel René Moreno", Santa Cruz de la Sierra - Bolivia.

[1] Robert Freeman Smith, *Los Estados Unidos y el Nacionalismo Revolucionario en México 1916-1932*, Editorial Extemporáneos, México 1973, p. 18.

[2] Helio Jaguaribe notable cientista político brasileño, decano de la Ciencia Política en América latina, quien escribió un libro esclarecedor en 1964: "*Desarrollo Económico y Desarrollo Político*"; este Latinoamericano excepcional nos colaboró, cuando lo invitamos a Bolivia en noviembre de 1969, para hablar sobre los modelos políticos del desarrollo. Nunca terminaré de agradecer la generosidad que tuvo para con Bolivia.



[3] José Medina Echavarría, de origen español y latinoamericano de adopción. Este notable sociólogo quien trabajó muchos años en la CEPAL, fue el primero en exponer "*El Problema Social en el Desarrollo Económico de Bolivia*", trabajo formaba parte del capítulo V del estudio *El desarrollo Económico de Bolivia*. Hasta hoy día sigue siendo una fuente de consulta, por la profundidad de su análisis.

[4] J. K. Galbraith en "Sus Memorias sobre Una Vida de Nuestro Tiempo", se refiere a Oskar Lange de la siguiente manera: "*Lange, economista y miembro activo del partido socialista de Polonia durante los años treinta, había emigrado a los Estados Unidos huyendo del primitivo fascismo de la preguerra en su país. Se había convertido en profesor de la Universidad de Chicago, donde tal vez halló un medio más familiar de lo que pensaba, pues el socialismo de Lange consideraba como su ideal la distribución de recursos productivos que se obtendría en el mercado competitivo clásico. Solo faltarían las distorsiones económicas y los abusos de poder inherentes al monopolio o a la propiedad privada de tierras y capital. Así pues, en Chicago podía vivir en buena paz y en compañía con Frank H. Knight, Henry C. Simons y otros para quienes el mercado era un tótem*" (Galbraith 1982, p.368). Al parecer el profesor J. K. Galbraith sólo conoció los primeros trabajos de Lange "*Sobre la Teoría Económica del socialismo*", escritos cuando era profesor de la Universidad de Chicago entre el 1938 y 1945, solo conocía los trabajos del joven Lange y no los del viejo Lange escritos en la década del sesenta y que están plasmados en los siguientes libros: "*Ensayos Sobre Planificación Económica*" y "*La Economía en las Sociedades Modernas*".

[5] J. K. Galbraith en sus Memorias, también se expresaba así de Kalecki: "*De mi año en Cambridge me quedó como premio permanente la amistad con Michal Kalecki, entonces autoexiliado de Polonia. Hombre pequeño, a menudo irritable, independiente y nervioso, Kalecki fue el economista más innovador que he conocido, sin exceptuar a Keynes. Su especialidad consistía en poner de relieve lo obvio, haciendo que uno se preguntase cómo no lo había visto antes*" (Galbraith, 1982. p. 92).

[6] Oskar Lange, *Ensayos Sobre Planificación Económica*, Ediciones Ariel, España 1970. p. 19-21.

[7] Michal Kalecki, *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo, Cap. 4: Observaciones sobre los "Regímenes intermedios"* Editorial Crítica, p. 33, 34.

[8] George R. Feiwel, "*Michal Kalecki: Contribuciones a la teoría de la política económica*", Fondo de cultura Económica, México. 1981, p. 433-435.

[9] **Nota:** Ver Anexos I y II. Se sugiere al lector ver estos anexos antes de proseguir la lectura de este estudio.

[10] José Medina Echavarría, Ver Cap. IV, *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico*, FLACSO, Editorial Andrés Bello, Chile 1959, p. 101

[11] Ver James M. Malloy, *Bolivia: La Revolución Inconclusa*, CERES Bolivia, 1989.

[12] Aldo Ferrer, *La Economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Fondo de Cultura Económica, Argentina 1975, p. 276.

[13] J. K. Galbraith, *Perspectiva del Desarrollo Económico*, Centro Regional de Ayuda Técnica (AID), México 1963, p. 33. (Ver también sobre los aspectos de educación y desarrollo económico; *Naciones Ricas, Naciones Pobres*, Editorial Ariel, España 1983).

[14] Este fue el último trabajo que publicó éste notable economista, que se preocupó por los problemas del capitalismo contemporáneo, de la economía socialista y de los problemas de las economías de los países en vías de desarrollo. Kalecki murió en



Polonia en marzo de 1970 "Era un hombre quebrado y deprimido, desilusionado del socialismo y del capitalismo, y conmovido emocionalmente por la represión polaca" (*Charles H. Hession, Biografía de Keynes, Editorial Javier Vergara, Argentina p. 301*).

[15] Michal Kalecki, *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*, Cap. 11 Bolivia: un "régimen intermedio" en Latinoamérica, Editorial Crítica, España, pp. 223-231.

[16] Helio Jaguaribe, *Crisis y Alternativa de América Latina: reforma o revolución*, Editorial Paidós, Buenos Aires-Argentina, 1972, pp.150,151.

[17] *Ibíd.*, pp. 151,152.

[18] James W. Wilkie, *La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social*, Fondo de Cultura Económica, México 1987, pp. 462-470.

