

REFLEXIONES SOBRE POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO EN BOLIVIA

LEÓN E. BIEBER

CON DEBIDA RAZÓN se ha insistido en señalar que la revolución de abril de 1952 marcó una cesura de importancia trascendental en la historia de Bolivia. En prácticamente todos los trabajos que existen al respecto, se ha destacado que aquel corte fue producto de las importantes reformas realizadas entre 1952 y 1955: nacionalización de la gran minería, reforma agraria, voto universal, disolución de las Fuerzas Armadas. Con ello ha quedado relegado al olvido un hecho de eminente importancia que tuvo su punto de arranque justamente en aquella revolución, y que desde entonces ha permeado el desarrollo del país. A partir de 1952 se impuso en Bolivia, en el plano político, la concepción de la necesidad de un desarrollo masivo de las fuerzas productivas con base en una diversificación de la economía. El ideario de desarrollo vigente durante más de medio siglo, basado en los presupuestos de que la exportación de materia prima mineral y el liberalismo económico constituyen la base para el progreso y el bienestar del país, fue remplazado por la conciencia de la necesidad de ramificar la esfera productiva y de conferir al Estado, en este proceso, un papel preeminente.

Entre 1952 y el momento actual, no ostentó el poder ningún régimen que cuestionase la urgencia de modernización basada en el ideario que cobró vigencia con la victoria de la Revolución Nacional de Abril. Las divergencias políticas no radican en un cuestionamiento básico de esta meta, sino en las medidas necesarias y las vías a seguir para materializar ese objetivo.

Al plantear el problema del disenso político desde este ángulo, cabe destacar un aspecto importante. Durante los tres decenios en cuestión, las divergencias para implementar políticas económicas no respondieron a un esquema conforme al cual gobiernos constitucionales fueran portadores de una concepción determinada y regímenes de facto voceros de otra (diferente o diametralmente opuesta). Si durante el primer periodo gubernamental del MNR medidas en materia de política económica favorecieron ampliamente a los sectores asalariados y a masas de campesinos, los sucesivos gobiernos de Siles Suazo y Paz

Estenssoro, al aceptar el Plan de Estabilización Monetaria y el Plan Triangular, respectivamente, terminaron por beneficiar al factor capital en desmedro de los intereses de los grupos sociales mencionados. Los regímenes militares, entre 1964 y 1978, optaron por diversas estrategias y tácticas para modernizar y diversificar la esfera productiva. Durante los gobiernos de Barrientos y Banzer, se implementaron modelos de desarrollo basados en estrechas alianzas de la alta oficialidad con la empresa privada, las cuales, al menos hasta 1974, lograron contar con el apoyo de amplios sectores campesinos. Frente a la masa de los asalariados, en particular los mineros, y frente a las fuerzas políticas de oposición, en especial las de izquierda, aquellos gobiernos adoptaron un curso de represión masiva. En los efímeros lapsos presidenciales de los generales Ovando y Torres, se intentó articular desde el poder una alianza social entre las fuerzas armadas, la empresa privada y el movimiento sindical. A diferencia de las épocas de Barrientos y Banzer, se favoreció un proceso de democratización, el cual, sin embargo, debía ser controlado por los militares y canalizado conforme a las metas de desarrollo fijadas. Observando aún más detenidamente los proyectos de política económica vigentes entre 1964 y 1978, cabe hacer una serie de diferenciaciones más meticulosas. A contrapunto de lo ocurrido durante la presidencia de Barrientos, la dictadura banzerista se caracterizó por una expansión masiva del Estado en la esfera económica. Pero fue justamente el gobierno de Ovando el que, desilusionado por la ausencia de inversiones foráneas en el sector industrial, empezó a promover una gran injerencia del sector público en este campo.

Desde hace algo más de tres décadas se ha impuesto en Bolivia una convicción política colectiva de superar el subdesarrollo, destruyendo paso a paso el legado de país dependiente de la exportación unilateral de materia prima mineral. Desde hace veinte años se ha manifestado la imposibilidad de hacer madurar un proyecto de desarrollo económico de esta naturaleza en el marco de una democracia pluralista. Las experiencias históricas entre 1969-1971 y a partir de 1978, con sus profundas tensiones sociales, enfrentamientos políticos y falta de disposición al entendimiento por parte de las corporaciones y los bloques políticos más importantes, son testimonios ejemplares al respecto.

Si existe un consentimiento básico respecto a la necesidad de fomentar el desarrollo de las fuerzas productivas en diversos ámbitos, cabe preguntar por las razones que determinan la falta de un consenso básico para realizar esta tarea en el marco de una democracia parlamentaria.

