

330.984
D441
1961
c.2

CURSO INTENSIVO DE TREINAMENTO EM
PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CEPAL/DOAT

EL DESARROLLO ECONÔMICO DE BOLÍVIA

REPRODUZIDO DE: BOLETIM ECONÔMICO
DE AMÉRICA LATINA VOL.II, Nº2



1961



900035681 - BIBLIOTECA CEPAL



EL DESARROLLO ECONOMICO DE BOLIVIA *

NOTA PRELIMINAR

A comienzos de 1956 el gobierno de Bolivia hizo conocer a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina su interés por que este organismo realizara un estudio sobre el desarrollo económico de su país, en el que pudiera basarse la formulación de un programa para los próximos años. En atención a esa solicitud, la Secretaría entró en conversaciones con las autoridades bolivianas, y a comienzos de febrero del mismo año se acordó con el Vicepresidente Ejecutivo de la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento que la CEPAL llevará a cabo dicho estudio. Simultáneamente, el gobierno boliviano solicitó de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas la designación de expertos que colaboraran en el trabajo mencionado con los economistas de la CEPAL y se ocuparan en particular de analizar los problemas referentes al comercio exterior, la industria, la energía y los transportes, así como los factores de carácter social que influyen en el desarrollo económico. Para estudiar los asuntos relativos a la agricultura, se recabó y obtuvo la cooperación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Programa Conjunto CEPAL/FAO y de la misión permanente de FAO en Bolivia.

Por acuerdo de los organismos internacionales mencionados, a mediados de 1956 se formó una misión constituida por funcionarios de la Secretaría de la CEPAL y expertos de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y de la FAO, bajo la dirección de un economista de la Secretaría. Dicha Comisión-trabajó en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, de julio a septiembre de 1956, se trasladó a Bolivia en los meses de octubre a diciembre del mismo año, y volvió nuevamente a ella en febrero de 1957 con el fin de reunir las últimas informaciones requeridas para el estudio. Durante su permanencia en Bolivia, los expertos tuvieron oportunidad de visitar algunas regiones del país y recoger directamente las opiniones de altos funcionarios gubernamentales, de representantes de las actividades privadas y de numerosas personas de diversas ocupaciones conocedoras de la realidad del país y de sus problemas.

La dificultad principal con que se tropezó en la realización del trabajo fue la deficiencia de las fuentes estadísticas y de información. La falta de una labor sistemática de recopilación y ordenación estadística, la disparidad de algunas de las series disponibles, y la dispersión de las limitadas informaciones existentes en casi todos los ramos de las actividades económicas y sociales, constituyen un obstáculo bien conocido por todas las -

personas del país que se preocupan por estas materias. A pesar de la inapreciable cooperación de los funcionarios bolivianos para ayudarla a superar tales dificultades, la Misión hubo de dedicar - parte de su tiempo a recoger y elaborar materiales primarios y a investigar - no siempre con éxito - en bibliotecas y archivos en busca de los documentos necesarios. En muchas ocasiones, la falta de informaciones precisas obligó a los expertos a recurrir a estimaciones que se procuró basar en la observación y en la apreciación más detenida posible de los hechos reales. Si a estas dificultades se añade la limitación del tiempo que permaneció la Misión en el país, se comprenderán las debilidades de que en muchos aspectos adolece el estudio realizado.

Los trabajos de los expertos de la Administración de Asistencia Técnica y de la FAO que fueron designados para colaborar con la Misión, sirvieron de base para los estudios que aquí se insertan sobre los distintos sectores de la economía de Bolivia, y para el análisis de sus problemas más generales. En todo momento la Misión trabajó en forma colectiva y las conclusiones a que se ha llegado son el resultado de una permanente discusión e intercambio de opiniones entre todos sus miembros.

Es de justicia manifestar que el presente trabajo no habría podido realizarse sin la valiosa cooperación de las autoridades bolivianas, que en cada oportunidad facilitaron los medios materiales y el apoyo moral indispensable. En el aspecto puramente técnico, fue inapreciable la colaboración prestada por los ministerios de carácter económico, la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento, el Banco Central de Bolivia, la Dirección Nacional de Estadística, la Corporación Minera de Bolivia, la Corporación Boliviana de Fomento, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y otras instituciones que sería largo enumerar. Fue así mismo de indudable valor el concurso de las Cámaras de Industrias y de Comercio, de las asociaciones mineras y de destacadas personalidades de la industria, el comercio, la agricultura, la minería y la ciencia. La Misión pudo también aprovechar los extensos conocimientos y experiencias de los expertos del programa de cooperación de los Estados Unidos y de los numerosos técnicos de las Naciones Unidas y organismos especializados que trabajan permanentemente en Bolivia, y estuvo en diaria relación con la oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, cuyo desvelo constante por las actividades de la Misión contribuyó en gran medida a la realización del trabajo.

A

PROBLEMAS GENERALES DE LA ECONOMIA BOLIVIANA

1. INTRODUCCION

En los aspectos geográfico, histórico y económico, Bolivia constituye en A mérica Latina un caso peculiar y de sumo interés. En general, reproduce - este país muchas de las características comunes a los demás del continente. Y sin embargo, por su posición geográfica, por su medio físico, por su com posición demográfica y por su jerarquización social, la historia y la eco nomía bolivianas acusan rasgos propios. Podría incluso afirmarse que en esta república se han mostrado en su forma más aguda y dramática muchos de los problemas que, con menor intensidad, han afectado la evoluc ión eco nomi ca y política de los demás países que integran esta región del globo.

La evolución social y política de Bolivia se explica en parte - por la conformación económica y demográfica del país desde el período inca rio. Bolivia posee tres zonas geográficas nítidamente diferenciadas. La primera es el Altiplano, demarcado por las dos cadenas de los Andes, con - una altitud media de 4.000 metros y que abarca un 14 por ciento del terri torio. Forman la segunda las tierras bajas y llanas del Este, de vegetac ión tropical o subtropical, que comprenden el 70 por ciento de la superficie - total. Y extiéndese entre ambas la región de los Valles, que cubre el 16 - por ciento restante del territorio nacional. Desde los tiempos más remo tos, la población boliviana se ha concentrado en las zonas altiplánicas y en los valles sobre todo en las primeras, en tanto que las tierras orienta les han conservado y continúan conservando en su mayor parte el carácter - de regiones vírgenes y abandonadas, casi al margen de la economía. Primero fue la comunidad primitiva, la agricultura colectivizada y el origen mismo de la raza pobladora lo que determinó esta singular distribuc ión demo gráfi ca. Más tarde, la economía minera. Desde los primeros años de la conquis ta, las cumbres andinas y el Altiplano se convirtieron en los asientos - más famosos de la época. Potosí es el símbolo de esa economía concentrada-

en torno a los yacimientos de metales preciosos, en que la agricultura permanece en el mismo nivel de atraso del pasado, y las ciudades surgen junto a las bocaminas o en los caminos que llevan a ellas; en que las fortunas - duran lo que los veneros o emigran al extranjero, y en que sólo quedan pobreza y ciudades vacías cuando sobreviene el inevitable empobrecimiento de las vetas.

En las épocas posteriores a la colonia y hasta hoy, Bolivia ha - seguido siendo país minero. Agotada la plata, aparece el estaño, cuyo au- ge se inicia a fines del pasado siglo, y la economía siguió girando en tor- no al producto de las minas con intensidad no menor que en la época colo- nial. El capitalismo moderno impone algunas de las modalidades de esta - nueva era. En lugar de la mita surge el trabajo asalariado, los ingenios - modernos suceden a las azoquerías primitivas; y, en reemplazo de los primi- tivos senderos para recuas, caminos de hierro conducen el mineral a los - puertos. Bolivia se convierte en el segundo productor mundial de estaño, a más de contar con otros numerosos metales que hacen crecer las cifras de - su intercambio con el exterior. Pero aparte de la economía minera, poco - cambia la fisonomía del país. En el campo, donde reside la mayoría de la- población, persisten los sistemas de cultivo, las relaciones sociales y los hábitos de la época colonial y precolombina. Como la minería es privativa- del Altiplano, sigue concentrándose en él la vida del país y continúan a- bandonadas y sin comunicación las tierras llanas. Por su lado, los benefi- cios de la minería y hasta las empresas mismas salen a domiciliarse al ex- terior, y apenas una industria incipiente y una clase media urbana en unas pocas ciudades se mueven dentro de la economía monetaria. Al promediar el- siglo XX, Bolivia, con un ingreso por habitante equivalente a 82 dólares, - se encuentra entre los países menos desarrollados del continente.

Hace un cuarto de siglo marcan la vida boliviana dos aconteci - mientos -mejor podría decirse dos calamidades- que habrían de determinar - el curso de su historia hasta el presente. Fué el primero la crisis del eg

taño, que sumió a la economía del país en niveles increíblemente bajos. Aunque en años posteriores los mercados de este mineral han experimentado períodos de auge, factores internos -entre ellos el empobrecimiento de las vetas- han sido causa de que Bolivia no haya podido lograr desde entonces una verdadera recuperación. El segundo fue la guerra del Chaco, que aparte de costar al país ingentes vidas y gastos y una porción de su territorio, originó una profunda y prolongada crisis política interior. El ansia de transformación económica y social de las nuevas generaciones políticas se enfrentó a la realidad ineludible de una nación empobrecida. Desde mediados de la década de 1930 a 1939, la necesidad o la impaciencia por actuar condujeron a medidas económicas audaces, y se acentuó por casi todos los gobiernos el uso, ya crónico en Bolivia, de expedientes financieros peligrosos. Desde el punto de vista económico, el resultado fue la aparición de una situación inflacionaria que, al acentuarse con el correr de los años, ha llegado a ser la más aguda que haya experimentado país americano alguno.

La crisis económica, política y social culmina con la revolución de abril de 1952, que se caracteriza por la adopción de medidas llamadas a alterar profundamente la estructura económica tradicional del país: nacionalización de las grandes compañías mineras, reforma agraria, activa participación en la política de las organizaciones sindicales, planes de diversificación económica. Las transformaciones ocurridas han repercutido en todos los órdenes de la vida boliviana. Por un lado, la nación ha asumido la responsabilidad de su principal actividad económica. Por otro, las formas tradicionales de relación social en la economía agraria han sido destruidas con la intención, aún no realizada, de reemplazarlas por sistemas más modernos y capitalistas de tenencia y explotación de la tierra. Una clase obrera organizada y combativa ha asumido luego en la minería y en las industrias una posición singular de preeminencia, en la que los intereses gremiales chocan frecuentemente con las necesidades de disciplina y de progreso material de las empre-

sas. En fin, en una época en que los recursos fiscales y de la economía en general son escasos, se han emprendido o ensayado ambiciosos proyectos de integración económica y geográfica de las tierras bajas.

La concurrencia de todas estas transformaciones con serias alternativas en los precios de las exportaciones bolivianas, han provocado un rápido agravamiento de la situación económica del país en los últimos cuatro años. La inflación ha adquirido caracteres cada día más serios y Bolivia, para subsistir, ha debido consumir sus reservas internacionales, su crédito exterior y aun su capital. La ayuda económica que ha otorgado al país el gobierno de los Estados Unidos desde 1953, y que se ha traducido en las cifras más altas del hemisferio occidental, ha aliviado la situación parcialmente, pero no ha constituido una solución definitiva. Ante la perspectiva del caos, el gobierno boliviano se decidió a actuar enérgicamente y en diciembre de 1956 comenzó a ampliar una política de estabilización de cuyos resultados está pendiente la opinión continental.

La estabilización constituye acertadamente el objetivo inmediato del gobierno y de la población bolivianos. De no detenerse el proceso inflacionista, que en los últimos meses se agravaba día tras día, las perspectivas son harto sombrías. Es natural entonces que para volver a poner orden en la economía del país se empleen todas las energías y se exija toda suerte de sacrificios. Pero, al mismo tiempo, Bolivia deberá mantener sin desmayos su preocupación por el desarrollo económico. Los males que la han aquejado en todo tiempo, y especialmente en los años recientes se deben en último análisis a la escasa productividad de sus recursos humanos, a la falta de capitalización. A la naturaleza monoprodutora de sus actividades, a la ausencia de espíritu de empresa, en una palabra, al atraso de su economía. Por atrevidas que hayan sido las transformaciones sociales ocurridas en los años últimos. habrían tenido resultados más positivos y a un plazo más corto si el país se hubiera encontrado en una etapa más avanzada de desarrollo y diversificación. Aún más, antes de adoptar sus medidas revolucionarias, Bolivia se encontraba

ya en el despeñadero inflacionista por razón, en una medida que no puede considerarse pequeña, de su atraso económico e institucional.

No son necesariamente incompatibles la política de estabilización a corto plazo y la tendencia a promover el desarrollo económico. Pese a los conflictos en casos aislados, el futuro de la estabilización está ligado al esfuerzo que pueda hacer la economía boliviana para aumentar y diversificar su producción. De no corregirse la raíz de los males, existe siempre el peligro de la recurrencia de los fenómenos inflacionistas. Ahora bien las mismas transformaciones operadas en los últimos años — y pese a que sus resultados inmediatos hayan sido en parte negativos — abren al país posibilidades de acelerar su desarrollo una vez superada — la inevitable etapa de la desorganización. La minería contribuye hoy con una mayor parte de su producto a la economía interna, las relaciones sociales arcaicas y precapitalistas de la agricultura han sido destruidas — y los trabajadores están interesados en aumentar la productividad y la eficiencia para defender y consolidar las conquistas sociales. Existen — sin duda muchos y graves problemas, pero también se dan en Bolivia condiciones materiales y cualidades humanas capaces de resolverlos, como se — ha puesto de manifiesto recientemente en la energía y honestidad con que se ha procedido para detener la inflación.

II. EVOLUCION DEL INGRESO NACIONAL Y DE LAS INVERSIONES

1. BREVES ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Es difícil, por no decir imposible, realizar un estudio detallado del crecimiento económico de Bolivia antes de la presente década. La ausencia casi total de censos y estadísticas de toda clase y el carácter fragmentario y discontinuo de las informaciones existentes, harían infructuosos los esfuerzos para elaborar series representativas de las principales actividades del país. Sólo en 1950 se llevaron a cabo un censo demográfico — después de otro muy deficiente levantado en 1900 — y el primer censo agrícola. A partir de ese año aparecen también algunas series —

que, si bien están lejos de llenar todos los requisitos de una buena estadística, ofrecen una base de partida para hacer estimaciones del producto y del ingreso nacionales y preparar otras series macroeconómicas. No obstante estas dificultades, para comprender el desarrollo económico de Bolivia en los últimos años es necesario tener algunas ideas sobre la evolución de su economía en lo que va corrido del presente siglo. Tales ideas no pueden ser sino muy generales, basadas como están en datos incompletos e informaciones aisladas. A pesar de ello, ayudarán a comprender hechos y situaciones del presente cuyo origen arranca del comportamiento que los elementos dinámicos de la economía tuvieron en épocas anteriores.

El desarrollo de la economía agrícola y el aumento de la productividad y del ingreso por habitante en la agricultura constituyen elementos fundamentales del desarrollo económico. En los países atrasados, el mayor porcentaje de la población trabaja en el campo, en condiciones primitivas y con ingresos que apenas alcanzan para cubrir las necesidades más elementales. El aumento de la productividad en la agricultura permite a la economía proporcionar mano de obra a los otros sectores en desarrollo y, al mismo tiempo, satisfacer la mayor demanda de alimentos y materias primas derivadas del crecimiento del ingreso y de la diversificación y aumento de la producción. Por otro lado, el mayor ingreso percibido por los sectores agrícolas amplía el mercado de consumo para los productos industriales y constituye un aliciente para el desenvolvimiento. La situación de atraso de la agricultura no sufrió ninguna modificación en la primera mitad del siglo XX. El sistema de propiedad y tenencia de la tierra se caracteriza por la gran propiedad, explotada con métodos precapitalistas de renta-trabajo. El campesino, en lugar de salario, recibía el usufructo de una parcela que servía sólo para atender a la subsistencia familiar, sin alcanzar a constituir un sujeto incorporado al mercado y que pudiera contribuir a la demanda de productos de la industria o de servicios personales. Los propietarios de la tierra no contribuían en es

cala importante a la demanda de productos nacionales, tanto por su número relativamente escaso cuanto porque su nivel mismo de ingresos les permitía un consumo de bienes de mayor calidad que se satisfacía principalmente con mercancías importadas.

Por la naturaleza misma de sus productos y por el estrecho mercado interno, la actividad minera tenía que ser una actividad orientada hacia el exterior. Una parte del producto de las exportaciones mineras tenía forzosamente que quedar en el país para pagar los sueldos y salarios de los trabajadores y para comprar materiales necesarios para la industria. Pero las circunstancias imperantes en la economía boliviana porfiaban por mantener estas sumas en niveles bajos. En primer término, la ocupación de las actividades mineras representaba una parte muy pequeña de la mano de obra del país. Según el censo de 1950, el total de trabajadores de todas clases empleados en las minas alcanzaba a 43.441, lo que representaba el 3,2 por ciento de la mano de obra y menos del 2 por ciento de la población. Por otra parte, las ganancias de los empresarios bolivianos siempre han tendido a emigrar y existen numerosos casos de industrias de formación relativamente reciente que se han extendido a países vecinos teniendo como base los beneficios obtenidos en Bolivia. Esta circunstancia ha influido negativamente en los niveles de ahorro e inversión de la economía nacional, y ha llevado a la paradoja de que Bolivia, país insuficientemente desarrollado, haya sido una nación exportadora de capitales. !

Las circunstancias anotadas habrían podido compensarse, al menos en parte, por una vigorosa política fiscal que hubiera estimulado el ahorro y las inversiones privadas y captado ingresos de la comunidad con el fin de aumentar las inversiones en obras básicas para el desarrollo. Pero la administración pública boliviana no llegó a solucionar debidamente el problema en este sentido. La historia fiscal de todo el período se caracteriza por una estructura deficiente de los ingresos, por un sistema desordenado de los gastos y por la ausencia o mala dirección de las inversiones públicas.

Durante todo este período —es decir, desde comienzos de siglo hasta la gran crisis mundial— una de las características de la hacienda boliviana es su situación deficitaria casi permanente. Agotados los recursos internos, forzosamente se termina por recurrir a los empréstitos externos, aumentando de ese modo el pasivo de la nación y comprometiendo los ingresos públicos futuros con el servicio de estos préstamos. Estas deudas se contrajeron en condiciones financieras bastante gravosas, de tal forma que hubo años en que el gobierno tuvo que retrasar los pagos ordinarios de la administración y el servicio de la deuda interna para cumplir con sus obligaciones exteriores, que absorbían alrededor del 50 por ciento de sus entradas.

A partir de 1930 desaparecieron en gran parte las condiciones favorables que habían existido en las décadas anteriores para el desarrollo de Bolivia. Ya desde 1927, el exceso de la oferta mundial de estaño había provocado un descenso de los precios de este metal. La gran crisis agudizó esta tendencia a la baja, que se manifestó en un fuerte descenso de los precios y del volumen de las exportaciones bolivianas.

En la agricultura tampoco se aprecia un adelanto significativo de 1930 a 1950. No se dispone de cifras completas referentes a la producción ni a las inversiones agropecuarias en todo ese lapso, pero las informaciones existentes revelan que no hubo cambios de importancia en las relaciones sociales ni en las técnicas de producción empleadas en el Altiplano y los Valles. A lo sumo, y en algunos casos aislados, se introdujo maquinaria agrícola y se ampliaron ciertos cultivos permanentes, como frutales y café.

El cambio más importante en la estructura económica del país durante esos años es el crecimiento de la producción industrial. La disminución de la capacidad para importar obligó a sustituir importaciones y el sistema cambiario tendió a favorecer la importación de maquinarias y materias primas mediante la aplicación de tipos de cambio bajos. Ya en 1920-29, habían aparecido algunas empresas importantes en la manufactura de artículos de consumo —cerveza y textiles— y en la fabricación de cemento. Sin

embargo, la producción industrial no parece acusar un aumento persistente, sino a partir del siguiente decenio.

En resumen, a partir de 1930-39 y hasta 1950, se acentúa en Bolivia - la tendencia a promover el desarrollo económico nacional y a obtener mayores recursos del sector exportador para satisfacer las necesidades de abastecimientos e inversiones del país. Esta tendencia se pone de manifiesto, principalmente, en la nueva política tributaria y cambiaria aplicada al sector minero, en el aumento y naturaleza de las inversiones públicas y en el crecimiento de la industria nacional. Sin embargo, existen en la economía del país nuevas condiciones que hacen más difícil el éxito de una política de desarrollo, en parangón con las décadas anteriores. Una de ellas es la posición menos favorable de las exportaciones bolivianas en los mercados internacionales y otra la disminución de la producción minera y de los precios del estaño, salvo breves períodos de recuperación. Habría que señalar también la situación inflacionaria interna, que no obstante favorecer en una primera etapa las inversiones industriales, acumula problemas que con el tiempo se transformarán en serios obstáculos al crecimiento equilibrado de la economía.

2. EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO A PARTIR DE 1950

a) El producto bruto en 1950

El nivel del producto bruto de Bolivia en 1950 era de unos 248 millones de dólares, es decir, 82 dólares por habitante, cifra que coloca a Bolivia en uno de los lugares más bajos dentro del conjunto de los países latinoamericanos. (Véase el cuadro 1.)

Aparte del nivel global del ingreso, es interesante examinar también su composición atendiendo a los principales sectores de la actividad económica en que se origina. (Véase el cuadro 2.) Casi un tercio del producto bruto total de 1950 provino de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, a lo que se añade una pequeña contribución de las actividades artesanales / ^{del} campesino. Las industrias extractivas consideradas tradicionalmente como la principal fuente de ingresos del país, contribuyen sólo con-

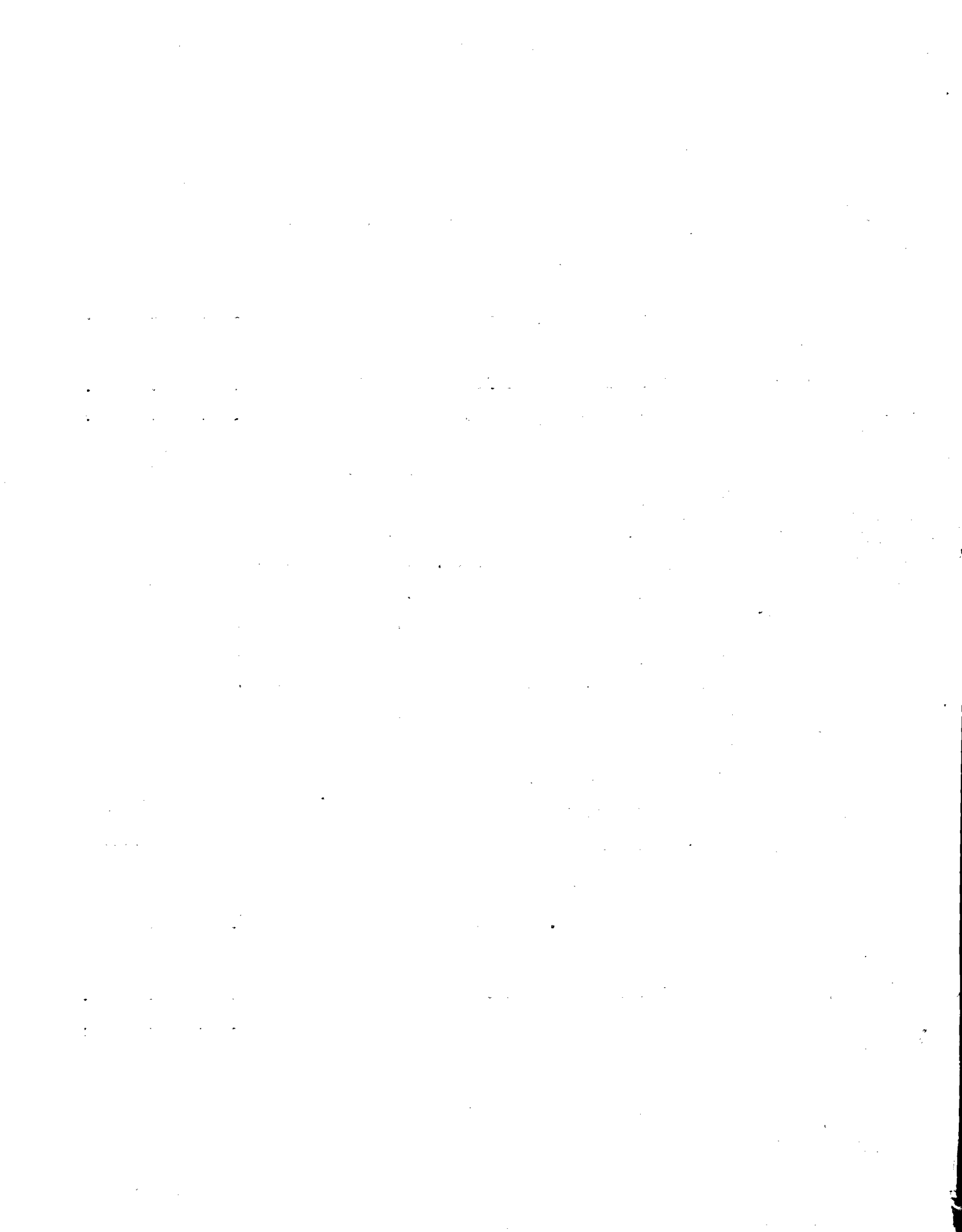


Cuadro 1

BOLIVIA: NIVEL DEL PRODUCTO BRUTO POR HABITANTE
Y SU COMPARACION CON OTROS PAISES
LATINOAMERICANOS, 1950

(Dólares por habitante)

Argentina	575
Bolivia	82
Brasil	195
Colombia	215
Costa Rica	290
Chile	308
Ecuador	124
El Salvador	150
Honduras	160
México	210
Paraguay	96
Perú	125
República Dominicana	164
Venezuela	641



Cuadro 2

BOLIVIA: COMPOSICION PORCENTUAL DEL PRODUCTO
BRUTO, 1950

(Por ciento del total)

Sector agropecuario ^a	32.8
Industrias Extractivas ^b	24.4
Industria manufacturera ..	8.9
Artesanado urbano	4.3
Transportes	5.6
Comercio y bancos	10.3
Gobierno	4.4
Otros servicios ^c	9.3
<hr/>	
Total	100.0
Total en millones de dólares	248.0

a Incluye, artesanado rural.

b Minería y petróleo.

c Incluye construcción y obras públicas, arrendamiento y otros servicios.

un cuarto del producto bruto; en consecuencia, es interesante destacar la disparidad de la importancia de la minería como fuente de recursos-externos por una parte y como contribución al producto bruto por otra. La contribución de la industria manufacturera es relativamente pequeña, lo que refleja la escasa industrialización lograda hasta entonces por el país; además, sólo una parte de su aporte proviene de la llamada "industria registrada", y una proporción no menos importante, de pequeños establecimientos no registrados. En cambio, nótese la alta importancia relativa del artesanado urbano frente a la de la industria propiamente tal. Llana asimismo la atención la escasa aportación del producto bruto generado en el sector de los transportes, tratándose de un país de tan difíciles características geográficas como Bolivia; más aún, alrededor de los dos tercios de la cifra correspondiente a este sector proviene del tráfico por carreteras, lo que no responde al volumen transportado por uno u otro medio, sino más bien a características del sistema de tarifas.