[19] Oscar Ugarte; *El Estado Deudor. Economía política de la deuda: Peru y Bolivia 1968-1984*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Ediciones IEP, Perú 1986, pp. 98-99.

[20] James M. Malloy, Eduardo Gamarra; *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985*, Transaction Books, New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.), 1987, pp. 44-48.

[21] Pedro Paz, *Revista Economía de América Latina: Desafíos al pensamiento económico* No 6, CIDE, México 1981, p. 73.

[22] Pablo Ramos, *Bolivia hacia el 2000*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela 1989, p. 265.

[23] Mariano Baptista Gumucio, *Breve Historia Contemporánea de Bolivia*, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 284.

[24] Augusto Céspedes, Art.:*Declaración de Feriado*, Diario Opinión, La Paz viernes 5 de agosto de 1977, p. 2.

[25] Andrés Soliz Rada, *La Fortuna del Presidente*, Editorial La Tarde Informativa, La Paz-Bolivia, 1997, p. 62.

[26] Edgar Camacho, *Estrategias de Desarrollo y Procesos de Planificación*, Editorial EDOBOL, Bolivia 1988, p. 47.

[27] Eduardo Arze Cuadros, *La Economía de Bolivia, Ordenamiento Territorial y Dominación Externa 1492-1979*, Editorial Los Amigos del Libro, Bolivia 1979. pp. 451-453.

[28] Ver W.F. Willoughby. *The National Government as a Holding Corporation: The Question of Subsidiary Budgets* (New York: Political Science Quarterly Vol. XXXII, No 4, diciembre 1957).

[29] Harold Seidman. *The Theory of The Autonomous Government Corporations. A Critical Appraisal*. (Chicago: Public Administration Review, 1952). No. 52.

[30] Lauchlin Currie. *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1952), p. 81.

[31] Ver Willburg Jiménez Castro. *Los Dilemas de la Descentralización Funcional: Un Análisis de la Autonomía Institucional Pública* (Costa Rica: ESAPAC, 1965). No 237.



[32] Administrativista costarricense de renombre internacional, ha sido Ministro de Planificación y de Relaciones Exteriores de Costa Rica. Fue consultor para la Reforma Administrativa de Bolivia, jamás olvidaré sus claras orientaciones en este campo.

[33] Naciones Unidas, op. Cit., pp. 33 y 32.

[34] Harold Seidman, *The Theory of the Autonomous Government Corporation: A Critical Appraisal* (Chicago:

Public Administration Services), *Public Administration Review*, 1952, Núm. 2, p. 89.

[35] Ver Michal Kalecki, *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*, Cap. 4: *Observaciones sobre los "Regímenes intermedios"* Editorial Crítica, p. 31-40.

[36] Ernesto Laclau, *Política e Ideología en la Teoría Marxista: Capitalismo, fascismo, populismo*, Siglo Veintiuno. España 1977, p 165.

[37] *Ibid.*, p. 165.

[38] Ver Paul W. Drake, Comentarios al Artículo de R. R. Kaufman y B. Stallings, en el libro de Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, *Macroeconomía del Populismo en la América Latina*, Fondo Cultura Económica, México 1991, pp. 49-53.

[39] Paul W. Drake, Comentarios al Artículo de R. R. Kaufman y B. Stallings, en el libro de Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, *Macroeconomía del Populismo en la América Latina*, Fondo Cultura Económica, México 1991, p 49.

[40] J. J. Morales, N. Pacheco, *Art.: "El Retorno de los Liberales"*, del libro *Bolivia en el Siglo XX*, Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 178.

[41] Gustavo A. Prado Robles, *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales. Reflexiones a propósito de "El retorno de los liberales"*, UAGRM, Bolivia, 2000. Vol. 6, No 1-2, p. 125.

[42] Roberto Arce, *Pasado y futuro de la minería en Bolivia*, Editorial Universitaria - Oruro, Bolivia 1990, pp. 114-117.

[43] *Ibid.*, p. 116

[44] J. K. Galbraith, *Memorias de una vida de nuestro tiempo*, Editorial Grijalbo, España, 1982, pp. 92-93.

[45] José Medina Echavarría, Ver Cap. IV, *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico*, FLACSO, Editorial Andrés Bello, Chile 1959, p.110.

[46] Banco Interamericano de Desarrollo: Rolando Morales, Erwin Galoppo, Luis Carlos Choque, Maria Carmen Choque, Natacha Morales, *Bolivia: Geografía y Desarrollo Económico*, 2000, p.11.

[47] *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo 1971-1991*, Ministerio de Planificación. Tomo 2, p. 407.

[48] Osvaldo Sunkel. *El Desarrollo Desde Dentro Un enfoque neoestructuralista para la América latina*, Fondo de Cultura Económica, México 199, p. 12.

[49] *Ibid.*, pp. 11,12

[50] Aldo Ferrer, *Historia de la Globalización: Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Argentina 1996, p.11.



[51] José Antonio Ocampo. *Retomar la Agenda del Desarrollo*, CEPAL, (Documento extraído de la página Web CEPAL 2001).

[52] *Ibíd.*, pp. 7-9.

[53] Gustavo A. Prado Robles, *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales. Reflexiones a propósito de "El retorno de los liberales"*, UAGRM, Bolivia, 2000. Vol. 6, No 1-2, p. 121.

[54] Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