Sería demasiado pretensioso querer dar una respuesta coherente y convincente al respecto. Sin embargo, sí es posible enumerar una serie de factores que pueden ayudar a disipar la cuestión. El país no sólo hace frente a graves problemas económicos —común denominador de todos los países latinoamericanos— sino que a su vez, y a diferencia de muchas otras naciones del conti-

nente, dispone de escasas posibilidades para fomentar la producción a precios ventajosos. Los elevados costos de explotación de productos minerales, la situación geográfica y la topografía, con sus implicaciones en materia de transporte y, por ende, de costos, son factores que dificultan el acceso a vastos mercados. Tan sólo estas trabas difícilmente, si acaso, permiten entrever posibilidades para una readecuación de la esfera productiva a las profundas transformaciones que ha sufrido la economía mundial en las últimas dos décadas en el ámbito productivo-tecnológico, así como en el comercial y financiero. El mercado interno reducido y las dificultades con los proyectos de integración económica latinoamericana, no son alicientes para realizar cuantiosas inversiones en el ramo industrial y hacen ilusoria la implantación de economías de escala. La reforma agraria dio lugar a una expansión del minifundio que no solamente obstaculiza la ampliación del mercado interno, sino que crea problemas cada vez más angustiantes en el aprovisionamiento de productos agrícolas. A lo mencionado se agrega la falta de disposición al entendimiento por parte de las corporaciones más importantes del país.

Si bien el último punto mencionado es, en buena medida, consecuencia de la precaria situación económica y de las dificultades que de ella emanan para promover una política redistributiva que responda a las demandas básicas de los diversos estratos sociales, también es producto de otras condicionantes que conviene resaltar.

Durante la apertura democrática entre comienzos de 1978 y mediados de 1980, así como a partir de la constitucionalización del régimen en octubre de 1982, las masas populares (asalariados, campesinos, autoempleados) han luchado por obtener una mayor participación en la distribución del ingreso nacional. El encono con el cual han tratado de imponer sus demandas es producto de las diversas mermas sufridas durante el periodo 1971-1978, pero también de la desconfianza subrepticia o consciente frente al régimen constitucional, que podría terminar optando por una política económica que no responda, o responda sólo de manera marginal, a sus demandas. Esta desconfianza tiene su origen en amargas experiencias que van desde las repercusiones del Plan de Estabilización de 1956 hasta los paquetes económicos del gobierno de Lydia Gueiler en 1980 y de Siles Suazo en 1984. Con este trasfondo, la lucha de los sectores señalados, y en particular la de la Central Obrera Boliviana (COB), adquirió rasgos marcadamente particularistas. A la búsqueda de vías para lograr una concertación con otras corporaciones y entidades políticas, la COB antepone demandas que, en más de un caso, rebasan las exiguas posibilidades de las finanzas públicas o son rechazadas categóricamente por parte de la empresa privada. En manifiestos y declaraciones, la COB propugna medidas y reformas que tienden a amenazar los intereses del sector privado de la economía.

Con ello desborda los límites programáticos del régimen constitucional, que garantiza la propiedad privada de los medios de producción y busca utilizar la constitucionalización política como trampolín hacia un régimen de economía planeada.

Resulta más difícil aprehender la actitud del frente empresarial ante la coyuntura democrática abierta en octubre de 1982. A comienzos de 1984, la Cámara de Empresarios Privados invitó a la COB a un diálogo, con la finalidad de elaborar conjuntamente un plan de rehabilitación económica para someterlo a consideración del gobierno. No es desatinado pensar que esta actitud responda a las experiencias negativas que tuvo que soportar el propio sector empresarial con la dictadura de García Meza. Es probable que aquella experiencia haya hecho madurar, en el seno de la Cámara Empresarial, la idea de que un régimen democrático es terreno más seguro para salvaguardar sus intereses, que dejar el poder en manos de sectores de las fuerzas armadas que escapan a su control y pueden terminar por llevar al país a una guerra civil con consecuencias imprevisibles. En todo caso resulta difícil apreciar en qué medida la oferta al diálogo adelantada por los empresarios responde a una estrategia coherente para lograr una reactivación de la economía capaz de favorecer a amplios estratos sociales, y en qué medida se trata de mera táctica política para resguardar y afianzar, fundamentalmente, los propios intereses. Hay más de una razón para cuestionar la existencia de una convicción democrática real entre amplias capas del empresariado. Extensamente documentado está el apoyo moral y material que la empresa privada dio a Hugo Banzer para ejecutar su golpe de Estado en 1971, y es incuestionable que durante su régimen —como con anterioridad, bajo el de Barrientos— aquélla pudo obtener holgadas ganancias gracias a la política salarial restrictiva, a la represión de obreros, campesinos y de la oposición política, así como a los fuertes incentivos para la inversión privada. Las tasas de lucro obtenidas por el sector privado de la economía entre 1964-1969 y 1971-1978, dudosamente se habrían logrado si se hubiera respondido de manera efectiva a las demandas más acuciantes de los sectores populares, por un lado, y fortalecido las empresas estatales y el erario nacional con eficacia, por otro. Actualmente, el empresariado participa del sistema democrático y constituye parte esencial de los dos grandes bloques de oposición al gobierno; pero no faltan noticias y rumores de que algunos sectores de la empresa privada no han cesado de jugar la carta golpista.