Al examinar la importancia relativa de los principales sectores de la economía boliviana, es necesario también tomar en cuenta la población activa que absorben y las diferencias que la productividad muestra en cada uno de esos sectores. De acuerdo con los resultados del censo de 1950, el total de la población activa del país era en ese año casi 1,5 millones de personas, lo que significaría un producto bruto por persona activa de poco más de 170 dólares. Sin embargo, si se considera que la fuerza efectiva de trabajo, en equivalente de hombres adultos, alcanzó a sólo 1.043.000 personas, el producto bruto por persona activa aumentaría a casi 240 dólares.

Esta cifra media es la resultante de productividades muy distintas en los diversos sectores. Las industrias extractivas, por ejemplo, muestran un producto bruto por persona activa equivalente a casi 11 veces el que se registraba en el sector agropecuario, considerando en éste sólo la fuerza efectiva de trabajo. La industria manufacturera, por

su parte, mostraba una productividad equivalente a menos de un tercio de la de las industrias extractivas, y a más de 3 veces la de la agricultura; el artesano, en cambio, registraba cifras inferiores a las de la economía en su conjunto y no muy diversas de las del sector agropecuario. En términos generales, estas diferencias de productividad reflejan los distintos grados de eficiencia existentes en los sectores correspondientes, así como las diferencias sustanciales en la dotación de capital por persona empleada.

b) Variaciones del producto bruto en el período 1950-55

Como podrá apreciarse, la evolución del producto bruto ha distado mucho de ser favorable a partir de 1950; después de un moderado incremento en 1951 y 1952, se registró un importante retroceso en los dos años siguientes, para llegar a 1955 con una cifra apenas superior en 6 por ciento a la de cinco años antes y prácticamente igual a la ya lograda en 1951. Sin embargo, es interesante anotar que las cifras mencionadas revelan una situación mucho menos desfavorable que la que tiende en general a estimarse por parte de quienes han seguido las alternativas de la economía boliviana durante ese período y han conocido los serios obstáculos que ha habido que afrontar. (Véase el cuadro 3.)

Las disparidades en el crecimiento de los distintos sectores no logran alterar de manera importante la composición del producto bruto durante los últimos seis años. La importancia relativa del sector agropecuario desciende de casi 32 por ciento en 1950 a poco más de 27 por ciento en 1955. Entre estos mismos años, el conjunto de las industrias extractivas aumentó su participación en el producto bruto de 24,4 a 25,3 por ciento; la industria manufacturera desde 8,9 a 10 por ciento, y los transportes de 5,6 a 7,7 por ciento, mientras que en el caso del gobierno se registró una declinación de 4,4 a 3,1 por ciento.

La influencia del efecto de la relación de precios del intercambio exterior con respecto a 1950 hace necesario analizar este punto. El año-

1950 fue excepcionalmente desfavorable para el comercio exterior de Bolivia desde el punto de vista de los precios del principal producto de exportación. No es de extrañar, pues, que los altos precios alcanzados por el estaño en 1951 se hayan traducido en un incremento sustancial del ingreso, que en ese año llegó a un nivel muy superior al registrado en cualquier otro del período 1950-55: 265 millones de dólares, en comparación con 219 en 1950 y 234 en 1955. Aunque a partir de 1951 el índice de la relación de precios del intercambio se mantuvo por encima del nivel de 1950, su efecto sobre el producto bruto fue ya mucho más débil. He aquí un hecho que puede ser importante al juzgar lo acontecido en diversos aspectos de la economía boliviana durante estos años, ya que si se toma 1951 como punto de referencia habría que concluir que a la contracción de la actividad de ciertos sectores internos se sumó también un elemento de orden externo, derivado de la baja en la relación de precios del intercambio. (Véase el cuadro 4.) Agréguese a las consideraciones anteriores que la población del país creció durante el período que se comenta en más de 10 por ciento y se concluirá que en definitiva ha debido registrarse una disminución tanto del producto bruto como del ingreso neto por habitante.

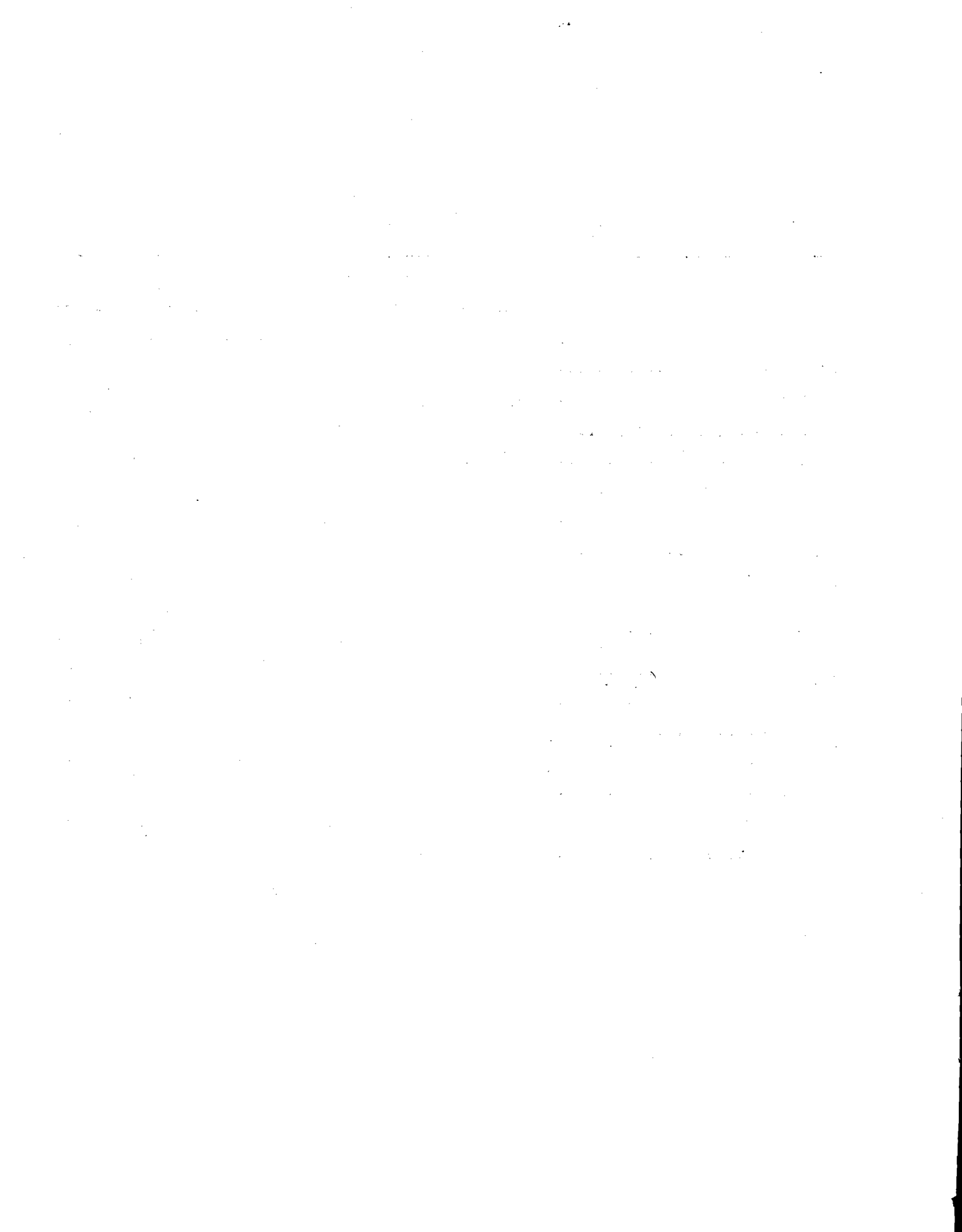
Las cifras relativas a los bienes y servicios disponibles constituyen en definitiva la mejor indicación para juzgar la capacidad de la economía boliviana en la atención de las necesidades de consumo de la población, así como de las inversiones necesarias para el mantenimiento y ampliación de la capacidad productiva. La evolución de los bienes y servicios disponibles durante el período 1950-55 ha sido mucho más favorable que la mostrada por el producto, por varias razones. En primer término, el efecto de la relación de precios del intercambio con respecto a 1950 ha sido positivo durante todo el período, lo que ha significado un poder adquisitivo superior al del producto bruto generado en la economía interna. Por otra parte, especialmente hacia fines de este período, el país contó con un aporte neto de capital del exterior - directamente y a través de los saldos de los convenios comerciales- y con una considerable ayuda externa. Por último, se utilizaron reservas monetarias acumuladas -



Cuadro 3

BOLIVIA: ESTIMACIONES DE LA COMPOSICION
Y EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO, 1950-55
(Millones de dólares de 1950)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Sector agropecuario.....	78,9	78,9	75,3	70,3	67,4	71,5
Artesanado rural.....	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
Industrias extractivas.....	60,6	66,2	67,2	68,4	60,1	66,6
Mineria.....	58,5	64,4	65,4	66,3	54,2	57,3
Petroleo	2,1	1,8	1,8	2,1	5,8	9,3
Industria manufacturera.....	22,2	23,1	22,6	22,6	25,3	26,4
Registrada.....	11,8	12,3	12,1	12,1	13,5	14,1
No registrada.....	10,3	10,8	10,5	10,5	11,8	12,3
Artesanado urbano	10,7	11,1	10,9	10,9	12,2	12,7
Construcción y obras.....						
públicas	1,1	1,7	2,2	1,5	1,5	2,0
Arrendamiento	10,0	10,6	11,2	11,3	11,5	11,7
Transportes	13,5	13,8	16,4	16,2	18,1	20,2
Comercio.....	23,0	27,3	27,4	24,5	25,2	27,9
Bancos.....	2,6	2,8	3,2	1,3	1,0	1,2
Gobierno.....	10,9	12,5	14,6	6,6	7,6	8,1
Otros servicios	12,0	12,1	12,2	12,3	12,0	12,5
Total	248,0	262,7	265,6	248,5	244,7	263,4



Cuadro 4

BOLIVIA: ESTIMACIONES DE LA EVOLUCION DEL
PRODUCTO BRUTO Y DEL INGRESO NETO, 1950-55

(Millones de dólares de 1950)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Producto bruto a precios de mercado .	248,0	262,7	265,6	248,5	244,7	263,4
Más subsidios ...	—	—	—	—	0,8	1,1
Menos impuestos indirectos	4,7	5,2	5,5	8,4	8,4	16,8
Producto bruto a costo de factores ..	243,3	257,5	260,1	240,1	237,1	247,7
Depreciaciones y desinversiones ganadera	24,5	24,5	30,2	30,3	30,2	25,9
Producto bruto a costo de factores ..	218,8	233,0	229,9	209,8	206,9	221,8
Efecto de la relación de precios del intercambio exterior con respecto a 1950	—	32,4	22,6	9,1	10,7	12,5
Ingreso neto	218,8	265,4	252,5	218,9	217,6	234,3



desde períodos anteriores para financiar mayores importaciones.

3. DESARROLLO DE LAS INVERSIONES Y LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

De acuerdo con las estimaciones preliminares especialmente preparadas para este estudio, el total del capital fijo existente en la economía boliviana —capital depreciado y a costo de reposición— alcanzaba en 1950 a una cifra cercana a los 870 millones de dólares. Más que las cifras absolutas de capital existente, interesa su relación con el producto bruto originado, — como indicación del grado de aprovechamiento de la capacidad productiva de la economía boliviana. En términos generales, la relación producto-capital resultante para la economía en su conjunto parece más bien baja —0.29 en 1950— y constituye el resultado de diferencias muy marcadas entre las relaciones correspondientes a los principales sectores. Las diferencias entre la relación producto-capital de los principales sectores económicos resultan mucho más acentuadas aún si se compara la dotación de capital por persona activa empleada en cada uno de ellos. En efecto, las industrias extractivas mostraron una cifra equivalente a 15 veces la del sector agropecuario y al doble de la correspondiente a la industria manufacturera.

Conviene señalar ahora la forma en que durante el período 1950-55 varió el monto total de capital existente en la economía boliviana, y formular algunas indicaciones sobre las alteraciones en su distribución sectorial. Las cifras globales muestran que el aumento de la capacidad productiva durante ese período fue muy reducido (6 por ciento), equivalente apenas a un incremento acumulativo anual de 1 por ciento. Una de las razones que explica este lento crecimiento de la capacidad productiva radica en el considerable esfuerzo que ha sido necesario desplegar a fin de atender a las depreciaciones y reemplazos necesarios para el mantenimiento de esa capacidad. La economía boliviana ha tenido que dedicar aproximadamente 25 millones de dólares anuales sólo a estos fines.

Las inversiones brutas han mostrado fluctuaciones muy acentuadas durante el período que se examina. Mientras en 1951 y 1952 el total de inversiones brutas superó los 40 millones de dólares, en 1953 se registró una baja aproximada de 40 por ciento. En cambio en 1955 se logró el nivel de inversión bruta más alto del período, y tal vez el más elevado desde 1930. En resumen, durante el período en su conjunto la inversión bruta alcanzó a poco más de 220 millones de dólares, suma equivalente a casi 15 por ciento del producto bruto; por su parte, el total de inversión neta resulta insignificante: apenas 3,8 por ciento del producto bruto del mismo período.

Un aspecto interesante de señalar en relación con la evolución de las inversiones durante el período 1950-55 es el cambio sustancial operado en cuanto a su composición en pública y privada. En los años anteriores a la revolución, la inversión pública representaba escasamente alrededor de 1 por ciento del total de inversiones brutas; desde entonces su contribución ha venido creciendo hasta llegar en 1954 y 1955 a una importancia relativa de más de 33 y más de 50 por ciento, respectivamente. Entre los factores que explican este incremento sustancial de la inversión pública pueden mencionarse la nacionalización de las minas, el aumento de las inversiones en petróleo y los importantes recursos destinados a obras públicas de transporte y otros proyectos de la Corporación Boliviana de Fomento. Las inversiones privadas, en cambio, experimentaron desde 1953 una fuerte reducción con respecto a los niveles alcanzados en los años 1951 y 1952. Así pues, el aumento de la inversión pública es lo que ha permitido elevar el total de inversiones brutas al alto nivel registrado en 1955 y lo que en definitiva ha hecho posible el moderado incremento de la capacidad productiva de la economía boliviana a que antes se hiciera referencia.

Aparte de lo anterior, es también interesante examinar la composición de la inversión bruta según el origen de los bienes y servicios en que se ha traducido. En el promedio del período 1950-55 aproximadamente el 50 por ciento de la inversión bruta ha estado constituido por el valor de maquinarias, equipos y materiales de construcción importados; el resto puede-

atribuirse principalmente a los valores anotados por concepto de fletes, instalaciones y construcciones necesarias para poner esas maquinarias y equipos en condiciones productivas. En cambio, la producción racional de bienes de capital y materiales de construcción ha sido de mínima cuantía a lo largo de todo ese período.

Por último, cabe señalar rápidamente la forma en que se han financiado las inversiones brutas. Las cifras disponibles muestran que en los años 1950-51 el país logró alcanzar una tasa de ahorro nacional más que suficiente para satisfacer sus necesidades de inversión. Ya en 1952 se advierte un cambio notable en ese sentido, registrándose un ahorro muy inferior al monto de la inversión bruta. En los años siguientes se acentúa esa contracción del ahorro nacional: en 1955 no alcanzó a cubrir siquiera el 50 por ciento de la inversión bruta total.

Los principales factores que permitieron compensar esta baja del ahorro nacional son dos: de una parte, la ayuda norteamericana y la inversión neta de capital extranjero, y, de la otra, la utilización de reservas de oro y divisas. Lo principal ha sido sin duda la ayuda de los Estados Unidos, que en los años 1954 y 1955 llegó a representar más de la tercera parte de la inversión bruta total.

No obstante la importancia que cabe atribuirle, no es fácil formular conclusiones muy precisas respecto a la declinación del ahorro nacional, pues su interpretación resulta bastante compleja y en ella han influido sin duda factores de muy diverso orden. Es interesante mencionar entre ellos la contribución que ha significado el mejoramiento de la relación de precios del intercambio en 1951, así como su declinación desde entonces. Desde este punto de vista, podría considerarse que el único año en que verdaderamente ha habido un coeficiente de ahorro nacional en realidad elevado ha sido 1950; los 43 millones de dólares de ahorro registrados en 1951 debieran justificarse teniendo presente el hecho de que en el mismo año las variaciones de la relación de precios del intercambio exterior significaron un incremento del ingreso de más de 32 millones de dólares. Del mismo modo, la contracción pos

terior del ahorro nacional hasta 1953 se compara muy estrechamente con la disminución de ese efecto positivo y lo mismo ocurre con el leve mejoramiento -
mostrado en los años 1954 y 1955.

Como quiera que sea, no podría ocultarse el hecho de que el ahorro nacional sólo ha cubierto una proporción moderada de la inversión bruta en -
los últimos años. La influencia de los otros factores compensatorios debe -
considerarse como temporal, de modo que en definitiva las perspectivas que
se estudien para la inversión bruta tendrán que apoyarse en un coeficiente -
de ahorro nacional muy superior al registrado durante esos años.

III. EL COMERCIO EXTERIOR EN LA ECONOMIA BOLIVIANA

La evolución del comercio exterior ha sido un factor decisivo del desarrollo económico boliviano. Su importancia se revela cuando se considera que el valor de las exportaciones — que no han aumentado en términos reales desde fines de la Segunda Guerra Mundial, salvo en fluctuaciones de corto plazo— equivale todavía a más de un tercio del producto bruto del país. Las importaciones también proporcionan una parte importante de los bienes y servicios -
disponibles; por ejemplo, las compras exteriores de bienes de capital representan más o menos el 60 por ciento del valor total de la inversión/^{bruta} interna. Por lo tanto, muchos de los obstáculos a la estabilidad monetaria y a un crecimiento económico más equilibrado están vinculados a los problemas del restablecimiento y diversificación de la producción exportable y a un aprovechamiento más eficaz de los ingresos de divisas.

Aunque Bolivia cuenta con abundantes y variadas riquezas naturales, su capacidad para importar ha dependido sobre todo de las exportaciones de un sólo mineral, la plata por mucho tiempo y el estaño en los últimos decenios.- Las exportaciones de estaño mantuvieron una significativa expansión del comercio exterior hasta 1929, pero a partir de entonces la gran dependencia del -
país de este metal, que representaba más del 70 por ciento de las exportaciones totales, ha tenido repercusiones desfavorables. En cuanto a la oferta, -
la producción estañífera boliviana se encontraba en situación desmedrada para

competir con la mayoría de los demás países productores porque la capacidad de sus minas resultaba muy superior a la demanda en el mercado. En Bolivia el estaño se extrae en filones subterráneos, y ello requiere una inversión / ^{fija} bastante grande y operaciones en gran escala para que la explotación resulte eficiente. En cambio, en Asia sudoriental y en Africa - las otras regiones productoras importantes- el estaño se encuentra en placeres que pueden beneficiarse desde la superficie, a menudo con métodos menos onerosos y en menor escala, como el dragado, por lo tanto, las agudas fluctuaciones de la demanda y la producción, así como las restricciones impuestas por el Acuerdo Internacional del Estado durante los años 1930-39, tendieron a mejorar la posición relativa de los placeres (en los cuales la producción podía variar considerablemente sin tener una seria repercusión sobre los costos unitarios) y de los pequeños productores, a expensas de las grandes minas de filones, grandemente estimuladas cuando la demanda crecía en forma acelerada y se justificaba una cuantiosa inversión fija en trabajos en gran escala, pero que se encontraban en situación de seria desventaja cuando las perspectivas de la demanda eran dudosas y las circunstancias exigían una flexibilidad óptima. Así pues, en los últimos 25 años ha habido muy poca inversión nueva en la minería boliviana del estaño, no se han llevado a cabo nuevas exploraciones y se han dejado deteriorar muchas instalaciones. En Africa, por el contrario, se efectuaron inversiones relativamente grandes durante la Segunda Guerra mundial y lo mismo ha ocurrido después en Asia sudoriental.

La minería boliviana del estaño también está en desventaja por la baja ley del mineral y por la gran complejidad de los concentrados que produce. Se necesitan instalaciones especiales de fundición para beneficiar estos minerales, o es necesario mezclarlos con concentrados aluviales más limpios y de más ley provenientes de otros países. El problema de comercializar este mineral se alivió a comienzos de la Segunda Guerra mundial cuando se inauguró la fundición de Tejas, administrada por el gobier

no de los Estados Unidos, con la finalidad de producir estaño a base de minerales del hemisferio occidental. Después de la guerra se renovaron sucesivas veces los contratos para la compra de estaño boliviano, pero la fundición de Tejas ha sido vendida recientemente por el gobierno norteamericano y gradualmente abandonará la producción. En consecuencia, nuevamente deterán enviarse a Europa concentrados bolivianos de baja ley.

Por el lado de la demanda, las restricciones al uso del estaño durante la Segunda Guerra Mundial, y las innovaciones técnicas resultantes, han limitado seriamente ~~y acaso han eliminado para siempre~~ la posibilidad de un crecimiento significativo en el consumo mundial del metal. Pese al incremento del ingreso y de la producción industrial del mundo, todavía en 1956 la demanda era muy inferior a la ^{de} ~~de~~ preguerra. Esto se debe al empleo más eficaz del estaño primario, sobre todo mediante el estaño electrolítico ~~que reemplaza métodos más anticuados y que consumían más metal~~, al mayor empleo de estaño secundario en el bronce, la hojalata y otros productos, y a la sustitución con otros materiales en productos como soldaduras, tubos flexibles y hoja de estaño. Estas tendencias escapan casi por completo a la influencia de los países productores debido a la marcada elasticidad de los precios en la demanda del estaño, metal que participa en forma insignificante dentro del precio de los productos finales en que se emplea. Por otra parte, el alza continua de los costos de producción en la minería del ~~estaño~~ descarta la posibilidad de lograr una reducción realmente importante de su precio sin que esta actividad se vuelva antieconómica.

Las tendencias de la oferta y la demanda de estaño han sido los principales determinantes de la capacidad boliviana para importar y de la situación general del balance de pagos; sin embargo, en los últimos años han entrado en juego otros dos factores de especial importancia. El valor bruto de las ventas de estaño no equivale al ingreso de divisas del país por exportaciones de este mineral, porque en ese valor cuenta el costo de la fundición en el extranjero, el transporte internacional y otros gastos en divisas: sueldos de empleados extranjeros e importaciones de materiales

y equipos para las minas. Cuando éstas eran de propiedad privada, las compañías también retenían parte de los ingresos en forma de utilidades. En el curso de los últimos 15 años, la proporción del valor de las exportaciones minerales que ha retornado al Banco Central ha tendido a aumentar gracias a las medidas que obligan a las compañías privadas a entregar a las autoridades cantidades mayores de divisas, y, más tarde, como resultado de la nacionalización de las minas más importantes y de una fiscalización gubernamental más estricta sobre las faenas de las minas más pequeñas en manos de particulares. Además, las compañías mineras estaban obligadas a entregar sus divisas al Banco Central a una tasa oficial cada vez más sobrevaluada conforme los ajustes se iban quedando retrasados en relación con el alza rápida de los precios internos. En realidad, se trataba de una especie de tributación implícita, ya que el gobierno se beneficiaba al vender las divisas a los importadores a tasas más elevadas, o de una transferencia tácita de ingresos desde la industria minera al resto de la economía al subvencionarse las importaciones a una tasa sobrevaluada de cambio. Por lo tanto, la capacidad para importar de Bolivia ha seguido un curso más favorable de lo que cabría haber esperado a juzgar por las estadísticas de exportación.

El otro factor importante del balance de pagos boliviano ha sido la política de aprovisionamiento de los Estados Unidos y, en tiempos más recientes, su programa de ayuda externa. El funcionamiento continuo de la fundición de Tejas, que producía para la reserva norteamericana de materiales estratégicos, constituyó uno de los principales factores para conseguir la reducción ordenada de las existencias comerciales y un importante incremento de los precios del estaño después de la guerra, pese a la reincorporación del Asia sudoriental a un mercado deprimido. Más tarde, durante la crisis del balance de pagos de 1952-53 que siguió a la efímera bonanza producida por la guerra de Corea, cuando casi se había agotado las reservas de oro y divisas de Bolivia, la ayuda norteamericana y la venta de excedentes agrícolas fueron y siguen siendo de gran utilidad, sobre to

do si se tiene en cuenta el deterioro de la oferta comercial interna de alimentos registrada a raíz de las repetidas sequías y de los problemas derivados de la reforma agraria. Por otra parte, los contratos para la compra de tungsteno boliviano a precios dos veces superiores a los del mercado han contribuido a compensar el desmejoramiento de las ventas de estaño. De esta manera, en 1955 la capacidad boliviana para importar - a precios constantes- incluso había superado a la de 1951 y era 2 veces mayor que la de 1950.

Sin embargo, como no es posible que la situación artificial de ahora se mantenga indefinidamente, urge que Bolivia busque los medios de restablecer y diversificar su producción exportable y sustituir sus importaciones. La reciente reforma cambiaria constituye un paso en este sentido, pues resta incentivos a las exportaciones y reexportaciones de contrabando, de tales proporciones que representaban un serio elemento debilitante de la economía nacional. También se han adoptado medidas para hacer más realista la industria minera. Por lo que toca a las grandes minas, administradas por la Corporación Minera,¹ los principales problemas se refieren al deterioro de condiciones de trabajo como la baja en la ley del mineral, el angostamiento y desaparición de las vetas, la difusión excesiva de las faenas subterráneas, el desgaste de las instalaciones y el equipo para beneficiar y concentrar el mineral y la escasez de agua y electricidad. En general en las minas existentes será necesario extraer más mineral en condiciones más difíciles y acarrearlo a más larga distancia para obtener la misma cantidad de metal. La situación sólo podrá aliviarse renovando y modernizando el equipo y los métodos en los beneficios más antiguos y desarrollando nuevos yacimientos. Sin embargo, se sabe tan poco sobre las reservas que no sería aconsejable iniciar ningún programa serio de inversiones hasta que una exploración intensiva no revele que las reservas comerciales son lo bastante grandes como para justificar el desembolso adicional de capitales.

¹ La mayor parte del análisis sobre la industria minera se basa en el estudio llevado a cabo por la firma Ford, Bacon y Davis.

Los problemas del trabajo y de la administración han contribuido también al desmejoramiento de la productividad en la minería boliviana. Aunque era inevitable cierto grado de dificultades administrativas cuando se nacionalizaron las grandes minas en 1952, debido a la heterogeneidad de los procedimientos de contabilidad y administración en boga en las distintas minas y a la pérdida del personal extranjero experimentado, el problema más serio ha sido la confusión y el conflicto entre las distintas entidades encargadas de la explotación minera, lo que ha ocasionado relajamiento de la disciplina, mayor ausentismo, concesión de franquicias y garantías excesivas y otras prácticas perjudiciales para un trabajo eficiente. Aunque después de la revolución es natural que los mineros esperaran un mejoramiento de sus condiciones materiales y una intervención determinada en la dirección, es preciso encontrar alguna solución que concilie las legítimas aspiraciones económicas y sociales del trabajador con una organización y administración más eficaces.

El análisis de las cuentas financieras de la Corporación Minera revela que en general la minería era bastante redituable, al menos hasta 1955. Sin embargo, estos resultados a corto plazo se veían favorecidos artificialmente por gastos inadecuados en la compra de materiales y en la conservación y reparación de equipos, así como por los esfuerzos de elevar al máximo la producción actual en desmedro de la preparación para futuros trabajos. La venta de divisas al Banco Central a tasas muy sobrevaluadas también hacía necesario obtener créditos para financiar los gastos en moneda nacional. Con un tipo de cambio menos reñido con la realidad, la Corporación podría haber cubierto todos sus gastos de producción en moneda nacional y extranjera e incluso haber registrado ganancias. Las perspectivas son mucho menos favorables que los acontecimientos recientes. En 1955, varias de las minas más lucrativas de la Corporación se beneficiaron de las ventas de tungsteno al gobierno norteamericano a precios artificialmente altos con arreglo a contratos que vencen en 1957. Además, casi el 20 por ciento del valor de la producción en ese año se originó en minas con cog -

tos de producción tan elevados que deben considerarse como submarginales. La diferencia entre costos y precios parece haber disminuido desde 1955, por lo que es probable que hasta la mina más grande de Bolivia (Cataví) se encuentre cercana a la suspensión de actividades. Solo tres propiedades de la Corporación tienen reservas probadas suficientes como para justificar su explotación continua y en gran escala durante varios años.

La Corporación Minera está así abocada a tener que tomar importantes decisiones sobre la prelación que corresponde a las inversiones y la conveniencia de seguir explotando las minas submarginales. Con respecto a las inversiones, la información existente acerca de las reservas deberá completarse con los resultados de nuevas exploraciones a fin de formular un programa inteligente. Como se tarda de tres a cinco años en explorar y desarrollar un nuevo yacimiento, y en las circunstancias actuales Bolivia no puede reducir sus ingresos de divisas, acaso será necesario que la Corporation continúe por ahora explotando todas las minas, salvo las menos prometedoras, siempre que los factores de producción empleados en ellas no puedan utilizarse ya económicamente en otros campos. Si las minas submarginales o "sociales" se retiraran de la producción con tanta rapidez que se produjera un serio problema de desocupación, el decaimiento de la producción total y de los ingresos de divisas podría constituir para la economía boliviana una carga mayor que la subvención de estas operaciones durante el tiempo que se tarde en encontrar otro tipo de actividades.

En cuanto a las minas de propiedad privada, cuya producción se cercenó severamente desde 1952, es preciso estimular el aumento de la producción en los beneficios existentes y restablecer las faenas en aquellas minas paralizadas por falta de condiciones favorables. El primer paso consiste en permitir que las compañías privadas retengan una mayor proporción del valor de las exportaciones a fin de que puedan comprar los materiales y equipos que necesitan y obtener un margen razonable de utilidades.²

² En 1955 las minas de propiedad privada se vieron obligadas a entregar al Banco Central el 78 por ciento del valor bruto de sus exportaciones.

En segundo lugar, las funciones del Banco Minero, que ha ejercido un virtual monopolio sobre las operaciones de las minas privadas, deberán restringirse a las previstas por la ley: a la provisión de servicios y crédito a los pequeños mineros, en posición desventajosa por los limitados recursos financieros de que disponen.

Existe otro grave problema que no parece tener solución a corto plazo: las grandes pérdidas en la recuperación del metal utilizando el mineral y la incapacidad para beneficiar en forma comercial gran parte del mineral explotable de los yacimientos pequeños, de los cuales sólo se extraen los minerales de más alta ley. El establecimiento de una fundición local para beneficiar los concentrados de baja ley permitiría que muchas minas más pequeñas aumentaran su tasa de recuperación al 15 por ciento o más, con lo que la explotación podría hacerse en forma más racional, aumentarían los rendimientos mineros y se prolongaría la vida activa de los yacimientos. Además, como es más fácil comercializar el metal que los concentrados, sobre todo del tipo producido en Bolivia, una fundición local aseguraría una salida a la producción de minerales de baja ley cuando la fundición de Tejas se retire de la producción. Aunque no se presentan serias dificultades técnicas para fundir y refinar en Bolivia los concentrados de baja ley, la inversión inicial en capital fijo y existencias, junto a los gastos de puesta en marcha y de entrenamiento, sumarán más o menos 17,5 millones de dólares para una fundición de 10.000 toneladas. Para justificar esa inversión no sólo sería necesario contar con reservas para 15 o 20 años (lo que no es seguro), sino que el alto costo de funcionamiento frente a las fundiciones extranjeras existentes, que emplean concentrados aluviales más ricos y menos complejos, haría bajar las utilidades a un nivel muy moderado aunque mediaran circunstancias favorables. Por lo tanto, la conveniencia de efectuar tal inversión en esta oportunidad depende de que la inversión de una misma cantidad en otro sector económico reporte a Bolivia beneficios más inmediatos y seguros que el establecimiento de la fundición de estaño.

En la actualidad son bastante inseguras las perspectivas de diver-

sificación de las exportaciones bolivianas. Aparte de las exportaciones minerales tradicionales de importancia secundaria, algunas de las cuales tienen favorables posibilidades de crecimiento -sobre todo el oro, el antimonio, el tungsteno (pese al vencimiento de los contratos especiales de compra) y en menor grado el plomo y el zinc-, el país posee yacimientos de casi todos los minerales de valor comercial en el mundo. Sin embargo, pese a que Bolivia es en general un productor a bajo costo de minerales (exceptuando el estaño), poco es lo que puede decirse en relación con las perspectivas futuras, porque los yacimientos se encuentran a menudo situados en zonas inaccesibles, porque los problemas técnicos complican su explotación en escala comercial, o porque no se conoce suficientemente la extensión y naturaleza de esos yacimientos. Con respecto a los productos agrícolas, parece que en el curso de los próximos años el café es el único producto que ofrece posibilidades importantes de incrementar la participación de este sector en las exportaciones bolivianas. Aunque se considera que las reservas petrolíferas son de gran importancia, la actual capacidad productiva no puede satisfacer simultáneamente el incremento de la demanda interna y el crecimiento de las exportaciones. Por lo tanto, sus perspectivas dependerán de los resultados de las exploraciones que ahora se efectúen. De tener éxito, el petróleo comenzará a apuntalar la capacidad para importar dentro de tres a cinco años.

Las perspectivas de la exportación pueden resumirse de la manera siguiente: si se acepta el incremento porcentual de las exportaciones mineras considerado factible en circunstancias favorables por los expertos de Ford, Bacon y Davis y se mantienen los precios de 1955 (salvo para el tungsteno, en cuyo caso son más apropiadas las actuales cotizaciones del mercado) y se supone que las exportaciones agrícolas lleguen a 5 millones de dólares anuales, el valor bruto de las exportaciones aumentaría entre 1955 y 1960 en 15 por ciento (unos 115 millones de dólares). De esta hipótesis se excluye el petróleo, para el cual no existe ahora base alguna sobre la cual preparar una proyección. La proporción del valor bruto de las exportaciones que puede retornar al país en pago de los costos locales de producción, impuestos, etc.,

será seguramente inferior a la de 1955 (más o menos 58 por ciento). Dada la necesidad de que las minas nacionalizadas cuenten con existencias e inversiones más adecuadas y de que sean estimuladas las compañías mineras privadas, sería poco realista esperar que para las importaciones de bienes y servicios del resto de la economía quede más de un 50 por ciento, proporción que puede ser algo menor. Sin embargo, la reducción del 58 al 50 por ciento elimina por completo el incremento de 15 por ciento en el valor de las exportaciones. Así pues, de no cambiar la situación internacional en forma marcada o si no se registra una expansión significativa de las exportaciones de petróleo, es improbable que aumente la capacidad neta para importar de Bolivia, por lo menos dentro del próximo quinquenio. No obstante, conviene tener presente que hay amplio campo para reducir la demanda de importaciones, sobre todo a base de aumentar la producción agropecuaria interna, cuyos productos representan alrededor del 45 por ciento de las importaciones totales.

IV. LA INFLACION Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Nada ha afectado tan profundamente el desarrollo de la economía boliviana como el agudo proceso inflacionista que ha vivido el país, especialmente en los últimos cuatro años. De ahí que para comprender la situación presente, y para evaluar las posibilidades y requisitos de una política de fomento, sea imprescindible estudiar los elementos que han influido en el origen y crecimiento de la inflación y los trastornos que ésta ha causado en la vida económica.

La inflación boliviana se inicia en los primeros años de la década de 1930 a 1939, cuando el gobierno tuvo que hacer frente a fuertes déficit con motivo de la guerra del Chaco. Desde entonces, a las alternativas de los mercados exteriores para los productos de exportación se ha sumado como elemento permanente y como foco crónico de inestabilidad la financiación infla-

cionista del sector público. Pero aun antes de esa época, y pese a la apariencia que en algunos años pudo haber de un sistema financiero equilibrado, existía en Bolivia una estructura económica particularmente frágil y una política fiscal que contribuía a fortalecer y acentuar los factores de inestabilidad.

No obstante que desde 1932 hasta 1952 el factor permanente de la inflación ha sido el déficit fiscal y las inversiones públicas financiadas con crédito bancario, existen diferentes períodos en los cuales es posible distinguir rasgos particulares:

a) El período de la guerra del Chaco (1933-35), durante el cual el gobierno incurrió en fuertes déficit para sufragar sus gastos y los ingresos monetarios crecieron considerablemente. Sin embargo, el alza de los precios fue relativamente moderada debido a la disminución de las inversiones públicas y privadas, a los subsidios otorgados mediante el sistema cambiario a los productores de primera necesidad y, en fin, a la creencia de que las tendencias inflacionistas tenían carácter temporal.

b) El período de 1935 a 1939, durante el cual los ingresos monetarios crecieron en menor proporción que en el anterior mientras los precios experimentaron un alza considerable debido principalmente al aumento en la velocidad de circulación y a la devaluación de la moneda.

c) El período de la Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), en que surte mayor efecto la inflación de origen externo, pues el saldo positivo del balance de pagos origina un aumento de los ingresos monetarios que se suma a los factores inflacionistas tradicionales. Lo más importante de este período es la política de estabilidad aplicada en 1944 y 1945, con la que logra frenar parcialmente el alza de los precios sin disminuir la producción interna.

d) El período de postguerra (1945-51), durante el cual desaparecen las presiones inflacionistas de origen externo y surgen de nuevo el déficit de las cuentas internacionales y la presión sobre el tipo de cambio, estimulados por los déficit gubernamentales y la expansión del crédito bancario.

2. LA INFLACION A PARTIR DE 1952

a) Introducción

En 1952 y en los años siguientes, a consecuencia de la revolución política del 9 de abril, se llevaron a cabo en Bolivia medidas económicas y sociales que significaron en muchos aspectos un cambio estructural en el país. La actividad económica en general y el proceso inflacionario en particular han estado determinados en los años siguientes por los resultados de esas medidas en forma tal que los análisis y apreciaciones aplicables a la economía boliviana antes de esa época pierden gran parte de su validez, por cuanto nuevos factores han entrado a desempeñar papel preponderante en los hechos económicos actuales. No han cambiado los elementos esenciales de la economía boliviana y sus principales características siguen siendo la dependencia de las exportaciones de estaño y de otros pocos minerales, la baja productividad de la agricultura, el incipiente desarrollo industrial y demás rasgos tradicionales. Pero en cada una de esas actividades y en las esferas directivas del país se han experimentado cambios tales que el comportamiento de la economía en su conjunto no es el mismo. A los factores de origen externo que determinaban el movimiento "coyuntural" y a los factores tradicionales de desequilibrio e inflación, se han sumado en los últimos cinco años aspiraciones de igualitarismo social, de una política minera de tendencia nacionalista, una importancia antes desconocida de las organizaciones sindicales, una redistribución radical de la tierra y un programa de inversiones públicas que demanda recursos superiores a las posibilidades financieras del gobierno. La acción combinada de todas estas fuerzas, en momentos en que la situación de los mercados exteriores para los principales productos de exportación no era favorable, se resolvió en un agravamiento del desequilibrio interno y en una agudización del proceso inflacionario.

La revolución boliviana destruyó la organización tradicional de la

minería y la agricultura, las dos actividades fundamentales del país, y ello había de traducirse en una baja de productividad, al menos temporalmente y mientras se creara una nueva forma de organización. En un plano más general, se realizó una redistribución de los ingresos que alteraba el anterior juego de las fuerzas sociales y creaba el clima para que se agudizaran los conflictos de este tipo. Por otro lado, en su afán de realizar una transformación del medio físico, o bajo la presión de necesidades políticas, se llevó a la práctica un programa de gastos gubernamentales superior a los recursos de que disponía el fisco por medios financieros sanos. Todo eso significaba una disminución del producto nacional y una pugna entre los distintos sectores sociales por obtener cada cual un ingreso mayor que el producto generado. Aunque hubieran existido condiciones económicas previas muy favorables, este conjunto de fuerzas habría conducido seguramente a una situación inflacionista. En Bolivia, la inflación existía ya desde antiguo y había adquirido ímpetu mayor en los años inmediatamente anteriores. Aún más, en el mismo momento en que se producían los fenómenos internos enumerados disminuían los precios de sus exportaciones y se deterioraba la relación de precios del intercambio, originándose como consecuencia una reducción más intensa todavía del producto real. Se llegó así al caos de una producción nacional que disminuía en términos reales frente a una masa de ingresos nominales que aumentaba progresivamente bajo la presión de las reivindicaciones sindicales, de los gastos e inversiones estatales y de la política de subsidios a los artículos de primera necesidad. Como en todo medio inflacionario, nuevos factores-especulación, contrabando y fuga de capitales-coadyudaban a agravar la situación, favorecidos por un sistema cambiario nada adecuado para contrarrestar la inflación.

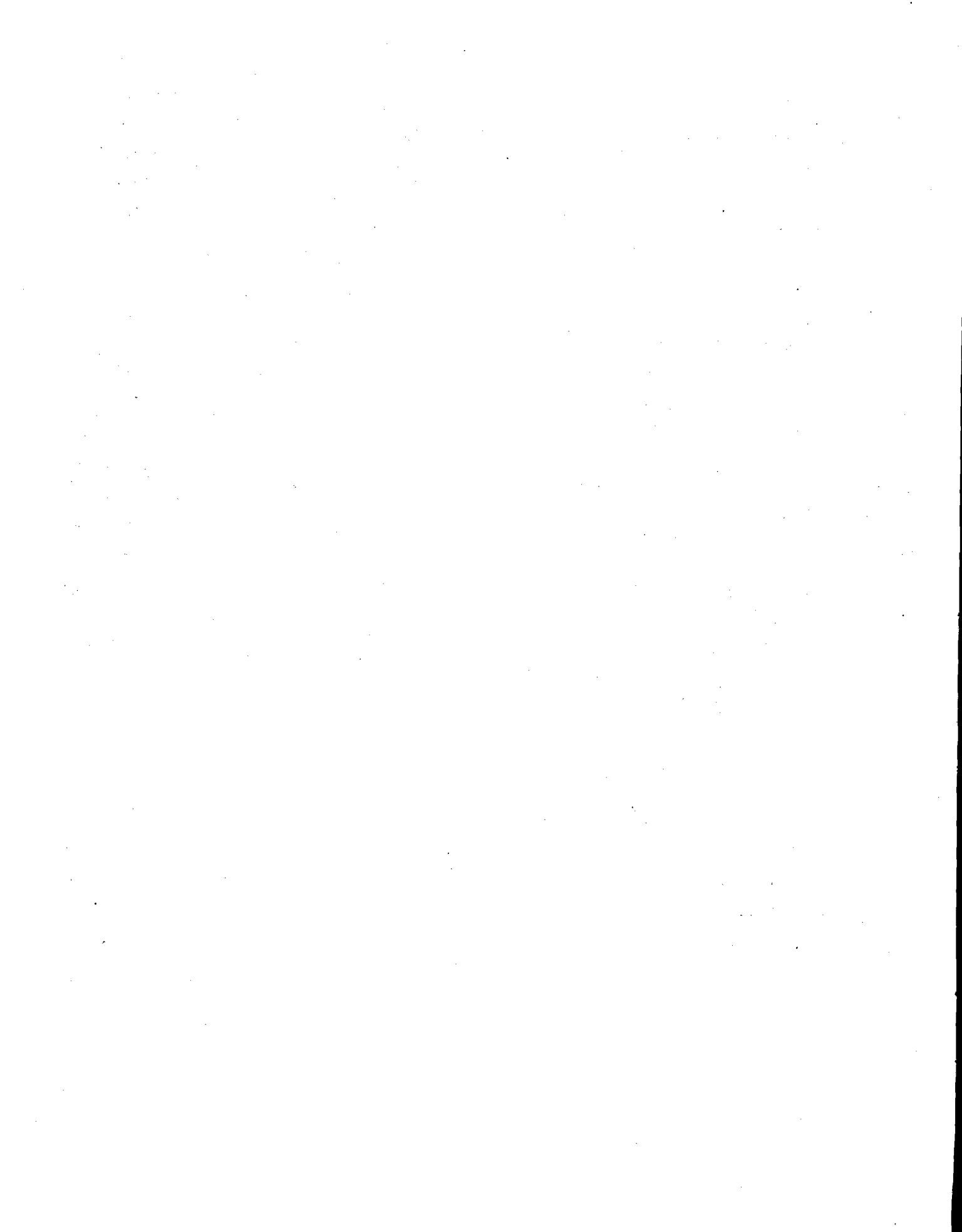
El caso de Bolivia en los últimos cinco años es el de un país que emprende una transformación de carácter social y una política acelerada de desarrollo en condiciones de inflación y recurriendo a medios inflacionistas para llevar a cabo esa política. Mientras por una parte se perseguía un aumento del producto y una más justa distribución del ingreso, por la otra se

creaban y acrecentaban condiciones de inestabilidad que presionaban cada vez más sobre la economía y se fomentaban tensiones que no podrían continuar sin llevar a la larga a un punto crítico. Aspirábase a que el aumento del producto real, como resultado de la maduración de las inversiones y de la nueva organización social produjera resultados en un plazo más breve, y a que la inflación fuera desapareciendo por el aumento progresivo de la oferta de bienes. Los acontecimientos del último año demuestran que no se consiguió ese objetivo. El proceso inflacionario fué haciéndose acumulativo y amenazó con desquiciar la economía y la organización política y social. Por otro lado, sus efectos impedían aumentar la producción y provocaban una distribución del ingreso muy distinta de la deseada inicialmente. En esa forma, la lucha contra la inflación, aun a costa de una suspensión temporal de las inversiones con fines de desarrollo y de las conquistas de carácter social, ha llegado a ser el problema urgente y capital de la revolución boliviana. En el caso más optimista se trata de una pausa para reemprender luego la conquista de los objetivos originales en condiciones menos arriesgadas. De todos modos, los años de experiencia han significado un sacrificio grande en el aspecto económico. El nivel de ingresos, la distribución equitativa del mismo, la formación de capital, la creación de condiciones técnicas propicias al desarrollo no han mejorado en el clima inflacionista. En las páginas que siguen se analizará más detenidamente el proceso de la inflación boliviana en estos años y sus efectos sobre el desarrollo económico.

b) Algunos índices del ritmo inflacionario

En el período 1952-56, el promedio anual de aumento del índice del costo de la vida en la ciudad de la Paz fué de 147,6 por ciento (Véase el cuadro 5.) Este coeficiente ha sido el más elevado en la historia de la inflación boliviana, ya que hasta 1952 los años de más intensa alza de precios fueron los de 1936-39, que acusaron un promedio anual de 50,7 por ciento.