Sería imprudente circunscribir la dificultad de llegar al compromiso político a los obstáculos que emanan de la Cámara de Empresarios Privados, como representante del factor capital, y de la COB, como principal vocero de los intereses de la masa de los asalariados y amplios sectores populares del campo y la ciudad.

El control del aparato estatal, siempre y en todas partes, ha sido fuente de posibilidades para obtener beneficios ilícitos de manera más o menos fácil. En Bolivia, este fenómeno ha adquirido dimensiones cada vez más alarmantes en las últimas décadas. Una aguda corrupción (participación en exorbitantes contrabandos, desfalcos de considerables sumas de dinero), ha permeado prác-

ticamente todas las instituciones públicas. A partir de la presidencia del general Barrientos, cobró vigencia la práctica —recogida por los sucesivos gobiernos militares— de ocupar mayoritariamente con personal de la oficialidad no solamente los cargos políticos de importancia, sino también los de mediana jerarquía para arriba, tanto en las instituciones públicas preponderantes como en las empresas estatales, entre las cuales se cuentan las más grandes del país. A mediados de la década de los sesenta se institucionalizó, a su vez, un sistema remunerativo por el cual oficiales de las fuerzas armadas lograron obtener un salario doble: el que les corresponde como miembros de la institución castrense y el que cobran en calidad de empleados públicos.

Desde que el control del Estado se convirtió en fuente para el fácil y rápido enriquecimiento ilegal, y desde que amplios sectores de la alta oficialidad aprovecharon descaradamente esta posibilidad, el margen de juego para el funcionamiento de una democracia se hizo aún más estrecho. Existen sobradas razones para sostener que el golpe de Estado de julio de 1980 tuvo, ante todo, la finalidad de asegurar a una mafia narcotraficante, en la cual destacan varios oficiales, el control del aparato estatal como medio para evitar contratiempos y facilitar el negocio con la cocaína. Si bien aquí se dio un caso extremo de usurpación del poder para asegurar a sus detentores beneficios económicos, sería ingenuo suponer que meras ambiciones materiales no hayan jugado un papel importante en más de uno de los intentos golpistas, exitosos o malogrados, que registra la historia del país a partir de 1964.

Al buscar explicaciones para la profunda discordia sociopolítica por la que atraviesa Bolivia, cabe mencionar una condicionante más cuyo peso en la vida nacional no es nada despreciable. A consecuencia de la supervivencia de marcados antagonismos étnicos, de la heterogeneidad social y de la endeble consolidación del país como Estado-Nación (con su corolario de fuertes rivalidades regionales), se han articulado de manera cada vez más acentuada tendencias que reclaman el “poder indio”, la “democracia de los productores” o la separación territorial. Común denominador de estas tendencias es el profundo resquemor a la realidad nacional en su conjunto y la búsqueda de soluciones allende de ella.

Si bien la idea de impulsar un proceso de acumulación con base en la diversificación económica no ha perdido vigencia, es la tendencia al particularismo corporativista e incluso al cuestionamiento integral de la realidad nacional la que impide acuerdos para realizarla. A su vez, estas tendencias han pasado a tener tal preeminencia en el ámbito político que llegaron a convertirse en el obstáculo más serio para el afianzamiento del régimen democrático. Es en esta situación que se plantea perentoriamente la pregunta sobre las posibilidades del actual gobierno para elaborar un programa coherente de política económica alrededor del cual se logra estructurar, articular y afianzar el pro-