El proceso inflacionario tuvo un primer impulso de gran intensidad en 1953, año en que el costo de la vida aumentó 152 por ciento. Era el año -



Cuadro 5

BOLIVIA: INDICE DEL COSTO DE LA VIDA
 EN LA CIUDAD DE LA PAZ
 Base: 1961 = 100

Año	Gene- ral	Ali- men- tos	Com- bus- tibles	Ves- ti- menta	Servi- cios	De- par- ta- men- tos
1952	6.596	7.036	6.841	8.079	2.688	5.323
1953	16.640	18.335	13.655	23.097	5.272	9.625
1954	33.212	34.066	24.462	57.770	7.876	9.625
1955	56.091	52.627	75.509	103.675	16.251	9.625
1956 marzo	85.042	97.010	107.331	132.214	28.062	9.625
junio	102.970	129.258	140.789	137.385	42.911	9.625
octubre	166.362	240.098	161.380	190.636	52.100	9.625

FUENTE: Dirección Nacional de Estadística.

inmediato posterior a la revolución y a la nacionalización de las minas. En el curso del mismo se promulgó además el decreto de reforma agraria y se llevó a cabo una devaluación del boliviano. En los años siguientes, - esto es, en 1954 y 1955, el índice de precios sigue aumentando a un ritmo superior al de los años anteriores a 1953, pero inferior al de éste.- Aún más, se nota una marcada tendencia a la disminución del ritmo inflacionario (99 por ciento en 1954 y 69 por ciento en 1955). Sin embargo, - en 1956, el alza de los precios se reanuda con mayor fuerza. Entre enero y octubre, el índice aumenta 196 por ciento, siendo más pronunciada la - tendencia en los últimos 4 meses.

Las disponibilidades monetarias en manos del público suben 20-



veces entre fines de 1952 y octubre de 1956, incluyendo los billetes en circulación y los depósitos bancarios. También aquí se acusa un crecimiento mucho más intenso en el curso de 1956: la cifra pasa de 91.000 a 206.000 millones en el lapso de 10 meses. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

BOLIVIA: CIRCULACION MONETARIA, 1952-56

(Millones de bolivianos)

Año	Total	Billetes	Depósitos
1952	10.596.6	6.213.5	4.383.1
1953	20.557.3	11.599.7	8.957.6
1954	35.008.8	20.048.6	14.960.2
1955	73.112.6	39.197.9	33.914.7
1956	91.079.7	48.852.1	42.227.7
marzo	124.800.4	70.639.2	54.161.1
junio	206.131.1	119.865.9	86.265.2
octubre			

FUENTE: Banco Central de Bolivia.

La cotización oficial de la moneda, fijada en un equivalente de 60 bolivianos por dólar en 1950, se mantiene en ese punto hasta mayo de 1953, momento en que se establece un nuevo tipo oficial de 190. Junto al oficial existían otros tipos de cambio sujetos a variaciones frecuentes, aplicados a las exportaciones y a las importaciones de productos necesarios. El mercado libre se alimentaba de las divisas provenientes del turismo, de las importaciones de capitales y de una parte del producto de las exportaciones, y servía para atender las necesidades de los importadores de artículos no esenciales, de viajeros y, muy especialmente, para la salida de capital y el atesoramiento en dólares. En los primeros meses de

1952 las cotizaciones del dólar en el mercado libre fluctuaban entre 210 y 215 bolivianos; habían llegado a 275 a fines de ese año y en los sucesivos el boliviano fué depreciándose rápidamente hasta llegar a 10.000 y a 11.000 por dólar entre septiembre y octubre de 1956. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7
BOLIVIA: COTIZACIONES DEL MERCADO LIBRE
EN MONEDA NACIONAL POR DOLLAR

Mes	1952	1953	1954	1955	1956
Enero.....	205	400	1.120	2.054	4.513
Febrero	210	375	1.450	2.109	4.781
Marzo	210	410	1.400	2.500	5.670
Abril	215	520	1.450	2.688	5.707
Mayo	225	650	1.525	2.554	6.330
Junio	205	550	1.500	2.764	6.765
Julio	210	575	1.450	2.898	8.310
Agosto	220	625	1.500	3.083	8.703
Septiembre.....	230	600	1.475	3.470	10.633
Octubre.....	255	650	1.465	3.876	11.604
Noviembre.....	265	675	1.810	4.000	
Diciembre.....	275	950	1.820	4.018	

COTIZACIONES OFICIALES EN MONEDA NACIONAL
POR DOLLAR

1952	1953	1954	1955	1956
60	190	190	190	190

FUENTE: Pick's Currency Yearbook, 1955

c) Principales factores que agravan la inflación

i) Influencia del sector externo y de las condiciones de producción en la minería. Cuando fueron nacionalizadas las grandes minas empezaban a desaparecer las condiciones favorables del mercado internacional del estaño surgidas con motivo del conflicto de Corea. En 1951 el promedio de cotización en Nueva York fue de 1,27 centavos de dólar por libra de fino. En los meses inmediatamente anteriores a la revolución las empresas estaban discutiendo con los compradores acuerdos a base de 1.21 centavos lo que las primeras no consideraban remunerador. El precio comenzó a descender y en 1952 se registró una cotización promedio de 1.20, que en los años siguientes bajó más aún, llegando en septiembre de 1953 a 0.81 en los Estados Unidos y a 0,76 en Londres, para estabilizarse entre 0.91 y 0,96 hasta 1956, año en que el promedio fue de 1,01 centavos en el mercado de Nueva York. Pero lo más grave ha sido que al desmejoramiento de los mercados externos se agregaron problemas de carácter interno de la minería boliviana que han provocado una situación crítica de la misma desde la nacionalización.

La corporación Minera de Bolivia, encargada de administrar los bienes expropiados, se vió ante serias dificultades. Cabe mencionar entre ellas la pérdida de numerosos técnicos extranjeros, la disminución de la riqueza del mineral en los más importantes yacimientos, la falta de preparación de nuevos trabajos en las minas antes y después de la nacionalización, la escasez de energía eléctrica en algunas de las empresas (agravada por el más alto consumo de electricidad para tratar el mineral pobre), la falta de capital de trabajo, la escasez de materiales, etc. Otros tres factores fundamentales han gravitado sobre la Corporación: primero, la elevación de los costos internos producida ante todo por los aumentos de salarios y las obligaciones sociales, y además por el crecimiento de los otros gastos como consecuencia de la inflación; segundo, la disminución de la producción por razones técnicas y por una baja en la productividad media de los trabajadores³; y tercero, las deficiencias en la administración misma de la Corporación.

Según el informe de Ford, Bacon y Davis, en 1955 la producción de

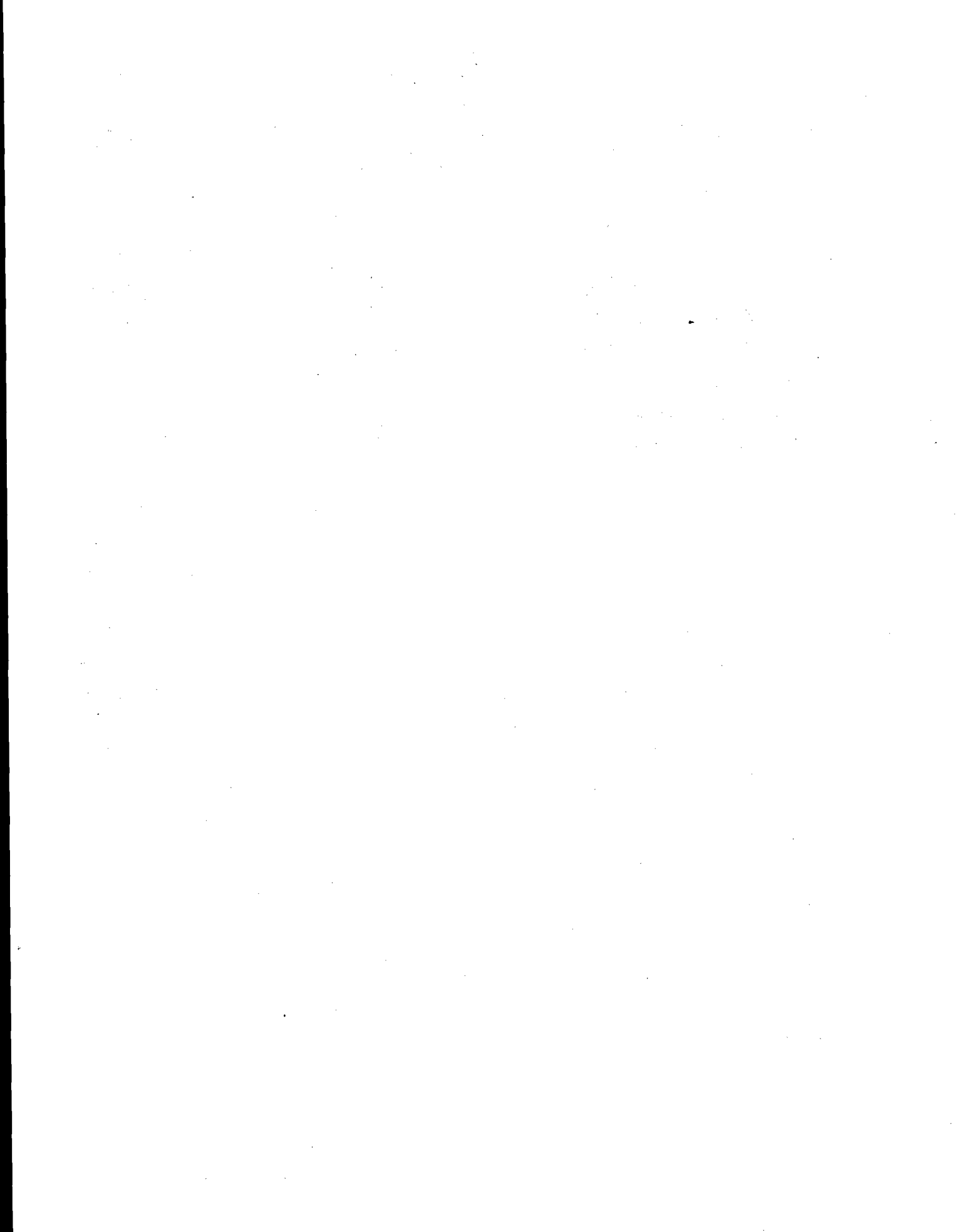
³ El informe de Ford, Bacon y Davis estima en un 15 por ciento la baja de la eficiencia del trabajo en el interior de las minas entre 1951 y 1956, si bien aclara que de esta disminución no es responsable sólo el sector obrero.

estaño en las minas nacionalizadas había descendido 17.3 por ciento con relación a 1951; la de plata, 12; la de plomo 2,4 la de zinc, 21,2; la de oro, 51.9 y la de antimonio, 85,6 por ciento. Sólo acusaban aumentos la producción de wolframio (138,3 por ciento) y la de bismuto (11,9).

La situación imperante en las empresas nacionalizadas se repetía, agravada por otras circunstancias, en la mediana y pequeña minería. A los aumentos en los costos internos originados por la situación inflacionaria se agregó una política de precios del Banco Minero que hizo descender la producción de este sector en mayor proporción que en la Corporación Minera. Según la misma fuente que se acaba de citar, entre 1953 y 1954 desaparecieron 1.600 minas medianas y pequeñas y el valor de sus exportaciones, que en 1950-52 había alcanzado el promedio anual de 43 millones de dólares, descendió en 1955 a 25 millones

No obstante la gravedad de las circunstancias expuestas, ninguna de ellas afectó a la minería en el grado que el sistema de cambio vigente. Desde 1934 los exportadores de minerales estaban obligados a vender parte de las divisas provenientes de sus exportaciones a un tipo de cambio muy inferior a la paridad real de la moneda boliviana. Este sistema significaba para la economía, de parte del sector minero, un subsidio que aumentaba mientras más se agudizaba la inflación interna y cuanto más bajo era el tipo de cambio real del boliviano. En consecuencia, al mismo tiempo que los gastos de moneda nacional de las empresas nacionalizadas y privadas crecían al compás del alza de precios internos y de los sucesivos aumentos de las remuneraciones, sus ingresos en moneda nacional se encontraban congelados por razón del tipo de cambio aplicado a sus divisas. Se originó así en el sector minero un fuerte déficit que hubo de ser atendido con crédito del Banco Central y que hace aparecer a dicho sector como factor principal en el incremento de los medios de pago. (Véase el cuadro 8.)

De lo dicho se desprende que no todo este aumento en los medios de pago puede atribuirse a las pérdidas de la minería. De haber regido para ese sector un tipo de cambio correspondiente a la paridad del poder de com-



Oct.
1956

Gobi 3.814,5
4.083,7
12.439,6

20.337,8

Ins 23,4
15.269,7
40.224,0

55.517,1

Gol 230,9
3,6

234,5

Mu 235,9
12,5
164,9

413,3

A 128.101,3

204.604,1

F
1954.



pra del boliviano, sus ingresos en moneda nacional hubieran sido mucho más altos y, en consecuencia, el déficit hubiera sido muy inferior al que aparece en las cifras citadas, o no habría existido.

ii) Financiamiento de los gastos públicos y de las inversiones gubernamentales. El financiamiento de los gastos corrientes del sector público y de las inversiones gubernamentales por medio de emisiones del Banco Central se agravó en los años 1952-56, período en que el alza violenta de los precios enfrentó al gobierno a déficits fiscales cuantiosos y en que se llevó a cabo un programa de inversiones de envergadura. Los empréstitos del Banco Central al gobierno aumentaron de 3.890 a 20.337 millones de bolivianos entre diciembre de 1952 y octubre de 1956 y los créditos extendidos a las instituciones autónomas se elevaron de 1.225 a 55.517 millones durante el mismo período.

El financiamiento deficitario contribuyó a la inflación tanto en forma **directa** mediante una expansión de los medios de pago como indirectamente debido a que el gobierno incurrió en mayores gastos e inversiones. En segundo lugar se introdujeron cambios estructurales en el sistema impositivo, dando mayor predominio a los impuestos indirectos. A las alzas de precios originadas por la disminución de la oferta de bienes y servicios, las devaluaciones y el crecimiento de las disponibilidades monetarias, se añadió el efecto de los impuestos sobre los bienes de consumo, ya directamente, ya a través de los recargos arancelarios y de los procedimientos cambiarios.

iii) Papel del crédito bancario en la actividad privada. En el período 1951-56, el crédito bancario ha contribuido al crecimiento de la inflación en una escala menor que en períodos anteriores. En todo caso, su significación ha sido inferior a la que desempeñaron la minería y el sector público.

Si se compara el ritmo de crecimiento de los préstamos bancarios al sector privado con la tasa anual de incremento de los precios en el pe-

ríodo 1952-56, se observa que - con la sola excepción del año 1955 - el movimiento de las colocaciones bancarias ha ido a la zaga de los aumentos en los precios. Parece, pues, que el sector bancario ha desempeñado un papel pasivo en la inflación, en el sentido de que el aumento de las colocaciones ha tratado de seguir la tendencia de los precios, con el resultado aparente de que el monto del crédito global otorgado ha decrecido en relación - con el valor nominal de las transacciones del mercado. En cambio, no habiendo crecido la oferta de bienes y servicios, el aumento de las colocaciones bancarias ha sido un elemento adicional en el incremento de las disponibilidades monetarias y en la demanda, y un factor en la elevación de los precios, aunque este comportamiento no ha sido autónomo sino inducido por los otros focos de inflación antes estudiados.

iv) Disminución de la producción interna y de los bienes y servicios disponibles. La ayuda norteamericana. Frente al aumento desproporcionado de las disponibilidades monetarias a que se ha hecho referencia, a partir de 1952 se registró en Bolivia una considerable contracción de la producción interna y en la disponibilidad de bienes y servicios. Ya se examinaron las variaciones del producto bruto durante los años 1950 a 1955. Como se habrá podido apreciar, en 1953 y 1954 se experimentó un brusco descenso, originado principalmente en el sector agropecuario y en la minería. En 1955 hubo una recuperación, pero aún así las cifras no llegan a igualar a las de 1952; el producto por habitante, de un equivalente de 85 dólares en este año, desciende a 79 en 1955.

Las importaciones también experimentaron un descenso a partir de 1952. Expresadas en dólares de 1950, de 113 millones a que alcanzaron en ese año bajaron a 88 en 1953 y a 93 en 1954. En 1955 se acusó una recuperación debido principalmente a la ayuda de los Estados Unidos.

Al analizar el ingreso nacional se vió también que las disponibilidades de bienes y servicios superaron en los últimos 5 años al producto bruto. Esta circunstancia se debió en parte a la mejora de la relación de-

precios del intercambio con respecto a 1950, pero principalmente a la utilización por el país de sus reservas internacionales, a la concesión de créditos por otros países y por algunas firmas privadas, a la postergación de reposiciones en el equipo de capital y a la ayuda prestada por el gobierno norteamericano. Todas estas causas permitieron alcanzar un volumen de importación superior a los recursos ordinarios, pero a la larga tales posibilidades tenían que agotarse, en parte al menos. A fines de 1956, el país se encontraba sin reservas internacionales y con una deuda externa bancaria y comercial que hacía difícil seguir recurriendo al crédito extranjero. No obstante la mayor disponibilidad de bienes y servicios por sobre el producto, el consumo real por habitante descendió sustancialmente en los años 1952 y siguientes con relación a los inmediatamente anteriores: de 73,2 y 76,5 dólares por persona en 1951 y 1952, bajó a 69,9 en 1953, a 66,1 en 1954 y a 69,5 en 1955.

La escasez de bienes de primera necesidad fue contrarrestada en parte con la ayuda prestada por el gobierno norteamericano desde 1953. Esta ayuda consistió principalmente en artículos de consumo y materias primas que contribuyeron directamente a aumentar la oferta de bienes en cantidades apreciables. De julio de 1953 a junio de 1954 las aportaciones en trigo y harina, manteca, algodón y semillas de algodón alcanzaron a 10,9 millones de dólares, o sea 17 por ciento de las importaciones de Bolivia, a precios corrientes; de 1954 a 1955 la suma aportada fue de 18,3 millones, o sea 22 por ciento de las importaciones; en 1955-56 alcanzó a 17,5 millones de dólares. Otra parte de la ayuda norteamericana revistió la forma de bienes de capital para el desarrollo económico, en cantidades que pasaron de 1,2 a 5,7 y 6,3 millones en los tres períodos mencionados.

v) Influencia del sistema cambiario. No es posible comprender la inflación boliviana de los últimos años sin analizar el papel que le ha cabido desempeñar al sistema cambiario en la agravación de las dificultades ocurridas. En cierta medida, dicho sistema puede señalarse como uno de los factores determinantes de la aceleración del proceso inflacionario, ya que parte sustancial del déficit del sector minero se debió al bajo tipo de cam

bio que regía para las divisas de ese sector. Por otro lado la diversidad de tipos de cambio contribuyó a formar una estructura de precios relativos internos - y en relación con los mercados vecinos - que condujo a la sustracción de cuantiosas cantidades a la oferta interna de bienes y a una especulación con los productos de primera necesidad. Asimismo, el subsidio a los artículos esenciales establecido a través del sistema cambiario significó un desaliento a la producción nacional de esos productos.

El sistema cambiario boliviano de los últimos años que puede calificarse de anárquico, tuvo funestas consecuencias para la economía general del país y contribuyó en escala apreciable a agravar la inflación. Uno de sus más característicos resultados fue el trastorno producido en el sistema de precios. Los subsidios otorgados a ciertas importaciones mediante el tipo oficial de cambio y la aplicación de este mismo tipo a las mercancías provenientes de la ayuda norteamericana se traducían en precios internos de esos productos muy inferiores a los internacionales. Por una parte, ello constituía una penalización a la producción interna y obligaba al gobierno a otorgar a ésta subsidios a través de precios mínimos; por otra, creaba un aliciente para reexportar ese tipo de mercaderías, tanto las importadas por el gobierno y los particulares como la recibida a través de la ayuda norteamericana. El sistema cambiario tendió también a desalentar las exportaciones de bienes de producción nacional. Se creó, así una actividad de contrabando que trasladaba a los países vecinos parte importante de las escasas disponibilidades del país en productos esenciales. Ese contrabando existía desde tiempos anteriores, originado siempre por el anómalo sistema de cambios, pero se acentuó en forma extraordinaria desde 1954. Aunque es prácticamente imposible calcular su cuantía, fuentes autorizadas del país estiman que las cantidades extraídas en trigo, azúcar, arroz y ganado alcanzan un valor aproximado de 5 millones de dólares por año.⁴ El -

⁴ Véase C.H. Zondag. *Problems in the economic development of Bolivia*, La Paz, 1956. (Documento mimeografiado).

ducto de estas actividades ilegales se convertía en moneda extranjera o volví al país en forma de artículos menos esenciales y de lujo que se vendían en el mercado negro.

La multiplicidad de cambios creó también el caldo de cultivo para una especulación interna de vastas proporciones. Las importaciones se hacían a diferentes tipos, ya que la escasez de divisas en el mercado oficial obligaba a ello y el sistema mismo permitía compras en el exterior con dólares obtenidos a diferentes cotizaciones. Como es lógico, los precios en el mercado interno tendían a fijarse en relación con los tipos del mercado libre, originando así ganancias extraordinarias. Aunque el sistema de los "revertibles" tuvo por principal finalidad corregir estas anomalías, no fue capaz de eliminarlas del todo. A esto se agrega que la distribución de productos de primera necesidad se hizo en forma deficiente y causó también una especulación en gran escala. Las cuotas de alimentos y otros productos manufacturados esenciales asignadas a los diferentes sectores de producción y centros urbanos no siempre correspondían a la población, agudizándose de ese modo la escasez. La distribución misma de las cuentas de divisas y de mercancías fue acompañada de influencias extrañas, según declaraciones de altos funcionarios del gobierno. Se creó así un mercado negro en que los precios eran muchas veces superiores a los oficiales, especialmente en las ciudades más importantes. En dicho mercado no sólo tenían que abastecerse las personas no beneficiadas con cupos especiales a través de sus organizaciones -como era el grueso de la clase media y alta y de los trabajadores independientes-, sino que los mismos miembros de sindicatos y cooperativas se veían obligados a adquirir en él parte sustancial de sus subsistencias ante la insuficiencia de las raciones recibidas a precios oficiales.

Las reexportaciones y la especulación -originadas en el sistema cambiario y fomentadas luego, sobre todo la última, por los sistemas administrativos de distribución- acentuaron la inflación. Al mismo tiempo, son una de las manifestaciones más reprobables de ésta. Sus efectos inmediatos han sido la sustracción de importantes cantidades de productos de primera nece-

sidad a la oferta interna de bienes y servicios -que era muy reducida-, además alza de los precios en una proporción exorbitante. Por otro lado, producían una disminución aún mayor de los ingresos reales de la mayoría de la población y una redistribución del ingreso en favor de grupos reducidos que, lejos de cooperar a la solución de los males del país, contribuían a agravarlos.

3. LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACION EN DICIEMBRE DE 1956

El empeoramiento de la situación inflacionaria en el curso de 1956, caracterizada por un ritmo creciente en el aumento mensual de los precios y por la acentuada baja de las cotizaciones del boliviano en el mercado libre, llevaron al gobierno a realizar un esfuerzo decisivo para detener o atenuar aquel proceso. Por decreto de 4 de agosto se creó el Consejo Nacional de Estabilización Monetaria, presidido por el Presidente de la República e integrado por varios ministros, el presidente del Banco Central y otros altos funcionarios; desde el primer momento, el Consejo contó con la asesoría de expertos del gobierno de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional. Con fecha 21 de noviembre el Congreso otorgó al Presidente de la República poderes especiales, por el término de un año, para tomar las medidas necesarias a fin de lograr la estabilidad económica, y el 15 de diciembre se promulgaron los decretos básicos complementados después por otras disposiciones.

Los rasgos fundamentales de la nueva política son la supresión del sistema de cambios múltiples, la devaluación del boliviano y el establecimiento de un tipo de cambio único y fluctuante más acorde con las condiciones del mercado; la eliminación de los controles y las prohibiciones sobre exportación e importación y la implantación de un régimen de libertad en el comercio exterior y en el mercado cambiario, sujeto sólo a los derechos arancelarios y al pago de regalías de exportación; la supresión de los subsidios fiscales directos o indirectos a los artículos de primera necesidad y de los controles internos de precios, con excepción de los alquileres;

la congelación de los sueldos y salarios durante un año, previa su elevación para compensar a los trabajadores por el alza de precios derivada de la devaluación y de la eliminación del sistema de pulpería barata; el control del crédito bancario y la adopción de medidas fiscales para equilibrar el presupuesto nacional y para reemplazar por arbitrios impositivos más normales las entradas que provenían del antiguo sistema cambiario.

Al redactarse estas páginas (abril de 1957) han transcurrido apenas cuatro meses de la aplicación de las medidas de estabilización. Por lo tanto, es prematuro intentar un análisis de sus resultados, ya que pasarán varios meses antes de que pueda apreciarse cómo se ha adaptado el país a un cambio/^{tan} radical, y cuáles son los efectos previsibles de la nueva situación tanto en la economía en su conjunto como en sus principales sectores. No obstante, desde los primeros momentos de la adopción de las medidas antiinflacionistas se produjeron cambios muy significativos que merecen analizarse, pues serán decisivos para el éxito de esa política.

Una consecuencia de ella, que puede calificarse sin reparos de altamente positiva, es la desaparición inmediata de vicios que tenían su origen en el sistema de controles y en los cambios múltiples. Así, los beneficios especulativos en la comercialización de artículos de primera necesidad, las ganancias ilegítimas derivadas de la distribución de divisas y de cupos y otras manifestaciones similares, han dejado de existir con las causas que les daban vida. Es más importante todavía que al suprimirse los tipos de cambio privilegiados para la importación de artículos de consumo y de algunas materias primas, se haya eliminado la razón de ser del contrabando hacia los países vecinos. Este hecho, unido a un aumento en la disponibilidad de bienes esenciales provenientes de la ayuda norteamericana, ha causado una mayor oferta de productos en el mercado interno y la desaparición virtual de la escasez. Durante los primeros tiempos de la estabilización podía preverse una fuerte demanda de divisas originada en la incertidumbre sobre las nuevas medidas o en las ganancias especulativas derivadas de la diferencia entre el tipo de cambio que regía antes en el mercado libre y la nueva paridad, pero-

pero los datos disponibles indican que esa demanda ha sido muy inferior a lo previsto, lo que ha permitido mantener la posición del boliviano sin tener que recurrir exageradamente al fondo de estabilización. No es menos importante el clima psicológico creado por la desaparición de privilegios injustificados, por la honestidad y energía con que se ha procedido en la aplicación de la nueva política y por la disposición de los más amplios sectores populares a soportar su cuota de sacrificio para llevar adelante la estabilización.

Conviene mencionar el hecho de que puede preverse un aumento en la producción agrícola a consecuencia de las medidas anti-inflacionistas. En efecto, las condiciones creadas por la situación existente antes de diciembre de 1956 conducían a una disminución de la producción en el campo. Los pequeños agricultores gozaban de una situación de precios relativos que los favorecía, ya que vendían sus productos en las ciudades y centros mineros a precios libres, mientras adquirirían a precios regulados las mercaderías provenientes de la ayuda norteamericana y otros productos. Más aún, una cantidad nada despreciable de campesinos acudía a las ciudades a formar colas en los expendios oficiales o sometidos a control y revendía luego en el mercado negro las mercaderías allí adquiridas obteniendo de ese modo ganancias superiores a las que podría obtener en el laboreo de las tierras. En las zonas cercanas a las fronteras, especialmente en la importante región del lago Titicaca, el contrabando constituía otra actividad altamente remuneradora en desmedro de la producción agrícola. En general, el desmejoramiento en los precios relativos de los productos agrícolas puede conducir a una disminución de la producción agropecuaria. En el caso de Bolivia la situación es diferente. Las medidas de estabilización, al eliminar la situación privilegiada en los precios relativos y las ganancias provenientes de la especulación en pequeña escala y del contrabando, ha provocado un retorno a la tierra de importantes núcleos campesinos a falta

de otras oportunidades de trabajo; por otra parte se espera que en el campo se origine una mayor producción que permita a los agricultores mantener sus actuales niveles de consumo. Es posible que el efecto total no pueda apreciarse de inmediato, por haber ya pasado la época de siembras, pero es casi seguro que las próximas cosechas reflejarán este reflujo de mano de obra a la agricultura.

Al lado de estos efectos saludables de la política de estabilización, han surgido problemas que requieren una atención cuidadosa por parte de las autoridades económicas. El primero de ellos -y sin duda el más importante- por sus posibles consecuencias- es la disminución de los ingresos reales de los sectores que perciben sueldos y salarios. No es fácil hacer un cálculo preciso del nivel de las remuneraciones antes y después de la estabilización. Con anterioridad a las medidas de diciembre, numerosos sectores asalariados percibían, además de los sueldos o salarios monetarios, ingresos indirectos a través de cuotas de artículos de primera necesidad que podían adquirir a precios oficiales o a precios congelados; es muy difícil precisar la magnitud de estas compras en comparación con las que efectuaban en el mercado libre a precios mucho más elevados. De este modo, una medida de la incidencia de ^{los} decretos de estabilización no sólo tendría que tomar en cuenta el alza de los precios en el mercado libre, sino también el efecto de la eliminación de ese sistema de remuneraciones indirectas.

El índice del costo de vida en la ciudad de La Paz, preparado por la Dirección General de Estadística, acusa un alza del 62 por ciento entre fines de noviembre de 1956 y fines de marzo de 1957, si bien en los dos últimos meses se ha producido una baja en relación con diciembre y enero. Tal cifra es indudablemente muy exagerada. En el grupo de alimentos se tomaron en cuenta, para el período anterior a la estabilización, los precios oficiales de varios productos que tienen un gran peso en la confección del índice y que no eran adquiridos a esas cotizaciones, sino en una proporción muy reducida, aún por los obreros sindicalizados; esos mismos productos se calcu-

lan en los meses posteriores a los precios de mercado libre. También ofrece fuertes dudas el alza reflejada en el grupo de habitación.

Por otra parte, el Banco Central ha confeccionado un índice limitado a un grupo de productos alimenticios expendidos en un mercado obrero de la ciudad de La Paz. Según esta estadística, el índice habría ascendido de 100 el 3 de diciembre de 1956 hasta 122 en los días inmediatamente posteriores a los decretos de estabilización, para descender hasta 92 el 25 de marzo y a 86 el 29 de abril. Tampoco podría tomarse este cálculo como un reflejo de la realidad. En primer término, para la elaboración del índice se tomaron en cuenta únicamente los precios del mercado libre, antes y después del 15 de diciembre, y por consiguiente no se ha considerado la parte del salario que se gastaba en mercancías a precios oficiales; en segundo lugar, el mercado escogido para recoger las informaciones es el que acusa los precios más bajos, pero a él no concurre sino una porción de los consumidores, en circunstancias en que existen apreciables diferencias de precios en los diversos mercados de la ciudad; finalmente, las ponderaciones usadas parecen estar muy distantes de la realidad.

Del lado de las estadísticas de salarios los problemas no son menores. Según datos suministrados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el promedio de las remuneraciones totales de los obreros fabriles de La Paz había ascendido en 23 por ciento entre noviembre de 1956 y febrero de 1957, incluyendo en el cálculo los pagos hechos por horas extraordinarias, bonificaciones especiales, etc. Sin embargo, cabe señalar que, de acuerdo con informes obtenidos por la Misión, en esas cifras no se han tomado en consideración algunos suplementos en dinero y especies acordados por algunas empresas a sus trabajadores.

Con todo, no parece aventurado afirmar que ha habido un descenso del ingreso real de los obreros fabriles de La Paz, aunque cuantificarlo sea imposible por el momento. Aparte del efecto que ha tenido la supresión de los subsidios en los precios de los productos de primera necesidad, es

indudable el alza experimentada por los rubros de combustibles y transporte, así como también la reducción en las horas extraordinarias de trabajo en muchas industrias. Es poco probable que las compensaciones acordadas en los salarios nominales hayan sido suficientes para neutralizar el efecto de esos factores en el salario real.

Otro sector en que parece haberse registrado una contracción de las remuneraciones reales es el de los empleados públicos. La compensación acordada a este sector -1.450 bolivianos diarios por persona- no llega a representar probablemente un 30 por ciento de aumento sobre los sueldos medios que regían antes de la estabilización. Entre los empleados públicos, los más afectados son los que perciben remuneraciones más altas; los de ingresos más bajos pueden no haber sufrido un descenso de sus ingresos reales.

Por supuesto que era de esperar un resultado semejante. El nivel de ingresos en los años últimos se mantuvo por encima del producto nacional -merced a factores transitorios como el uso de las reservas internacionales y el crédito externo que tendían a desaparecer. La estabilización significa fundamentalmente que el país tendrá que vivir conforme a sus recursos y con la ayuda norteamericana mientras ésta subsista. En consecuencia, una reducción inevitable del ingreso real es el precio que ha de pagarse por el saneamiento del país. Es ocioso señalar que una reducción semejante o más acentuada hubiera sobrevenido de todas maneras al agotarse los recursos extraordinarios que se habían estado usando durante la inflación y que ese agotamiento ya estaba a punto de producirse.

Por otro lado, el aspecto más delicado de esta situación es que una disminución acentuada del nivel real de ingresos del sector asalariado tiene que repercutir sobre la demanda y puede traducirse en una falta de incentivos para el mantenimiento de la actividad en determinados sectores. No es nada fácil resolver este problema. Un alza desproporcionada de las remuneraciones puede destruir la política antiinflacionista. En efecto, la elevación de los sueldos y salarios ocasionaría una subida de los costos en la minería y en la industria. Si estas actividades no estuvieran en condiciones de

absorber dichas alzas, serían inmediatos los efectos sobre los precios. Más aún, en el caso de la minería un aumento de salarios podría llevar a una nueva devaluación del boliviano para evitar desequilibrios en los presupuestos de las empresas, lo que se traduciría en alzas inmediatas de los artículos importados, en particular de las subsistencias y de las materias primas. En resumen, una elevación pura y simple de las remuneraciones puede dar origen a una nueva espiral inflacionista de precios y salarios que perjudique, en lugar de mejorar, las condiciones de vida de los trabajadores.

Sin descartar la posibilidad de una revisión en el nivel de remuneraciones que tenga en cuenta los peligros anotados para tratar de evitarlos, deben mencionarse otros caminos que pueden conducir a una mejora de los salarios reales a través de la baja de los precios. Valga decir, en primer término, que muchas alzas desproporcionadas del primer momento de la estabilización han comenzado a ceder; el índice del costo de vida a fines de febrero revela una disminución de 8,8 por ciento, particularmente en los alimentos y en el vestuario, si bien en marzo se ha acusado un ligero aumento. Por otro lado, parecen existir posibilidades de realizar una revisión de las tarifas ferroviarias y de los fletes de camiones sin provocar desequilibrios en la economía de las empresas. En otro sector que incide fuertemente sobre los precios, el de los combustibles líquidos, cabe pensar en algunas rebajas alargando el plazo en que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos ha calculado cubrir el déficit que existía antes de diciembre de 1956 y sin perjudicar su equilibrio presupuestario en el año presente. También puede preverse una baja en los precios de algunos productos agrícolas para la próxima época de cosechas (en mayo y junio).

Otro aspecto a considerar es la posibilidad de evitar una baja en la demanda y en el producto mediante nuevas inversiones que proporcionaran ocupación e ingresos -lo que en los actuales momentos exigiría recursos financieros extraordinarios- y mediante la adopción en el menor plazo posible de medidas de adaptación de la industria nacional a la nueva estructura de la demanda.

Un problema de capital importancia que ha surgido de la estabilización es la capacidad de financiamiento de las empresas mineras, tanto nacionalizadas como privadas. Ya se ha visto que la situación difícil de la Corporación Minera de Bolivia y de la minería privada se originaba principalmente en la aplicación a sus exportaciones de un tipo de cambio bajo que no les permitía cubrir sus costos ordinarios y atender a la reposición del equipo, a los "trabajos de preparación" y a nuevas inversiones. En los momentos de la estabilización, el dólar proveniente de las exportaciones mineras lo adquiría el Banco Central a 3.500 bolivianos como promedio. Con el nuevo tipo de cambio se han duplicado los ingresos de la minería en moneda nacional, pero también, han aumentado sus costos por la alza de las remuneraciones y por los precios más elevados del combustible y de los materiales de trabajo nacionales e importados.⁵ En la actualidad, esta materia está siendo objeto de un cuidadoso estudio por las autoridades económicas. Los primeros resultados indican que la Corporación Minera de Bolivia puede atender a su financiamiento con el actual tipo de cambio. En cuanto a la minería privada, no es posible adelantar por el momento ninguna conclusión.

Un tercer orden de problemas es la disminución ocurrida en las ventas de la industria boliviana, en particular en la textil. No es difícil establecer el origen de estas dificultades. Ante todo, parte importante de la producción industrial tenía por mercado la región fronteriza de los países vecinos, debido a las diferencias de precios que originaba el tipo de cambio aplicado a las materias primas importadas; desaparecido este mercado, que en ciertos productos textiles se estima en un 50 por ciento o más de la producción nacional, era lógica una baja en las ventas. Es muy posible además, que en previsión del alza de precios, el comercio y los consumidores hayan acumulado existencias de algunos productos manufacturados inmediatamente antes de la estabilización. Parece cierto también que ha variado la dirección del contrabando y que en la actualidad los artículos extranjeros hacen competencia a los -

productos nacionales.⁶

Todas estas circunstancias son en cierta forma temporales, de relativamente fácil corrección mediante medidas administrativas -como ocurre en parte con el contrabando-, o significan en todo caso que ciertas ramas de la industria- la textil, por ejemplo- tendrán que adaptarse al nivel interno de demanda. Más importante es el problema de la contracción del consumo a causa de la disminución en los ingresos reales, lo que parece ocurrir en cierto grado.- La verdad es que la situación industrial presenta ahora serias dificultades. - Los organismos sindicales y la política laboral del gobierno impiden el despido de obreros y en ese sentido no es inminente un aumento del desempleo; pero si continúa la actual situación no es improbable que se paralicen algunas fábricas. Sin embargo, el problema no es de gran magnitud y casi podría decirse que se encuentra limitado a un número reducido de empresas. Como se verá al tratar de la industria,⁷ existen posibilidades de atacarlo por diversos caminos .

5 Antes de diciembre de 1956, las empresas mineras adquirían dólares en el Banco Central, para sus gastos en moneda extranjera, al tipo de 190. Las tarifas de los transportes han disminuído con relacion al pasado, como puede ver se en la sección III de la parte B de este artículo.

6 El arancel defectuoso promulgado a raíz de las medidas de 15 de diciembre ha contribuído también a agudizar la competencia de algunos productos extranjeros, tanto en la industria como en la agricultura. En la actualidad se trabaja activamente en la preparación de un nuevo arancel.

7 Véase la sección I de la parte B.

8 La racionalización aquí mencionada incluiría la diversificación de la producción para adaptarla a la demanda y la sustitución de algunas importaciones -por productos nacionales, así como también mejoras en los métodos de administración y de producción y en la organización interna de las empresas. Un proceso semejante podría conducir algunas veces a una reducción del personal, - aunque no parece que éste sea el caso de muchas empresas. Significaría también la necesidad de mejorar la disciplina en el trabajo y de permitir la selección de los obreros de conformidad con su eficiencia.

entre los cuales el que ofrece mejores perspectivas es el que consiste en una intensa e inmediata campaña de racionalización de la industria boliviana para adaptarla a las condiciones del mercado, acompañada de una política de crédito supervisado para resolver los casos de urgencia y para permitir las inversiones -al parecer nada cuantiosas- que demandaría esa racionalización. ⁸ De todos modos, no debe subestimarse la posibilidad de una reducción a corto plazo en la ocupación industrial, lo que obligaría a procurarle nuevas posibilidades de empleo.

La situación fiscal es también un problema del presente, pero más - todavía del futuro inmediato. Una de las principales bases de la política de estabilización es el equilibrio presupuestario. Para lograrlo, el gobierno no ha vacilado en mantener a niveles bajos las remuneraciones de sus empleados - en reducir las inversiones públicas y en limitar los gastos a lo estrictamente indispensable. Pero ni aún con estas medidas de extrema austeridad es optimista la perspectiva fiscal. En el presupuesto para 1957, que asciende a - 292.000 millones de bolivianos, alrededor de 112.000 millones -38 por ciento- se originan en los fondos de contrapartida de la ayuda norteamericana. No se puede adelantar ninguna previsión en lo que respecta al rendimiento de los ingresos ordinarios, ya que están aún por ver los efectos de las medidas de estabilización en la economía, pero hasta el presente las recaudaciones parecen ser inferiores a las cifras presupuestadas a causa, principalmente, del descenso de la actividad económica. El gobierno se enfrenta hoy al problema - de lograr en el presente año ingresos suficientes para cubrir el presupuesto. En el futuro inmediato tendrá que considerar seriamente el aumento de las inversiones públicas para hacer frente a las necesidades de mantener el crecimiento del país. En un plazo relativamente corto, al levantarse la congelación de las remuneraciones, también tendrá que afrontar el aumento de los - sueldos de los empleados públicos. Aunque es concebible que todavía se puedan realizar economías en los gastos -sobre todo si se procede a una mejora en los métodos de organización y trabajo de las oficinas gubernamentales -no puede esperarse demasiado de este procedimiento. El aumento de los ingresos fis-

cales se convierte así en un problema fundamental y urgente. Es posible que la revisión del sistema impositivo descubra nuevas posibilidades de captación de recursos para el sector público, y no podría exagerarse la urgente necesidad de tal revisión. Pero lo más probable es que para atender a un mínimo de sus obligaciones y, más todavía, para emprender una política de desarrollo, además de la ayuda norteamericana se requieran otros ingresos extraordinarios, al menos por un tiempo.

El cuadro que se ha presentado dista mucho de ser halagüeño, pero difícilmente podría haber sido distinto. La tarea de sanear la economía boliviana tiene que ser penosa y larga. Durante años el país ha estado viviendo por encima de sus recursos, gastando más de lo que producía. Como efecto de la inflación habían surgido situaciones favorables a algunos sectores que no podrían subsistir en una economía normal y que, en resumidas cuentas, estaban siendo pagadas a costa de las reservas, del crédito y del capital nacionales. Bolivia tiene que vivir hoy de sus propios recursos y esto significa por el momento una disminución en el nivel de vida. Para superar esta situación no quedan en definitiva sino dos caminos: uno, transitorio y limitado, pero tal vez necesario a corto plazo, que es el incremento de la ayuda o del crédito exterior; otro fundamental y permanente, que consiste en el aumento del trabajo y de la productividad para poder elevar así los ingresos reales. Hasta conseguir esto último es inevitable un duro período de transición.

V. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONOMICO

1. EL PROBLEMA ECONOMICO

El futuro económico de Bolivia debe analizarse desde dos ángulos que, aunque están íntimamente entrelazados, admiten una distinción desde un punto de vista meramente metodológico. El primero es el enfoque de los problemas que el país debe resolver a corto plazo, en tanto que el segundo es una vi-

sión más o menos clara del devenir económico de Bolivia en un período de tiempo más largo.

En cuanto a los problemas de corto plazo, existe en Bolivia una necesidad inmediata de emprender diversos proyectos de inversión con el objeto de evitar -entre otras cosas- la desocupación y la caída más acentuada de los ingresos reales, que podrían provocar la destrucción de los propósitos de estabilización y saneamiento de la economía sustentados por el gobierno. Estos proyectos, además, deberán representar las bases -si es que no el punto de partida- del futuro desarrollo de la economía boliviana. En las secciones que forman la parte B de este artículo se presenta el análisis de los principales sectores de la actividad económica de Bolivia, y allí se señalan en forma más o menos concreta lineamientos que pueden contribuir a condicionar el cuadro de las inversiones en cada uno de ellos. Sin embargo, debe reiterarse que allí sólo se proporcionan unas bases generales que pueden servir de pauta para la preparación de los proyectos específicos necesarios, pero que no deben interpretarse como proyectos en sí mismos. Es tarea de los organismos técnicos bolivianos emprender con la mayor urgencia posible la elaboración de estos proyectos. Como puede apreciarse en las secciones sobre sectores económicos, existen numerosos campos donde es posible iniciar de inmediato una política de inversiones adecuada a las necesidades de desarrollo del país, faltando solamente la concreción de ideas y necesidades en los proyectos específicos ya señalados.

Si bien esta manera de encarar la política futura de inversiones tiene su justificación en la urgencia de emprender determinadas obras con los propósitos antes señalados, no constituye la fórmula ideal para enfrentar las necesidades de desarrollo a largo plazo de Bolivia. Aunque las indicaciones contenidas en las secciones sectoriales se basan en un examen lo más detenido que ha sido posible de las condiciones actuales, no podrían interpretarse como constituyentes de un programa de desarrollo económico. En efecto, la formulación de un programa científi-

co exigiría no una suma de necesidades sectoriales, sino la elaboración de proyecciones globales referentes a los elementos básicos de la economía (demanda, producto, inversiones, ahorro, etc.) a las que deberían ajustarse los planes concretos relativos a cada uno de los principales sectores de la actividad económica.

El propósito de esta sección es justamente señalar algunos aspectos cualitativos del problema económico que enfrentará Bolivia en su desarrollo a más largo plazo. Su presentación obedece al deseo de proporcionar sólo una pauta metodológica que sirva de base a los organismos técnicos bolivianos para la elaboración de un programa. Por ello, no deben considerarse las proyecciones provisionales que aquí se dan como el programa propiamente tal o como pronósticos o indicadores de lo que necesariamente ha de ocurrir en Bolivia si se cumplen las premisas allí señaladas. Al elaborarse un programa detallado a base de informaciones más depuradas que las que han sido aseguibles hasta ahora, seguramente han de variar en forma notable los valores que más adelante se presentan.

Sin embargo, no debe inferirse de lo anterior que las cifras a que llega el análisis que sigue están divorciadas de la realidad. Pese a su propósito eminentemente metodológico, su confrontación con las cifras que aparecen en las secciones sectoriales no arroja una incompatibilidad apreciable, aun cuando han sido calculadas por procedimientos totalmente diferentes. Así pues, esas cifras necesitan un refinamiento mayor -lo que sucederá al prepararse el programa de desarrollo-, dan por lo menos una idea de la magnitud global del problema económico y financiero que ha de enfrentar Bolivia en el curso de la próxima década. Y este es otro de los objetivos que se han tenido presentes al elaborar estas proyecciones hipotéticas: llaman la atención del gobierno y del pueblo de Bolivia sobre la urgente necesidad de destinar el mayor esfuerzo posible a los fines de inversión en sectores estratégicos y científicamente seleccionados, para lograr algún mejoramiento en el ni-

vel de vida de la población y **asegurar un desarrollo más equilibrado, tranquilo y siempre ascendente.**

a) Planteamiento del problema

Aunque puede haber varios caminos para examinar las perspectivas de largo plazo de la economía boliviana, tal vez el más adecuado sea tomar como punto de partida lo que constituye un problema básico: el crecimiento de la fuerza de trabajo y la capacidad de los principales sectores de la actividad económica para absorber esos incrementos. Es bien conocida la elevada presión demográfica que registra el país en las zonas agrícolas del altiplano; si a ello se añade el hecho de que la fuerza de trabajo se incrementa de año en año en muchos miles de personas, es fácil concluir que uno de los puntos neurálgicos de la economía del país radica en la forma en que puede darse ocupación a ese aumento de población en edad de trabajar de manera que se evite un progresivo deterioro de los ya exigüos niveles del ingreso medio del campesino.