ceso institucional. Todo otro planteamiento para cimentar un sistema democrático pluralista en la actual situación boliviana es quimérico. En tanto objetivos particularistas constituyan los únicos polos de orientación para el comportamiento político de los diversos sectores sociales, y mientras el gobierno no logre canalizar estos objetivos hacia una estrategia de desarrollo, aquel sistema no podrá rebasar su aguda inestabilidad. Para la UDP se plantea la imperiosa necesidad de estructurar un plan de política económica que haga palpable la posibilidad de vencer la grave crisis económica y de mejorar las condiciones de vida del grueso de la población. Las formidables dificultades que el drama económico, las agudas tensiones sociales y la consecuente inestabilidad política presentan al respecto, no eximen al gobierno de la tarea de concretar, en un plan de acción, sus propias bases programáticas de emancipación nacional y justicia social en el marco de un amplio frente popular que incluya trabajadores, campesinos, clases medias y sectores del empresariado. El obstáculo más grave para concretar este enunciado reside, indudablemente, en las precarias posibilidades que un plan de política económica ofrece a corto e incluso a mediano plazo para satisfacer las demandas esenciales de aquellos grupos sociales. A esta trágica realidad debe responder la UDP. Ella no puede recoger el conjunto de las demandas de las diversas corporaciones y ni siquiera el de su propia base social, sino solamente señalar pautas para acuerdos entre ellas. Evidentemente, un programa de política económica que exige sacrificios al conjunto social y que, a cambio, sólo puede ofrecer limitadas retribuciones, encontrará fuerte resistencia. Pero sin un programa de esta naturaleza, el gobierno de la UDP continuará siendo el gran ausente en los debates sobre el futuro del país que hoy está en manos de la COB, de la Cámara de Empresarios Privados, de organizaciones campesinas, de comités cívicos, de juntas vecinales y —por qué no mencionarlo— de instituciones foráneas. Más aún: seguirá relegado al papel de activismo chapucero que ha caracterizado su periodo gubernamental de casi un bienio. Sólo con una estrategia de desarrollo, convertida en eje de lucha para afianzar su poder y con ello la democracia pluralista, el gobierno actual puede participar eficazmente en la lucha por ganar adhesión social y arrebatar, de este modo, a las corporaciones el papel de interlocutor político que han logrado arrogarse.

A pesar de las dificultades en las que se debate el país, sería absurdo negar que existen factores promisorios para que una política económica cimentada en los fundamentos programáticos udepistas pueda encontrar autoridad. Si un programa de desarrollo se inserta en la amplia discusión política que existe actualmente entre asalariados en las empresas, los sindicatos, las universidades, las organizaciones campesinas, las juntas vecinales y los comités cívicos, encontrará apoyo; sobre todo si se considera que en muchas de estas agrupaciones los partidos que integran la UDP tienen gran fuerza o cuentan con abso-

luta mayoría. El particularismo vigente en corporaciones tan importantes como la COB y la Cámara de Empresarios Privados no significa que en su seno e incluso entre sus líderes no exista disposición alguna al diálogo y a la negociación, si para ello existen bases programáticas elaboradas con base en criterios sólidos y persuasivos. El ingreso de la Democracia Cristiana al gobierno es prueba de que no existe una rigidez inmutable entre los frentes políticos. La presentación de un plan de desarrollo puede llevar a reagrupamientos entre los partidos que permitan conferir mayor estabilidad al sistema constitucional, e indudablemente tendrá la adhesión de facciones importantes de las fuerzas armadas. En el plano internacional, claros lineamientos programáticos constituyen, en todo caso, base más sólida para encontrar una salida al dilema de la deuda externa y obtener créditos que continuar con improvisaciones al respecto.

Organizar un programa de política económica que respete los márgenes de una democracia pluralista no es garantía de éxito y menos todavía en la precaria y convulsionada situación que vive actualmente Bolivia. Lo que se quiere insinuar aquí son dos cosas: en primer lugar, que la situación del país no puede revertir en una consolidación del proceso constitucional mientras el gobierno carezca de un plan nacional de desarrollo que incluya medidas para una reactivación inmediata de la economía; en segundo término, que no todas las puertas están cerradas para que ese plan gane vigencia política.

Toda persona que ha seguido de cerca el acontecer político de Bolivia a partir de la apertura democrática en 1978, no puede soslayar que fue sólo la enconada y heroica lucha de los sectores populares la que permitió el retorno a la constitucionalidad. El apoyo que esta lucha recibió de gobiernos e instituciones extranjeras fue esencial para su éxito. Debido a las dificultades señaladas a lo largo de esta exposición sería absurdo suponer que un plan de política económica adelantado por la UDP pueda madurar sin este respaldo. Partiendo de esta realidad, es necesario subrayar sin titubeos que la vigencia de la democracia en Bolivia requiere de una amplia solidaridad internacional.