Procébase en primer término cuantificar la magnitud del problema. El censo de 1950 registró una población total de 3.018.000 habitantes.⁹ En comparación con el censo anterior del año 1900, se habría registrado una muy moderada tasa de crecimiento vegetativo. Sin embargo, un examen más detenido del posible crecimiento demográfico a lo largo de todo ese medio siglo conduciría a la conclusión de que la tasa efectiva de incremento ha sido mucho mayor en años recientes, y es probable todavía que aumente en el futuro por el mejoramiento de las condiciones sanitarias. Adoptando, pues, una tasa superior, aunque todavía moderada, podría concluirse que la cifra de población en el año 1957 sería del orden de los 3.550.000 habitantes y es posible que en 1967 alcance a alrededor de 4.300.000 personas. En resumen, es muy probable que durante el próximo decenio la población boliviana se incremente en unas 750.000 personas.

La misma información censal indicó para 1950 una población activa que puede estimarse en 1.043.289 personas -o sea alrededor de 34 por -

⁹ En ésta y en las siguientes cifras de población se utilizarán estimaciones correspondientes a mediados de cada año.

ciento de la población total-, una vez efectuadas ciertas correcciones de la ocupación en la agricultura para tomar en cuenta la fuerza efectiva de ~~trabajo en~~ equivalente de hombres adultos. Si se admite que se haya mantenido igual proporción podría estimarse que la fuerza de trabajo alcanzaría en la actualidad a 1.210.000 personas y que su cuantía probable en 1967 - sería del orden de 1.470.000 personas. De este modo se concluiría que durante los próximos 10 años el total de la población activa del país aumentaría en unas 260.000 personas.

He aquí el problema planteado en términos mucho más precisos: - en qué forma podrá la economía boliviana absorber ese incremento medio - de 26.000 personas por año? Las posibilidades de ocupación con que cuenta este incremento de la población activa en los varios sectores económicos - será elemento determinante de lo que en definitiva podrán ser el creci - miento económico del país y el mejoramiento en las condiciones de vida de sus habitantes.

Vale la pena presentar algunos cálculos hipotéticos que mue - tren las consecuencias alternativas de distribución de ese crecimiento de la población activa. Con las correcciones mencionadas, la fuerza de traba - jo correspondiente al sector agropecuario representó en 1950 un 721 por - ciento del total de población activa del país. Si se mantuviese esa pro - porción, la agricultura tendría que absorber durante el próximo decenio - casi 190.000 personas. Es fácil imaginar el grave empeoramiento que sobre los niveles de productividad del campesino podría tener un aumento tan - sustancial, que en buena medida tendría que recaer sobre zonas de densi - dad de ocupación ya muy alta.

Si se desease conservar esta masa campesina adicional en las ta - reas agrícolas, sin que ello significase un deterioro en los niveles de - ingreso de la población agrícola en su conjunto, sería menester - como se explica más detalladamente en la sección relativa a este sector- dedicar - buena parte de esta nueva población activa a una agricultura de exp - ción. Dadas las condiciones territoriales de Bolivia, su lejanía de los -

centros de embarque y el alto costo de los transportes, parece muy problemático que este país pueda transformarse en un exportador de productos agropecuarios en gran escala, ya que tendría que competir con países vecinos que presentan condiciones mucho más favorables para esta tarea.

Es verdad que durante los últimos años se ha registrado ya una **tendencia** de los otros sectores de la actividad económica a absorber alrededor del 50 por ciento de los aumentos en la población activa, lo que ha venido determinando una declinación de la proporción de la fuerza de trabajo del sector agrícola. (Para 1957 se puede estimar que esta última representa sólo 61 por ciento del total) Pero no es menos cierto que el mantenimiento de esta proporción durante el próximo decenio —o aun de la tendencia de los otros sectores a absorber la mitad del crecimiento de la fuerza de trabajo— conduciría todavía a la conclusión de que la agricultura tendría que absorber cifras absolutas de población activa probablemente incompatibles con cualquier esfuerzo para mejorar de modo efectivo la productividad de ese sector.

No hay pues otra alternativa que la de reconocer que el problema básico radica en la actividad agropecuaria, y examinar por tanto las perspectivas globales tomando como punto de partida hipótesis razonables sobre la mayor población que podría absorber este sector en forma tal que pudiera contribuir —aunque fuese en proporción moderada— a mejorar la productividad del conjunto de la economía. Las nuevas zonas susceptibles de colonización podrían razonablemente absorber cada año alrededor de 4.000 personas activas. Si se acepta esta conclusión, podrían plantearse dos hipótesis alternativas de trabajo: a) que la agricultura aumentase su fuerza de trabajo en esas 4.000 personas en las nuevas zonas y en 4.000 personas adicionales que incrementarían la población activa de las zonas actualmente en explotación; y b) una hipótesis más favorable, bajo la cual no se supondrá incremento adicional alguno de la población activa en las actuales zonas agrícolas, sino sólo esas 4.000 personas en las nuevas regiones de colonización.¹⁰

¹⁰ En adelante se designará a estas dos hipótesis de trabajo como hipótesis A e hipótesis B respectivamente.

Se deduciría de estas hipótesis que las actividades no agrícolas tendrían que absorber en un caso 18.000 personas activas por año y en el otro 22.000 personas. Correspondería, pues, examinar cuál podría ser la probable distribución de esos incrementos. Tómese para ello como punto de partida la estimación de la distribución sectorial de la población activa no agrícola en el año 1957, conforme se resume en el cuadro 9.

En lo que concierne al año 1967, podría aceptarse como primer supuesto que la distribución de la población activa no agrícola -645.000 - personas en la hipótesis A y 685.000 en la hipótesis B- mantuviese una distribución proporcional por sectores similar a la estimada para 1957.- Los cálculos correspondientes se muestran en el cuadro 10. Sin embargo, esta proyección mecánica no se ajustaría a las condiciones y posibilidades reales que parecen ofrecer los distintos sectores. De ahí que se presenten en las dos últimas columnas del cuadro 10 cifras reajustadas que parecen más razonables a la luz del conocimiento actual de la economía boliviana.¹¹

Cuadro 9
BOLIVIA: ESTIMACIONES DE LA POBLACION ACTIVA
NO AGRICOLA EN 1957

Sector	Miles de personas
Industrias extractivas	55,2
Industrias manufactureras	56,5
Artesanado urbano	68,2
Construcción	32,2
Transportes	26,9
Administración pública y servicios generales..	52,3
Comercio, bancos, seguros	73,0
Servicios personales	89,2
Otros servicios	11,5
Total	465,0

FUENTE: Estimaciones de CEPAL, sobre el Censo de 1950.

11 La justificación de esos reajustes es la siguiente, en el caso de la hipótesis A. Como es bien conocido, las industrias extractivas.

Notésis B

Distribución
reajus-
tada

80,0

97,0

94,5

57,0

47,0

72,0

100,0

122,8

14,7

685,9



b) Las exigencias en materia de inversiones

Las cifras y consideraciones anteriores constituyen en definitiva proyecciones ideales relativas a lo que tendría que ocurrir con el incremento de población activa si se deseara resolver uno de los problemas básicos de la economía del país. Indudablemente ello no tendría ningún sentido si no se acompañase de un examen sobre las posibilidades reales de lograr esos objetivos. Es natural que en definitiva el punto clave lo constituya la cuantía de las inversiones que demandaría ese crecimiento y la redistribución sectorial de la fuerza de trabajo. En los párrafos siguientes se procurará examinar este aspecto, aunque sea utilizando cifras apenas indicativas de órdenes de magnitud.

En el caso de la agricultura, el problema se discute con mucho ma

registran en la actualidad un excedente de mano de obra en las minas por lo que no ha parecido prudente admitir una absorción adicional de más de 15.000 personas en los próximos diez años; para la industria manufacturera, se han tomado en cuenta las consideraciones expuestas en detalle en la sección I de la parte B y se ha admitido un crecimiento algo inferior: 2.500 personas por año; para el artesanado urbano ha parecido razonable suponer un crecimiento proporcional inferior a la industria, de modo que se ha supuesto un aumento de 2.000 personas por año; la misma cifra se admite para el transporte, lo que significa un incremento de la flota de camiones en unos 700 unidades por año para atender la apertura de nuevas zonas y el aumento de la producción; para los sectores de comercio, administración pública y servicios personales, se ha admitido que mantengan una importancia relativa similar a la de 1957; finalmente, la ocupación en otros servicios y actividades se ha estimado por diferencia, lo que conduce a una leve disminución porcentual. La hipótesis B plantea el problema de absorber todavía 40.000 personas adicionales durante ese decenio; en general se ha supuesto que éstas tendrían que ser empleadas principalmente en los sectores de mayor productividad, a fin de contribuir a elevar en mayor proporción el ingreso medio nacional. Por ello, se da mayor crecimiento al empleo en las industrias extractivas, actividades manufactureras, construcción y artesanado urbano. Como podrá notarse, la hipótesis B comprende en general supuestos más optimistas; mayor desarrollo del petróleo y en particular un crecimiento más acelerado de la industria que el previsto en el capítulo correspondiente.

yor detenimiento en la sección correspondiente de este estudio;¹² baste pues con recoger aquí la conclusión de que el monto anual de las inversiones netas que serían necesarias en este sector, tanto por la expansión del área como para una moderada tecnificación de las explotaciones actuales, sería del orden de los 5,5 millones de dólares por año. En la sección relativa a la industria manufacturera¹³ se presentan asimismo algunos cálculos hipotéticos, en los que se supone que el capital medio que debería emplearse para dar ocupación a una mayor fuerza de trabajo sería del orden de 3.000 dólares por persona activa. Es un concepto similar el que se utilizará también para estimar las posibles necesidades de inversión neta en las industrias extractivas; sin embargo, se aceptará un acentuado aumento en las cifras de capital por persona ocupada, tomando en cuenta que las informaciones disponibles sobre 1950 se refieren a capital depreciado, así como la alta intensidad de capital que requiere la expansión de la industria petrolífera, con lo que se admitirá en definitiva un monto de 10.000 dólares por persona activa. Para el sector de los transportes, se utilizará como hipótesis la de que sería necesario un capital de 6.000 dólares por persona, cifra inferior a la de los últimos años, en vista de que cabe esperar una mayor utilización de obras básicas ya construidas y de que no se prevé una expansión importante de las obras ferroviarias, que son de alta densidad de capital. Finalmente, se supondrá un ligero aumento con respecto a 1950 del capital medio por persona empleada en las otras actividades (800 dólares por persona activa) debido a una posible mayor incidencia de las inversiones necesarias en electricidad.

Los resultados a que conducirían estas estimaciones se resumen en el cuadro 11 en el que se muestra el promedio anual de inversiones netas que serían necesarias en una y otra hipótesis durante el período 1958/67, en forma tal que resultasen compatibles con el crecimiento y distribución de la población activa mencionada en la sección anterior.

12 Véase la sección IV de la parte B.

13 Véase la sección I de la parte B.

Quadro 11

BOLIVIA: ESTIMACION DE LAS INVERSIONES NETAS
NECESARIAS ANUALMENTE, PERIODO 1958-67

	Hipótesis A		Hipótesis B	
	Incremento anual de la población activa	Inversiones netas anuales (Millones de dólares de 1950)	Incremento anual de la población activa	Inversiones netas anuales (Millones de dólares de 1950)
Agropecuario	8.000	5,5	4.000	5,5
Industrias extractivas	1.500	15,0	2.500	25,0
Industria manufacturera	2.500	7,5	4.050	12,2
Transporte	2.000	12,0	2.000	12,0
Servicios y otros	12.000	9,6	13.450	10,8
Total	26.000	49,6	26.000	65,5

FUENTE: CEPAL.

Si tales proyecciones pudieran lograrse, el total de capital existente en la economía boliviana alcanzaría en 1967 a 1.420 millones de dólares (de 1950) en el caso de la hipótesis A, y 1.580 millones de dólares bajo las condiciones de la hipótesis B. Como se recordará, la cifra correspondiente al año 1955 era apenas ligeramente superior a los 920 millones de dólares.

Sin embargo, desde el punto de vista del esfuerzo de la inversión que sería necesario desplegar, no basta con tomar en cuenta sólo las inversiones netas, ya que es necesario además que en cada año se provean los recursos para la depreciación del capital instalado. Si se admite una tasa media de depreciación similar a la utilizada para el período 1950-55 (2.8 por ciento), y se prescinde del efecto que sobre la misma tendrán necesariamente las variaciones en la composición sectorial del capital, se concluirá - que las necesidades totales de depreciación representarían un promedio anual de 32,8 millones de dólares en la hipótesis A y 35,0 millones de dólares en la hipótesis B a lo largo del período 1958-67.

Se estaría ahora en situación de resumir las necesidades totales de inversión bruta bajo las condiciones de ambas hipótesis. En el caso de la hipótesis A, a la inversión neta anual de 49,6 millones de dólares se agregarían así 32,8 millones por concepto de depreciación, sumando una inversión bruta de 82,4 millones. En el caso de la hipótesis B, la cifra correspondiente a esta última alcanzaría de igual manera a 100,5 millones de dólares por año. No puede desconocerse que tales conclusiones son bastante impresionantes. Las necesidades de inversión bruta así estimadas son muy superiores a las registradas en 1955, año que a su vez había mostrado cifras muy favorables en comparación con las de períodos anteriores.¹⁴ Con todo,

¹⁴ Como se recordará la inversión bruta promedio del período 1950-55 fue sólo de 37 millones de dólares por año y la de 1955 de 54,4 millones de dólares.

antes de juzgar la posibilidad de alcanzar cifras de esa magnitud, habría que relacionarlas con el mayor producto bruto que esas inversiones tendrían que determinar, así como con las varias posibilidades de financiamiento con que podría contar el país. Este será tema de las últimas páginas de la presente sección.¹⁵

c) Las repercusiones sobre el producto bruto y la productividad

Cabría reflexionar ahora sobre cuál sería el efecto probable del crecimiento y redistribución de la mano de obra a que se hace referencia sobre el nivel del producto bruto y la productividad general de la economía boliviana. En general, se procurará presentar las estimaciones correspondientes tomando como punto de partida las cifras del producto bruto por persona ocupada en los principales sectores en 1955, corregidas con arreglo a hipótesis más o menos arbitrarias sobre posibles aumentos de la productividad sectorial.

En el caso de la agricultura, el producto bruto por persona activa alcanzó a 125 dólares en 1950 (y a una cifra algo más baja en 1955); se estima que la ocupación en las nuevas zonas y el mejoramiento en la productividad de la mano de obra empleada en las zonas actuales gracias a los mejoramientos técnicos, podrían en definitiva conducir a un aumento del producto bruto total de este sector, que en 1957 representaría 35 millones de dólares más que el registrado en 1950, con lo cual el producto bruto por persona activa mejoraría en 13 o 18 por ciento, según sea la hipótesis que se adopte.¹⁶ En el caso de las industrias extractivas, el pro

15 Véase más adelante el punto d)

16 Adviértase que en la sección IV de la parte B se señala una cifra menor, en la que sin embargo se toman en cuenta sólo determinadas cosechas agrícolas y un plazo de apenas 5 años. Si se considera un plazo más largo y se añade la mayor producción ganadera y forestal previsible, se completará el incremento de la magnitud indicada.

ducto bruto por persona activa alcanzó en 1950 a 1.340 dólares; se admitirá aquí un mejoramiento de productividad en poco más de 10 por ciento, hasta alcanzar así en 1967 los 1.500 dólares por persona; los cálculos relativos a la industria manufacturera se basan en las consideraciones más detalladas expuestas en la sección correspondiente,¹⁷ en la que se admite un aumento de productividad del orden de 20 por ciento. Para el artesanado urbano se supone sólo un leve mejoramiento con respecto a las cifras del producto bruto por persona registradas en 1950 (de 192 a 200 dólares). Finalmente, para el sector de los servicios se mantiene aproximadamente el mismo nivel de productividad del año 1950. Las cifras del cuadro 12 resumen los resultados de las estimaciones descritas, adaptándolas a las dos hipótesis de trabajo que se han venido utilizando.

Se concluye en definitiva que si fuera dable alcanzar los objetivos que en materia de ocupación y productividad están implícitos en esos supuestos, el producto bruto total alcanzaría en 1967 a casi 420 millones de dólares en la hipótesis A y cerca de 450 millones bajo las condiciones de la hipótesis B.¹⁸ Esto significaría un importante mejoramiento en las cifras del producto bruto por persona activa: desde 238 dólares por persona en 1950 y 232 en 1955 hasta 286 dólares (hipótesis A) o 304 dólares (hipótesis B) en 1967. Cabe señalar -y ello es aún más interesante que lo anterior- que el logro de tales objetivos permitiría elevar el producto bruto por habitante desde menos de 80 dólares en la actualidad hasta 97 y 104 en una y otra hipótesis al final del próximo decenio. No deja de ser sorprendente que un esfuerzo de la inversión tan acentuado como el que ha llegado a cuantificarse resulte imprescindible para lograr incrementos en el nivel de ingreso por habitante que pudieran conceptuarse como bastante-

17 Véase la sección I de la parte B.

18 El producto bruto total aumentaría de este modo con una tasa de crecimiento acumulativo anual de 4,7 por ciento en la hipótesis A y 5,5 por ciento en la hipótesis B.



Hipotesis B

Activación siva (les)	Producto bru- to por persona activa (Dóla- res de 1950)	Producto bru- to total (Mi- llones de dóla- res de 1950)
Agr5,0	148	116,0
Ind0,0	1.500	120,0
Ind7,0	600	58,2
Art4,5	200	18,9
Ser3,5	325	134,4
0,0		447,5

FUE

moderados. Sin embargo, ello significaría la consolidación de una situación mucho más favorable y abriría perspectivas para un crecimiento ulterior más acelerado.¹⁹

Simultáneamente con el incremento del producto bruto recién mencionado, esas hipótesis significarían también algunos cambios relativamente importantes en su composición sectorial, conforme se resume en el cuadro 13. Tal vez las variaciones más importantes serían las de la acentuada contracción de la importancia relativa del sector agropecuario en la hipótesis B, compensada principalmente por la gran expansión de la industria manufacturera y, en menor medida, de las industrias extractivas.

Es interesante mencionar asimismo que bajo tales condiciones no habría prácticamente modificación de importancia en la relación producto-capital (0,29 en 1950 en comparación con 0,29 o 0,28 en las hipótesis A y B respectivamente en 1967). Lo anterior no es desde luego incompatible con un mejoramiento sustancial de la relación producto-capital de sectores determinados; lo que ocurre es que junto a ello se ha supuesto un importante desarrollo en algunas actividades de elevada densidad de capital, como ocurre con la industria del petróleo, electricidad y otras inversiones básicas.²⁰

d) Las posibilidades de financiamiento

Obviamente el problema crucial en relación con las proyecciones anteriores es el de la forma en que podrían financiarse las cuantiosas inversiones anuales que serían necesarias. Ante todo, cabe señalar que si se relaciona el monto absoluto de esas inversiones con el crecimiento del nivel del producto bruto ~~se concluiría~~ que el coeficiente medio de inversión alcanzaría a lo largo del período a 24,1 bajo las condiciones de la hipótesis A y 28,3 en el caso de la hipótesis B. De nuevo se trata de cifras que

19 Debe nuevamente recordarse el carácter totalmente provisional de estos cálculos. En la práctica es posible que se logren aumentos mucho más sustanciales del producto por persona activa, ya que las inversiones en puntos estratégicos de la economía, como aquellas destinadas al aprovechamiento óptimo del capital existente o en la eliminación de estrangulamientos, pueden provocar incrementos notables de la productividad con relativamente poco esfuerzo de inversión.

20 Véase nuevamente la nota 19.

han distado mucho de alcanzarse durante los últimos años y que, por lo tanto, exigirían un esfuerzo sustancialmente más elevado.

El primer aspecto que cabría tomar en cuenta es si sería factible lograr un ahorro nacional que fuese suficiente para financiar esas inversiones. Como se recordará, el consumo de bienes y servicios alcanzó en 1955 a los 233 millones de dólares de 1950. Naturalmente estaría completa-

Cuadro 13

BOLIVIA: PROYECCIONES DE LOS CAMBIOS EN LA COM
POSICION PORCENTUAL DEL PRODUCTO BRUTO

Sector	1950	1955	1967	
			Hipótesis A	Hipótesis B
Agropecuario	32.8	28.1	27.6	25.9
Industrias extractivas	24.4	25.2	25.0	26.8
Industria manufacturera	8.9	10.0	11.7	13.0
Artesanado urbano	4.3	4.8	4.1	4.3
Servicios y otros	29.6	31.9	31.6	30.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: CEPAL

mente fuera de la realidad adoptar cualquier hipótesis futura que significase reducir ese nivel ya exiguo. Así, pues ha parecido mucho más razonable admitir que será necesario destinar a esta finalidad una cuantía total de bienes y servicios de consumo suficiente para atender al menos el crecimiento de la población y un pequeño mejoramiento del consumo por habitante (una tasa de 1 a 1.3 por ciento de aumento acumulativo anual por persona). Se concluiría así que la disponibilidad de bienes y servicios de consumo tendría que alcanzar como promedio anual del período 1958-67 a 290 y 300 mi

llones de dólares bajo las condiciones de las hipótesis A y B respectivamente.

Cotejadas estas cifras con el promedio anual del producto bruto se concluiría que el ahorro nacional que podría lograrse alcanzaría a 52 y 55 millones dólares por año en una y otra hipótesis.

Cabe advertir que al cuantificar en esta forma las posibilidades de ahorro interno no se tomó en cuenta la posible evolución de la relación de precios del intercambio. Un efecto favorable del mismo podría permitir un mejoramiento sustancial de esas cifras, e incluso un crecimiento un poco más holgado en los niveles de consumo por habitante. A la inversa, si el índice de la relación de precios del intercambio exterior disminuyese por debajo de los niveles actuales, las posibilidades de mantener ese nivel de ahorro se reducirían considerablemente, a menos que llegaran a sacrificarse los modestos mejoramientos en los niveles de consumo antes anotados.

Como quiera que sea, de los cálculos hipotéticos anteriores, se concluye que con toda probabilidad el país estaría lejos de poder lograr con su solo ahorro nacional el financiamiento necesario de las inversiones en cuyo logro descansan las proyecciones hechas. Esto pone de manifiesto las enormes dificultades para que el país pudiera lograr un desarrollo razonable, a menos que se cuente con aportes externos de consideración.

Los mismos cálculos permitirían evaluar en forma aproximada la magnitud necesaria de esos aportes. Examinando siempre las cifras relativas a un promedio anual durante el período 1958-67, en el caso de la hipótesis A la inversión bruta representaría 82,4 millones de dólares, financiada parcialmente con 52 millones de dólares de ahorro nacional, lo que exigiría aportes externos equivalentes a poco más de 30 millones de dólares por año. La magnitud de estos últimos, calculada en forma similar, resultaría de 45.5 millones de dólares anuales bajo las condiciones de la hipótesis B.

Tales cifras no podrían ciertamente considerarse como exageradas, si se toma en cuenta que puedan comprender no sólo la ayuda y créditos externos, sino también las inversiones extranjeras directas. Si no se contase con ellas sería muy difícil llegar a incrementar de manera efectiva la capacidad productiva del país; el ahorro nacional sería por tanto más reducido, en forma que quizás resultaría apenas suficiente para cubrir las necesidades de depreciación, y se cerrarían en consecuencia las posibilidades de ir logrando paulatina pero persistentemente un mejoramiento real en las condiciones de vida de la población boliviana. No parece necesario insistir en las escasas posibilidades prácticas que tendría la solución alternativa de comprimir en forma más acentuada el consumo de bienes y **servicios**; ello no sólo confrontaría dificultades de orden social, sino también de índole económica, por la falta de estímulos a las actividades productivas que significaría la escasa demanda de los consumidores.

Cabría todavía mencionar otras consideraciones en torno al problema. La inversión bruta significa en alta medida importación de bienes de capital y sería necesario examinar por lo tanto si el país tendría la capacidad para importar suficiente para atender a las mayores necesidades que aquí se han estimado. No se ha dispuesto de los elementos cuantitativos que permitirían cuantificar este aspecto del problema. Sin embargo, cabe mencionar que los aportes externos destinados a complementar el ahorro nacional significarían al mismo tiempo un incremento a la capacidad para importar; por otra parte, el crecimiento industrial y el desarrollo agrícola implícitos en estas proyecciones cambiarían de manera importante la composición de las importaciones, permitiendo que se destinase a los bienes de capital una proporción mucho más importante que la que registra en la actualidad. Finalmente, el moderado crecimiento del consumo que aquí se ha supuesto y el más acentuado desarrollo de las actividades internas significan en realidad suponer que se registraría a lo largo de ese decenio un importante proce-

so de sustitución de importaciones. No es, pues, probable que constituyese éste el principal obstáculo para el logro de objetivos que en forma puramente hipotética se han planteado a lo largo de la presente sección.

2. LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

a) Planteamiento del problema

El problema de si conviene a un país basar su política económica en un programa de desarrollo y el carácter y naturaleza de ese programa, son asuntos que no pueden tratarse en forma abstracta e independientemente de las condiciones presentes en ese país. Bien puede suceder que la conducta espontánea de la economía haya conducido a un ritmo de ahorro y de inversión y a una tasa de crecimiento satisfactorios, y entonces puede ponerse en tela de juicio la conveniencia de fijar objetivos o metas que podrían lograrse sin necesidad de programas. O también puede juzgarse en determinadas circunstancias, que la necesidad de establecer un plan de inversiones se circunscribe a las que realiza el sector público, por haber intereses privados con suficientes recursos, espíritu de empresa y conocimiento de los negocios para hacer avanzar la economía mediante su acción espontánea. Pero al lado de los ejemplos como los citados existe el caso más frecuente de países de escaso desarrollo en que la magnitud de los problemas por resolver, y la carencia o limitación de recursos fundamentales, exige una acción más resuelta y ordenada en materia de política económica. En estas circunstancias hay también un campo muy variado para seleccionar los métodos de acción, pero puede afirmarse que existen ventajas en la coordinación de la política a través de un programa de desarrollo que, a base de un estudio profundo y sistemático de la economía trate de lograr la mejor utilización posible de los recursos escasos y el mínimo de conflictos entre los objetivos parciales.²¹

21 Véase CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico, I. Introducción a la Técnica de Programación (E/CN.12/363). Publicación de las Naciones Unidas Nº de venta: 1955. II.G.2.

El caso de Bolivia debe ser considerado a estos fines tanto desde el punto de vista de las experiencias pasadas como desde la naturaleza de sus problemas presentes o previsibles. La evolución de la economía boliviana en el transcurso del presente siglo conduce a pensar que para lograr un desarrollo equilibrado y sostenido se requiere una activa política económica y una mayor racionalización de los fines perseguidos por ésta. Como se ha visto, el crecimiento de la minería no fue suficiente para promover un fenómeno similar en los otros sectores de la producción. Mientras persista el estado actual de atraso de la economía boliviana, la experiencia no autoriza a pensar que la acción espontánea de los intereses privados vaya a ser suficiente para lograr un desarrollo satisfactorio. Por otro lado, la ausencia de un conocimiento más profundo de la economía nacional, o por lo menos la adopción de medidas económicas que no toman suficientemente en consideración las perspectivas de la economía, contribuyó a la creación de problemas que se han convertido con el tiempo en obstáculos para el desarrollo. Fue así, por ejemplo, como se realizaron en todas las épocas inversiones cuantiosas en obras no siempre bien meditadas o ejecutadas, que condujeron primero a un endeudamiento excesivo del país y después a una inflación prolongada y creciente. O se emplearon los recursos fiscales ²² en mantener subsidios al consumo que obstaculizaban la producción nacional y restaban recursos para empresas de urgente necesidad.

Considerada con criterio exclusivamente económico, y sin pretender enjuiciar las necesidades políticas, la experiencia boliviana es en algunos períodos la de una política económica sin orientación precisa y caracterizada por la adopción de medidas aisladas e inconexas para resolver problemas del momento; en otras ocasiones, la de programas de inversiones públicas y de cambios sociales que no han tomado en cuenta en forma satisfactoria las consecuencias futuras de los métodos de financiamiento y de las transformaciones efectuadas en la economía del país en su conjunto.

Las diferencias provenientes de los tipos múltiples de cambio.

Los problemas presentes y los que pueden preverse para el próximo futuro indican que el país no puede permitirse un uso inadecuado de sus limitados recursos financieros. Como se ha podido apreciar a lo largo de este estudio, Bolivia tiene urgencia de realizar inversiones en agricultura, en industrias, en minería, en petróleo, en electricidad, en transportes, para poder dar ocupación a la población activa sin que disminuya la productividad de la mano de obra y el ingreso por habitante. Tiene también necesidad de mejorar las condiciones de salubridad y de educación de su población, y para ello se requieren gastos apreciables en materia de servicios y de instalaciones materiales de diverso orden. Frente a un volumen tan grande de necesidades existe una gran limitación de capitales internos y una reducida capacidad para importar. El país tendrá necesidad de capitales extranjeros, pero también de elevar al máximo posible el ahorro nacional y, sobre todo, de utilizar en la forma más racional posible su capacidad de pagos al exterior.

Así, pues, en el caso de Bolivia existen suficientes razones para pensar en la conveniencia de elaborar un programa de desarrollo económico que sirva de orientación a la política gubernamental y a los intereses privados. La naturaleza que podría tener semejante programa exige algunas consideraciones. No se trataría de un plan de inversiones públicas exclusivamente, ya que el problema económico de Bolivia no puede circunscribirse a poner orden y allegar recursos financieros sanos para la ejecución de obras necesarias a la economía. Tampoco podría limitarse a una reforma o una mejora de la administración pública, aunque es un hecho bien conocido y aceptado que esto es de una urgencia inaplazable para poder llevar a la práctica una sana política económica. Lo que sería de desear en las condiciones de Bolivia es un programa que, partiendo de un análisis cuidadoso y profundo de la economía y de la conducta probable en el futuro próximo de sus factores determinantes -especialmente las exportaciones-, pudiera establecer los objetivos inmediatos a lograrse en materia de ocupación, inversiones y producción, los recursos con que el país-

puede contar para ello, y la manera de usar dichos recursos a fin de obtener el máximo de rendimiento. Esto significa la fijación de relaciones - tanto en materia de objetivos como de inversiones y en el uso de la capacidad para importar, la estimación de los niveles que deberán alcanzar el consumo y el ahorro interno, el cálculo del aporte de capital extranjero - que se requeriría en un plazo dado y, muy especialmente la delimitación - del campo de actividad del sector público y de los intereses particulares y el establecimiento de las líneas de política económica y social que hagan posible la cooperación entre ambos sectores y compatibles las necesidades de la economía con el estímulo a las inversiones privadas.

Ahora bien, un programa que llene las condiciones expuestas no puede elaborarse en poco tiempo, dentro de las condiciones de información de todo orden existentes en Bolivia. No quiere ello decir que no pueda comenzarse desde ahora a mejorar y racionalizar la política económica y que para actuar deba esperarse a estar en posesión de estudios y análisis completos en todos los campos de la actividad. Por el contrario, en el curso de este trabajo se ha hecho hincapié en la necesidad de una acción inmediata con el fin de crear condiciones favorables para el desarrollo económico, e incluso se ha presentado un esbozo de lo que podrían considerarse como requerimientos y objetivos para un programa a corto plazo. Pero una posición semejante no puede considerarse como satisfactoria desde el punto de vista de la programación económica, sino sólo como un paso inicial. Será necesario perfeccionar los métodos de análisis y llegar en el futuro a la elaboración de soluciones más científicas. De aquí que para el progreso de la política de desarrollo económico en Bolivia parezca imprescindible comenzar de inmediato a crear las condiciones que hagan posible, en el plazo más breve, el perfeccionamiento de las técnicas de elaboración - del programa y la política de desarrollo. Estas condiciones pueden resumirse en dos aspectos íntimamente ligados entre sí; primero el mejoramiento de las fuentes de información, y segundo, la naturaleza y estructura - de los organismos de planeación.

b) Mejoramiento de las fuentes de información

Como se ha dicho repetidas veces en este trabajo, las fuentes de información económica y técnica en Bolivia son muy deficientes. En particular, en materia de estadísticas, no se ha logrado aún -pese al esfuerzo de individualidades determinadas- un nivel que pueda considerarse satisfactorio para el uso diario de las series con fines de política económica. Más todavía, es frecuente el caso de una discontinuidad repetida en los trabajos emprendidos, lo que significa pérdida de esfuerzos e imposibilidad de utilizar los mismos para análisis cronológicos.

Una condición sine qua non para el progreso de los análisis de la economía boliviana y para poder elaborar un programa de desarrollo satisfactorio, es el mejoramiento inmediato de las labores de estadística. En esta materia habría varias tareas por realizar. En primer lugar, una revisión y ordenación de las series existentes y de los materiales dispersos en diferentes dependencias administrativas o instituciones oficiales y privadas. Hay en Bolivia una cantidad apreciable de trabajos realizados con anterioridad y en el presente, que han quedado sin utilizar o están limitados a un uso restringido en oficinas aisladas, sin que los organismos centrales de estadística o los organismos que podrían estar interesados conozcan aparentemente su existencia. No es tarea difícil, aunque sí laboriosa, examinar y evaluar estas aportaciones y reunir las metódicamente en series que aporten informaciones sobre las distintas actividades económicas. Sin una labor semejante será muy difícil mejorar los elementos de que se dispone para estudiar los fenómenos de años anteriores, lo que es imprescindible para un diagnóstico de la economía nacional. Asimismo, una tarea urgente consiste en revisar los métodos empleados para la elaboración de las series que actualmente se publican por los organismos oficiales o privados. En el curso de la preparación del presente trabajo, los miembros de la misión pudieron darse cuenta de serias deficiencias metodológicas en los procedimientos usados, la mayor parte de los cuales es posible subsanar sin -

grandes dificultades.

Una segunda tarea en el campo estadístico consiste en la preparación de series y de estudios que hoy no se hacen en el país y que son imprescindibles para el análisis de la economía nacional. En primera categoría deben mencionarse los cálculos sobre producto e ingreso nacional, acerca de lo cual existen estimaciones aisladas hechas por particulares o instituciones internacionales en distintos años, aunque no se ha llevado a cabo una labor sistemática y efectiva²³ por parte de los organismos oficiales. También son deficientes en extremo -al punto de no poder utilizarse- las estadísticas fiscales y las oficiales sobre producción agrícola, para no mencionar sino algunas de las más importantes. En general, en materia de estadísticas serias y útiles para fines de programación económica hay un vasto campo que cubrir, y sobre esta materia se han presentado proyectos concretos de reformas por expertos de las Naciones Unidas que pueden servir de base para un mejoramiento radical de las condiciones actuales.²⁴

No menos importante es lograr una organización adecuada y una estrecha cooperación de los organismos o dependencias oficiales o privadas que tienen a su cargo labores estadísticas. En la actualidad no existe una relación suficiente entre las distintas oficinas y mucho menos planes de trabajo adecuados y coordinados para evitar duplicaciones y mejorar la calidad de los métodos.

23 En los últimos meses se ha creado en la Sección Estudios Económicos y Estadísticos del Banco Central una unidad de ingreso nacional. Los trabajos iniciados por esta sección y las investigaciones realizadas por otros economistas bolivianos fueron de gran utilidad para la estimación de las cuentas nacionales hechas por la CEPAL en el curso de la preparación de este informe.

24 Véase el informe de Jacobo Perlman, Sistema para una nueva organización de la estadística en Bolivia (TAA/BOL.9), 1956.

La ausencia o deficiencia de las informaciones no se limita al campo de la estadística, sino que, con pocas excepciones, en general en casi todas las actividades económicas y técnicas. En materia de recursos agrícolas, de fuentes de energía, de posibilidades industriales, de mano de obra, etc., hacen falta estudios generales y especiales de diversa índole, que serían imprescindibles para la elaboración de programas en esos sectores y para la evaluación de proyectos concretos. En las distintas secciones de este artículo se ponen de manifiesto aquellos campos económicos y técnicos en que se requiere realizar de inmediato estudios metódicos para lograr un mejor conocimiento de las condiciones y posibilidades del país.

c) Los organismos de planeación

En Bolivia, como en otras varias naciones de América Latina se ha visto la necesidad de crear organismos especializados para la elaboración de programas de desarrollo. Hace ya varios años existe en el país la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento, cuya misión principal consiste en preparar un plan de fomento económico. Sin embargo, también en Bolivia se ha repetido lo sucedido en otras repúblicas del continente, o sea que hasta ahora no se ha elaborado un programa, o, más exactamente, no se han iniciado en forma sistemática las actividades dirigidas a su preparación. No entra en los límites del presente trabajo llevar a cabo un análisis de las causas que han impedido hasta ahora a la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento el cumplir su principal cometido. No obstante, parece conveniente exponer algunas consideraciones acerca de los requisitos que deben llenar este tipo de organismos, de acuerdo con la experiencia de otros países.

La dedicación exclusiva o predominante a las labores de programación propiamente dicha, parece ser una condición indispensable para que este tipo de oficinas pueda realizar un trabajo efectivo, al menos en una

primera etapa. En muchas ocasiones ha sucedido que al agregar a los organismos de planeación funciones de vigilancia, de coordinación entre las distintas dependencias oficiales o de consulta en problemas económicos, estas últimas han absorbido la totalidad de las energías de esos organismos en desmedro de la programación. En Bolivia éste ha sido un hecho indiscutible, agravado por las circunstancias de que la multiplicidad de controles y la intervención administrativa exagerada acumula sobre la Comisión un trabajo superior al que podía esperarse de los elementos humanos a su disposición. Es indudable que en cierta etapa de la programación -en particular cuando ya se ha adoptado por el país un plan concreto de realizaciones y una línea de política económica- es imprescindible la vigilancia de la ejecución y la coordinación entre las entidades que participan en el programa. Pero la experiencia de varios países de dentro y fuera de América Latina parece indicar que utilizar prematuramente a los organismos a los que se confía la preparación de un programa en labores de coordinación administrativa y de consultas, puede redundar en perjuicio de sus actividades fundamentales. Tal vez en los casos en que se juzgue imposible o inconveniente restar a los organismos de programación aquellas funciones, podría pensarse como solución intermedia en responsabilizar de ellas, dentro del organismo, a personas o secciones diferentes de las que tienen a su cargo la preparación del programa.

La capacidad y consagración a sus tareas del personal de las oficinas de programación es, naturalmente, la piedra angular de la organización. Sin economistas y técnicos de preparación suficiente, con experiencia en ese tipo de trabajos y con conocimiento de las condiciones del país, es imposible pensar en la elaboración de programas satisfactorios. No todo el trabajo de planeación corresponde a los expertos de las oficinas centrales, sino que por el contrario se necesita la colaboración de las oficinas públicas y privadas relacionadas con asuntos económicos y técnicos. Pero el análisis de las condiciones generales de la economía, la determinación de los objetivos generales del programa, la adecuación de los planes parciales al programa ge

neral y la apreciación de los métodos de financiamiento y de los posibles instrumentos de la política económica, entre otras cosas, son materias - que corresponden al organismo central de planeación. Por ello, es esen - cial que este organismo central cuente con personal capacitado suficiente - y dedicado con exclusividad a las actividades del mismo, tanto en las es - feras ejecutivas como en las técnicas.

Sin un respaldo decidido de las altas esferas políticas y sin una colaboración resuelta de los organismos oficiales relacionados con asuntos económicos, será difícil para un organismo de planeación cumplir - con su cometido. No se trata sólo de la situación de la oficina dentro de la estructura administrativa. En Bolivia y en otros países, la Comisión - Nacional de Coordinación y Planeamiento, o su equivalente, están situados en la más alta posición jerárquica y, sin embargo, no puede hablarse de - que hayan gozado cabalmente del apoyo oficial. Lo que se requiere sobre - todo es una "voluntad de planeación" de parte de la alta dirección políti - ca y de los ministros y demás altos funcionarios encargados de los princi - pales órganos de la administración económica. A pesar de los planes de - diversificación puestos en ejecución en los últimos años, en Bolivia hubo factores que conspiraron contra tal espíritu, y ello es explicable. La si - tuación inflacionaria y los graves problemas de ella derivados han consti - tuído la preocupación principal del gobierno, de los técnicos y de la opi - nión pública, y al mismo tiempo, un serio obstáculo para la elaboración - de un programa integral de desarrollo, que con razón se presumía lanzado - al vacío mientras no existieran condiciones que fueran más normales en la economía.

De no menor importancia que el apoyo oficial es la comprensión - y buena voluntad de los sectores privados para la labor de planeación. - Como ya se ha expresado insistentemente en documentos de la CEPAL,²⁵ la - programación económica no implica el aumento de la intervención estatal; por el contrario, en determinados casos puede significar la desaparición de -

25 Véase especialmente Introducción a la Técnica de Programación, Op. cit. capítulo I.

formas de interferencia del estado en las actividades privadas que son perjudiciales a la buena marcha de la economía. En la medida en que los intereses privados acepten las ventajas de un programa de desarrollo y estén dispuestos a colaborar con los organismos de planeación, podrá esperarse un mayor cúmulo de conocimientos sobre la economía y un enfoque más realista de las posibilidades de crecimiento.

Como ya se ha expresado, el desarrollo económico de Bolivia podría fortalecerse por un programa de desarrollo bien concebido que sirviera de base a la política económica y de elemento de orientación a los intereses privados. Si tal fuera la voluntad del gobierno y del país, correspondería administrativamente a la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento centralizar y dirigir la preparación de dicho programa, con la participación de las dependencias oficiales y de los organismos autónomos de carácter económico y con la cooperación de los sectores privados. En las condiciones actuales de organización y recursos humanos de la Comisión, es poco probable que pueda llevar a la práctica, de manera eficiente, semejante tarea. Junto a las otras condiciones enumeradas, habría sin duda que **abordar**, desde el primer momento, una reforma del organismo para hacerlo capaz de cumplir con la misión que se le asigna.

25 Véase especialmente Introducción a la técnica de programación, op. cit., capítulo I.

B

LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

I. LA INDUSTRIA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Bolivia vive en la actualidad momentos de importantes modificaciones en la forma de operar su sistema económico. Numerosos instrumentos de control, racionamiento e intervenciones de diversa índole han sido abandonados, procurando recobrar una mayor estabilidad mediante sistemas más simples y autónomos. Obviamente, la industria ha debido participar en esos cambios, y de este.

modo muchos de los problemas que hasta hace pocos meses podían considerarse como característicos del sector han desaparecido a la vez que han surgido otros nuevos de diversa índole. Por ello mismo, el examen del sector industrial en este período de transición ofrece especial interés, a la vez que se hace también particularmente difícil: algunos problemas pertenecen ya al pasado, y en consecuencia ofrecen un interés puramente histórico; otros no pueden apreciarse todavía en su verdadera magnitud, dado el escaso tiempo de vigencia de las medidas de estabilización.

Sería erróneo desde luego tratar de examinar las perspectivas de la industria del país sólo a la luz de este tipo de modificaciones. Durante los últimos años han ocurrido en la economía boliviana cambios de orden estructural que están llamados a tener honda repercusión sobre su desarrollo industrial. Un mercado de por sí limitado -por el tamaño de la población y por su nivel de ingresos- se veía hasta no hace mucho restringido todavía -en magnitud importante por la existencia de fuertes sectores que estaban -practicamente al margen de la economía monetaria, basados en una economía -de autoconsumo. Las reformas efectuadas principalmente en el régimen institucional que existía en el campo, están abriendo ahora las posibilidades de una gradual incorporación de esos sectores a un régimen de intercambio y possibilitando por lo tanto su acceso a nuevas formas de consumo. No parece exagerado, pues, procurar analizar las perspectivas de la industria boliviana en relación con un problema fundamental: el de la exigencia de ir pasando de una industria destinada a abastecer parte de las necesidades de un núcleo relativamente pequeño de la población boliviana a una producción manufacturera suficiente para satisfacer las crecientes necesidades de toda la población. Esto entraña naturalmente un gran esfuerzo. Mientras el mercado de productos manufacturados era estrecho, fue posible abastecer una parte -de sus necesidades con importaciones y la industria podía limitarse al abastecimiento de sólo unos cuantos productos principales; sin embargo, en la medida en que ese mercado vaya ensanchándose, no será ya posible conformarse con una industria nacional que abastezca un porcentaje relativamente bajo

de las necesidades de manufacturas, pues la capacidad para importar del país resultaría seguramente insuficiente para complementar ese abastecimiento con manufacturas importadas.

La sola medición del ritmo de crecimiento industrial que se sería compatible con una elevación dada del nivel de vida de la población boliviana constituiría ya una incógnita de no fácil estimación. A ello habría que agregar todavía otros numerosos factores indispensables para ayudar a orientar la actividad gubernamental y de la propia empresa privada frente al desarrollo industrial: las líneas principales en que ese crecimiento debería tener lugar, las modalidades del mismo, los incentivos y protecciones necesarios, etc. Se requeriría, en suma, definir una política industrial del país en torno a la cual tendrían que aunarse los esfuerzos de diversos sectores.

Naturalmente escapa a las posibilidades de un estudio de este índole llegar a definir en términos más o menos precisos los lineamientos de esta política de industrialización. Aquí se intenta apenas presentar algunos antecedentes informativos, ciertos elementos objetivos de juicio y algunas indicaciones globales que pueden quizá servir de base para investigaciones posteriores por parte de organismos oficiales o instituciones privadas del país. Aun esta etapa previa no deja de ofrecer apreciables dificultades principalmente por la insuficiencia del material estadístico disponible; hasta la fecha no se ha efectuado un censo industrial completo y las estadísticas continuas no resultan siempre suficientemente amplias y fidedignas.²⁶ De este modo, el trabajo ha tenido necesariamente que dedicarse en buena medida a una recopilación y revisión de estadísticas básicas, complementada por una observación directa de determinadas empresas y con los valiosos juicios de numerosos empresarios y funcionarios gubernamentales.

2. SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

El núcleo industrial liviano es relativamente pequeño. La contribu -

²⁶ La Dirección Nacional de Estadísticas investiga periódicamente las principales informaciones referentes a una muestra de industria, que cubre entre 1.300 y 1.400 de los principales establecimientos del país. Al carecerse de un censo, resulta difícil estimar hasta dónde es representativa esta muestra con respecto al conjunto de la producción manufacturera especialmente si se tiene en cuenta que en determinadas ramas de la industria predomina la producción de tipo artesanal. La muestra misma suele ofrecer variaciones en el número de establecimientos considerados lo que hace muy compleja la interpretación de las tabulaciones correspondientes.

bución de este sector al producto nacional -inferior al 9 por ciento- no sólo es baja en términos absolutos, sino también con relación al nivel del ingreso nacional, en comparación con otros países latinoamericanos. En este sentido el deseo de lograr una expansión sustancial de la industria no puede estimarse como exagerada por cuanto en gran medida no haría más que contrarrestar el considerable atraso relativo en que se encuentra.

La contribución de la industria nacional a la oferta total de bienes manufacturados es muy restringida y de ahí que el país deba depender en alto grado de sus importaciones; esto se aplica incluso a las ramas relativamente "fáciles" de la actividad manufacturera, como la producción de bienes de consumo no duraderos en que la industria nacional comenzó a participar desde hace mucho tiempo. En contraste con lo anterior, las profundas modificaciones que el país ha experimentado en los últimos años han creado perspectivas para una gran dilatación de la demanda interna de algunas manufacturas dado que grandes sectores de la población boliviana pueden incorporarse ahora a este tipo de consumo. En vista de las limitadas perspectivas de la capacidad para importar del país es urgente evolucionar sin demora de una industria diseñada para abastecer algunas de las necesidades de un núcleo muy reducido a una producción manufacturera capaz de satisfacer la creciente demanda de toda la población boliviana.

La industria boliviana absorbe una proporción muy pequeña de la población activa del país; menos del 2 por ciento de la industria registrada y poco más del 4 por ciento en la pequeña industria no registrada incluida también en la estimación. Sin embargo, este sector tiene la inmensa responsabilidad de absorber una proporción cada vez mayor del aumento de la fuerza de trabajo en vista de las limitadas perspectivas inmediatas de la minería y de la excesiva población activa de las zonas agrícolas. Además, cualquier transferencia al sector industrial de mano de obra proveniente de otras actividades -con excepción de las extracti-

vas- será una ayuda considerable para elevar el nivel medio de ingreso del país, ya que el producto bruto por persona empleada en la actividad manufacturera -incluida la pequeña industria no registrada- equivale a más del doble de las cifras en el conjunto de la economía.

Esto resulta en gran parte de la baja productividad de la agricultura, que implica una proporción muy elevada de actividades que apenas alcanzan al nivel de subsistencia. Ello no quiere decir que deba decir que deba interpretarse como muy favorable la productividad del sector industrial; por el contrario, aunque sólo se tuviera en cuenta la industria registrada, el valor agregado por persona empleada es inferior a un tercio del de las actividades extractivas.

El sector manufacturero boliviano se caracteriza por un marcado predominio de las industrias que trabajan en escala muy reducida, así como por la elevada producción artesanal. La industria registrada, que podría considerarse como industria propiamente tal, emplea menos de la quinta parte del total de la población ocupada en la actividad manufacturera; cerca del 40 por ciento corresponde a industrias pequeñas no registradas, y casi la mitad a la artesanía. Existe una marcada diferencia en la productividad de estas tres actividades: la cifra para la industria registrada es casi el doble de la correspondiente a la industria no registrada y casi 3 veces superior a la que acusa la industria artesanal. Por consiguiente, la ampliación y modernización de las actividades que hasta ahora han funcionado prácticamente sin maquinaria ni equipo constituirá un factor de influencia considerable para el mejoramiento de la productividad de todo el sector.

En la industria registrada la productividad es muy baja en relación con la maquinaria y equipo de que dispone, lo que se debe sobre todo a cuatro factores diferentes, a saber:

a) Factores sociales. La falta de disciplina, la virtual inmovilidad del conjunto del personal y las exigencias y presiones de toda índole

dole han impedido que el empleo se ajuste a los niveles de la producción y de la evolución técnica, han fomentado el ausentismo, han reducido considerablemente el número de días trabajados cada año y han orientado hacia actividades que apenas conducen al mejoramiento o conservación de los niveles productivos;

b) Conservación inadecuada del equipo. La dificultad de importar repuestos y accesorios y de reemplazar el equipo anticuado ha empeorado en forma progresiva las condiciones de conservación y ha afectado la capacidad productiva; en efecto, esto ha ocasionado una reducción del capital real de varias industrias y una caída de la capacidad productiva que apenas puede permitirse;

c) Suministro insuficiente de materias primas. La escasez de divisas ha restringido seriamente las posibilidades de importar la materia prima indispensable para conservar o aumentar el volumen de producción industrial; en relación con el volumen de producción, en la mayoría de los casos la disponibilidad de materia prima ha influido más que la capacidad productiva o la posibilidad de colocar las mercaderías en el mercado. También se ha limitado el suministro de materias primas nacionales, en particular las de origen agropecuario, y

d) Escasez de personal técnico. En Bolivia hay una relativa escasez de personal técnico en las diversas categorías y, a pesar de que se está fomentando la enseñanza industrial, todavía queda mucho por hacer en materia de capacitación. A su vez, la industria no ha dispuesto de los medios necesarios para un mayor aprovechamiento temporal del personal extranjero que, junto a un mejoramiento de las condiciones técnicas actuales, habría facilitado la capacitación más rápida del personal nacional.

Aunque en los últimos años ha aumentado considerablemente la demanda de bienes manufacturados, la industria boliviana, debido en gran parte a los factores mencionados, no ha podido ampliar al mismo ritmo la oferta de manufacturas nacionales. No cabe duda de que este fue uno de

los factores que contribuyeron a la aguda inflación reciente. El volumen de producción industrial, después de aumentar con suma rapidez desde el período de la crisis a comienzos de 1930-39 hasta inmediatamente antes de la guerra y de nuevo durante ella, ha permanecido prácticamente estacionario en los últimos 5 ó 6 años. Además, como puede comprobarse en varios casos, la producción alcanzó niveles más altos que los existentes hace 5, 10 ó 15 años. Estos hechos sugieren que el problema inmediato de la industria boliviana no es tanto la expansión de su capacidad productiva como fortalecer la ya existente y eliminar los factores que impiden su utilización adecuada. Si cada rama industrial recuperara los niveles máximos alcanzados hace algunos años, ese solo hecho significaría un gran mejoramiento de la producción manufacturera del país.

Esto no excluye la permanente necesidad de mantener una tasa adecuada de inversiones en el sector industrial, tasa que en años recientes ha declinado en forma alarmante. En 1954-55 el promedio anual de importaciones de maquinaria y equipos industriales había caído muy por debajo del nivel registrado en el quinquenio 1925-29 y no llegaba ni a la mitad de la cifra correspondiente a 1936-40 o 1947-50. Aparte de factores generales como las dificultades de importación y los de índole social, esta merma de la inversión industrial es atribuible en parte al desaliento implícito en la implantación de diversos controles y medidas gubernamentales: fijación de precios oficiales, largos trámites para la aprobación previa de los costos innumerables reglamentos para autorizar el establecimiento de nuevas industrias o la ampliación de las existentes dificultades derivadas de un impuesto muy elevado sobre el reavalúo para la revalorización de los activos en relación con la devaluación monetaria, etc., Algunos de estos factores han desaparecido gracias a las recientes medidas de estabilización y ello probablemente tenga un efecto favorable sobre la tasa de inversión industrial. Sin embargo, el problema es tan importante que merece una consideración ulterior minuciosa y detallada con objeto de determinar, por ejemplo, qué medidas podrían redundar en una mayor reinversión de utilidades, como una política más amplia para

las amortizaciones y la depreciación, un trato tributario especial para las utilidades sin distribuir, etc. El capital extranjero también podría contribuir considerablemente al incremento del volumen de inversiones industriales; hasta ahora, la inversión externa en este sector había sido relativamente pequeña, aunque Bolivia ha brindado varias oportunidades interesantes que naturalmente deberán concretarse mediante una legislación adecuada. Aparte del valor intrínseco que tienen esas oportunidades por el incremento que suponen de las existencias de maquinarias y equipo del país, estas inversiones podrían también representar una aportación técnica de gran interés.

Como cabría esperar, en la actual etapa de crecimiento industrial en Bolivia, caracterizada por el mayor desarrollo de las actividades productoras de bienes de consumo y por la escasa participación de aquellas destinadas a elaborar productos intermedios, la industria debe depender en alto grado de las importaciones de materias primas y productos intermedios. Este hecho a su vez coloca a la producción manufacturera interna en una situación de marcada dependencia frente a las variaciones de la capacidad para importar. La tarea de mitigar en forma apreciable esta dependencia es evidente/^{mente} de largo alcance y no dependerá sólo de la expansión industrial que proporcione los numerosos productos manufacturados intermedios, sino del sector agrícola. Por lo que toca a lo primero, la etapa actual de desarrollo industrial que ha alcanzado Bolivia entraña todavía muchas posibilidades de crecimiento en las ramas de bienes de consumo no duraderos, antes de poder entrar a la sustitución de las importaciones de bienes intermedios, por cuanto éstos suelen requerir una mayor inversión y una técnica más avanzada. Como es natural, esto no quiere decir que no deba estimularse su producción en ciertos casos concretos, en vista de que este tipo de actividad ofrece especiales ventajas para la participación del capital extranjero. Por otra parte, como se trata de aliviar la situación del balance de pagos bolivianos con objeto de asegurar una disponibilidad de divisas para la importación de ma

terias primas, una expansión industrial que permitiera sustituir una proporción creciente de los bienes de consumo final que ahora se importan - tendría un efecto indirecto similar; esto también significa que en la etapa actual no es posible pasar por alto algunas manufacturas basadas en materias primas y productos intermedios importados. Dichas actividades - siempre suponen alguna economía de divisas por la sustitución de las importaciones del producto final y brindan mayores posibilidades de ocupación para la fuerza trabajadora nacional, llevando a una elevación del ingreso, así como a la asimilación de nuevas técnicas de manufactura y a la formación de personal técnico calificado en escala cada vez mayor.

En cuanto a las importaciones de materias primas agrícolas, la producción de varias de ellas -algodón, caña de azúcar, tabaco- apenas comienza a fomentarse, y si su cultivo contara con los incentivos necesarios podría rendir frutos en un tiempo relativamente corto y ayudar así a solucionar la situación de dependencia de las importaciones. En algunos casos es más bien cuestión de corregir un retraso relativo del desarrollo agrícola, pues la oferta de algunas materias primas nacionales incluso ha decaído en relación con las importaciones correspondientes. Bolivia podría ser productora de distintas materias primas (oleaginosas, cacao, caucho, cueros de distintas clases, etc), que hasta ahora se han usado en pequeña medida en la industria nacional y cuyo empleo en el país podría ampliarse.

Las recientes medidas de estabilización crearon las condiciones necesarias para salvar varios de los obstáculos que hasta hace algunos meses se oponían al crecimiento industrial boliviano (abolición de controles y cuotas sobre la importación de repuestos, equipos y materias primas; reducción del impuesto sobre el revalúo de activos, etc). pero al mismo tiempo han planteado nuevos problemas. Acaso el más serio de ellos sea la marcada contracción de la demanda que ha llevado a una reducción de las ventas de serias proporciones. El fenómeno parece deberse

a la conjugación de distintos factores. Por una parte, una proporción considerable de la producción industrial del país, y sobre todo de su industria textil, se exportaba clandestinamente, aprovechando los bajos precios de importación de algunas materias primas que gozaba de un tipo de cambio diferencial excepcionalmente bajo. En las nuevas condiciones esas exportaciones ya no resultan lucrativas. Por otra parte, es natural que en un período de incertidumbre en cuanto a la evolución efectiva de los precios, los consumidores aguarden hasta que la situación revele alguna tendencia definida, sobre todo en el caso de un consumo como el de productos manufactureros que puede postergarse durante cierto tiempo. Sin embargo, el factor más importante parece residir en la disminución de los salarios reales, que ha implicado una contracción de la demanda efectiva para estimular la cual no ha bastado la reducción en los precios relativos de las manufacturas. Este problema ha sido objeto de seria preocupación que se justifica por el hecho de que al nivel de ingreso por habitante registrado en Bolivia, una baja moderada del ingreso real -fruto de la desocupación o de una disminución de la productividad al decaer el volumen de la producción-, junto con un incremento marcado en los precios de los alimentos, puede reducir la demanda de otras manufacturas a niveles mínimos, aunque su precio decaiga considerablemente. Este es un problema básico que exige un estudio detenido si no se quiere que las medidas de estabilización lleguen a un punto en que pongan en peligro la recuperación de la industria manufacturera y las perspectivas de cualquier desarrollo industrial futuro.

No han sido éstas las únicas consecuencias desfavorables de las medidas de estabilización sobre el sector industrial. El aumento de los salarios monetarios y el alza de los precios de las materias primas también han agudizado el problema de la disponibilidad de capital de trabajo para las empresas. En efecto, cuando es necesario efectuar estos mayores desembolsos en una época en que se registra un decaimiento pronunciado de las ventas, se presentan serios problemas monetarios para la industria, -

que se agravan por las restricciones aplicadas al crédito. En contraste con el problema anterior, es probable que éste no se haya hecho sentir en todo su alcance debido a las posibilidades iniciales de liquidar existencias de productos terminados o materias primas. No obstante, será preciso prestar seria atención a la evolución que sigan las nuevas solicitudes de permisos de importación de materias primas y productos intermedios, con objeto de precaverse contra una situación que puede resultar en la virtual paralización de la actividad industrial por falta de los recursos financieros para comprar estos productos. Al propio tiempo, cabe considerar la posibilidad de adoptar una política crediticia flexible en esta materia, ajustada naturalmente a las medidas generales de estabilización.

El sistema de comercio exterior que ha acompañado a las medidas de estabilización también ha creado nuevos problemas para la industria. Conforme a los nuevos reglamentos, la posición competitiva de la manu-factura nacional frente a las importaciones se determina exclusivamente a base de los derechos de aduana, modificados recientemente. Por lo tanto, es esencial seguir muy de cerca el efecto de este arancel y la protección que proporciona para el mantenimiento y fomento de la produc-ción de aquellos rubros para los cuales el país cuenta con la capacidad y los recursos financieros y técnicos necesarios.

Dejando de lado los problemas inmediatos indicados -entre los -
cuales no hay que olvidar la importancia de los sociales y políticos-
cumple decir que, desde un punto de vista a largo plazo, un rápido desa-rrollo industrial es indispensable para la evolución favorable del in-greso nacional boliviano. Y ello no sólo por la disparidad previsible en
tre una tasa razonable de crecimiento del ingreso y las limitaciones de
la capacidad para importar, que hará tanto más apremiante la necesidad
de sustituir las importaciones y cambiar su composición, sino principal

mente por el papel que le corresponde a la industria en la absorción de una proporción creciente de mano de obra. Ya se ha señalado que - aunque el país no tuviera intención de mitigar la presión demográfica que ahora existe en las zonas agrícolas pobladas, sino sólo de evitar que esa presión fuera en aumento, en todo caso habría que considerar un incremento anual de la fuerza trabajadora de casi 25.000 personas - a las que habría que dar oportunidad para trabajar en otras actividades. Suponiendo la posible expansión de las industrias extractivas y - tomando en cuenta el actual excedente de población en la minería, - gran parte de este incremento tendrá que incorporarse a la industria - y los servicios. La magnitud del problema se pone todavía más de manifiesto cuando se considera que dicho incremento anual de la fuerza - trabajadora equivale a más de una cuarta parte de la población total - que ahora se ocupa en todas las actividades manufactureras, incluidas las artesanales, y a una y redia veces el volumen actual de empleo en la industria registrada.

Se llega a conclusiones similares al estudiar las perspectivas de la demanda de manufacturas. Por regla general, los actuales niveles de consumo son muy bajos y en algunos casos las cifras de consumo por habitante apenas constituyen una fracción de las registradas en países con un ingreso por habitante sólo ligeramente superior. Por lo tanto, el crecimiento y la diversificación de la demanda de manufacturas constituiría uno de los factores dinámicos más importantes para el desarrollo futuro de la economía de Bolivia. La industria tendrá que aumentar su aportación a la disponibilidad total de manufacturas, que es muy pequeña en comparación con las importaciones, y además tendrá que adoptar arbitrios para satisfacer el esperado incremento de la demanda. Aparte de estimar la magnitud del problema en términos globales, también es importante emprender estudios detallados del posible aumento de la demanda en relación con cada uno de los tipos más importantes de manufacturas. Estos estudios servirán de orientación y ayu-

da para determinar la política de incentivos de la inversión privada, así como la del sector público.

La pequeña población de Bolivia y su bajo nivel de ingreso constituyen obstáculos que, desde el punto de vista del mercado, limitan la posibilidad de desarrollar numerosas industrias cuya escala mínima de producción económica es probablemente superior a las actuales cifras de consumo. Sin embargo, no debe exagerarse la importancia de este factor al estudiar las posibilidades de desarrollo a corto y mediano plazo. Por el momento existen grandes posibilidades de ampliar los niveles de producción en las industrias establecidas. Esta es posiblemente la tarea más urgente, pero además hay campo para diversificar la producción siguiendo las orientaciones actuales. En la hora presente estas industrias no satisfacen las necesidades de Bolivia, de modo que la producción debe suplirse con importaciones. En general, la industria no comienza siquiera a satisfacer la demanda de distintos rubros que no parecen necesitar una densidad de capital muy grande ni vastos recursos técnicos; por lo demás, el tamaño del mercado no impide la producción económica. En este caso se encuentra no sólo las industrias productoras de bienes de consumo, sino también algunas que fabrican productos intermedios y algunos tipos de herramientas y equipos sencillos. Mientras tanto, el crecimiento del ingreso global y el propio desarrollo industrial crearán las condiciones para ampliar el mercado interno y justificar así un futuro crecimiento industrial que abarque determinados productos intermedios más complejos y bienes de capital. Esto podría incluso ocurrir con cierta rapidez dada la elevada elasticidad -ingreso que registra la demanda de manufacturas de consumo y la necesidad potencial de mejorar la disponibilidad de herramientas y equipos -aun de los más sencillos- en la agricultura y otras actividades.

Aparte de la demanda interna, la industria también podría contar con un mercado de exportación. Aun cuando en general los costos de la industria boliviana resultan demasiado onerosos para fomentar la exporta -

ción en escala apreciable, el país posee numerosos recursos naturales que podrían dar lugar a una manufactura de exportación. (Sólo a guisa de ejemplo, podrían mencionarse los siguientes: maderas elaboradas, - productos del cacao, fruta en conserva, pieles de animales salvajes, - etc.) Aunque parece pequeño el monto total de estas exportaciones, su importancia debe apreciarse en relación con el tamaño de la industria establecida y el valor relativamente bajo de las exportaciones totales del país, que sólo ascienden a unos 100 millones de dólares anuales.

Con las reservas estadísticas indicadas anteriormente, es posible señalar que la actual composición de la producción industrial acusa un elevado grado de concentración en las industrias de alimentos, - bebidas y tabaco y textiles y vestuario; el resto de las actividades - manufactureras abarca una gran variedad de líneas de producción, todas ellas de poca importancia y a veces sólo en estado incipiente de desarrollo. Aun en los ramos tradicionales de alimentos y textiles, las importaciones son cuantiosas y, por lo tanto, hay grandes posibilidades de desarrollo incluso a corto plazo: las importaciones de harina de trigo podrían sustituirse, si fuera necesario, empleando trigo importado; es posible aumentar la elaboración de alimentos en conserva; la industria lechera debe ampliarse, pues se encuentra sólo en su etapa inicial; ya se ha creado la capacidad necesaria para una mayor producción de azúcar; es posible incrementar la elaboración de productos del cacao con miras a la exportación en pequeña escala; sería posible reemplazar varias importaciones de manufacturas de algodón; parece haber buenas perspectivas para una industria textil basada en las fibras duras, etc. En cuanto a las ramas industriales que hasta ahora están menos desarrolladas, es probable que aun a corto plazo pueda mejorar y ampliarse la industria maderera; desarrollarse aún más la industria del caucho, en relación con la cual se ha intentado establecer una fábrica de neumáticos; mediante la expansión, tratar de cubrir la perma-

nente . . . escasez de cerento; desarrollar toda la gama de producción de artículos de vidrio, etc. Dos ramas industriales merecen especial atención, pues parecen ser las más atrasadas, a saber: aquéllas que abarcan la amplia gama de productos químicos y farmacéuticos, y la gran variedad de productos que fabrica la industria mecánica y metalúrgica. Descontando la producción de artículos más complicados, entre las industrias mencionadas hay muchas para las cuales no constituiría un obstáculo muy serio el pequeño tamaño del mercado de la inversión requerida. En resumen, aun con el tamaño actual del mercado boliviano, existen muchas industrias cuya expansión o establecimiento se justificaría plenamente desde el punto de vista económico. Se necesita un mejor conocimiento de la industria establecida, junto con el estudio más detenido de las posibilidades futuras, y la formulación de ciertas orientaciones generales sobre la política industrial con objeto de determinar los criterios de prelación. Estos últimos asegurarían un crecimiento industrial lo más equilibrado posible y fomentarían el mejor aprovechamiento de toda clase de recursos, así como la introducción de incentivos crediticios, fiscales y arancelarios, adecuados.

De las observaciones anteriores cabría concluir que los primeros esfuerzos deberán dirigirse hacia la restauración de la capacidad productiva de la industria establecida y la eliminación de los obstáculos que se oponen al pleno aprovechamiento de esa capacidad. En una segunda etapa sería necesario estimular la inversión en nuevas actividades manufactureras. Esto podría llevarse a cabo mediante un sistema de prioridades que tomara en cuenta la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los exiguos recursos de capital disponibles, el efecto de esta producción sobre el balance de pagos del país y el grado en que el desarrollo de dicha producción ayudará a absorber los excedentes reales o virtuales de mano de obra **originados** en otros sectores de la economía. Es probable que en esta etapa hubiera también que dedicar gran parte del esfuerzo a la ampliación de las industrias de bienes de consumo y que -

el estímulo de las industrias de bienes intermedios y de algunos productos de capital -que en general requieren mayores capitales, técnicas más avanzadas y una escala mínima de producción económica más alta- tendría que postergarse a etapas posteriores del desarrollo.

Muchos de los problemas que ahora afectan al sector manufacturero -podrían analizarse en forma más adecuada si se plantearan a la luz de las posibles necesidades del desarrollo industrial en el próximo decenio. Si durante este período una proporción relativa un poco mayor de la población activa total de Bolivia (5 en vez de 4,1 por ciento) se empleara en la industria, ésta tendrá que absorber 2.500 personas al año que se sumarían a la cifra total de 50.000 registrada ahora. Este crecimiento sería a la vez esencial para satisfacer la mayor demanda de manufacturas y contrapesar la posible falta de expansión en la capacidad para importar. Si se suman las necesidades de inversión que exige el mantenimiento de la actual capacidad productiva y aquellas destinadas a dar un grado razonable de densidad de capital a esta mano de obra adicional, será preciso contar con una inversión bruta anual del orden de 9,5 millones de dólares, cifra bastante más alta que la registrada en los últimos tiempos y que exigiría un coeficiente de inversiones mucho más elevado. Es probable que para lograr esta meta tuvieren que entrar en juego numerosos factores -créditos, incentivos tributarios para la reinversión de las utilidades, etc.- y la contribución del capital extranjero en este sector tendría que ser mucho mayor que en pasado. Pese a dificultades de esta índole, éste sería el único camino para que la industria desempeñara un papel activo en el desarrollo futuro de la economía boliviana y no impidiera una tasa razonable de crecimiento del ingreso nacional en los próximos años.

II. LA ENERGÍA

La energía es uno de los elementos fundamentales del desarrollo económico no sólo porque su utilización creciente es condición esencial para alcanzar mayores niveles de productividad, sino también por el bienestar que -

proporciona la parte de ella que llega directamente a manos de la población como bien de consumo. El consumo de energía por habitante —especialmente de las formas comerciales— es un índice claro del desarrollo económico y el aumento de su disponibilidad es condición previa e indispensable para que un país logre pasar a la etapa más evolucionada que caracteriza la mayor mecanización de sus métodos de trabajo, tanto en la industria y en los transportes como en la agricultura y la minería.

Por lo tanto, la adecuada oferta de energía desempeña un papel estratégico en el desenvolvimiento de las actividades productivas y debe considerarse con singular preferencia en los planes económicos. Ello es más imprescindible aún si se tiene en cuenta que las obras e instalaciones que requieren su producción, transformación y distribución demandan en general mayores plazos y capitales de lo que es común en otros sectores de la economía.

Así, pues, el incremento del abastecimiento de energía en las cantidades y lugares en que lo requiere la demanda se presenta como una necesidad ineludible del desarrollo económico, y por ello se debe dedicar a su obtención el máximo esfuerzo posible.

Aunque el problema es común a casi todos los países latinoamericanos, ninguno presenta en el grado que Bolivia un contraste tan definido entre los abundantes recursos naturales de energía disponibles en su territorio y el bajo nivel de su consumo y las dificultades para aumentar el aprovechamiento de esos recursos.

No son precisamente recursos naturales los que le faltan a Bolivia.— En efecto, cuenta con energía hidráulica y petróleo en abundancia, y ambos son los principales tipos de energía comercial que requiere en grado mayor la técnica moderna. El problema reside en la escasez de recursos financieros para realizar las inversiones que requieren su mayor aprovechamiento; y como éste es un problema que afecta también a los demás sectores económicos, habrá que resolverlo dentro del marco general de las necesidades de toda la economía.

Si bien los rasgos fundamentales son comunes a todos los tipos de energía, cada uno de ellos presenta sus propias características tanto en la situación actual como en las perspectivas futuras. Es oportuno distinguir las para conseguir un mejor conocimiento de los distintos aspectos del problema energético boliviano.

1. EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL CONSUMO DE ENERGIA

En lo que respecta a la situación actual del consumo de energía y su evolución reciente, esas características -que conviene analizar antes de adentrarse en el examen de las perspectivas futuras- serían las siguientes:

a) Tanto el consumo de energía total -combustibles y electricidad- por habitante (235 kilogramos de petróleo equivalente) como el de electricidad (60 KWH),²⁷ figuran entre los más bajos de América Latina. No obstante, si se relacionan con el producto bruto, se ve que Bolivia se halla por encima del promedio correspondiente a los demás países latinoamericanos. La explicación de ello reside en la preponderancia relativa de las actividades mineras que son grandes consumidores de energía: cerca de la mitad de la producción de electricidad se destina a la minería.

b) En el caso de la electricidad, el bajo consumo se ve agravado por varios factores. El crecimiento de la capacidad instalada y de la producción -menos del 5 por ciento anual- son los más bajos que se han registrado en América Latina en los últimos años y distan mucho de los que pueden considerarse como normales en países que se encuentran en similar etapa de su desarrollo económico.

La oferta de electricidad no alcanza en general a satisfacer la demanda, problema que es agudo en algunas ciudades del interior y que se agrava en años en que la poca disponibilidad de agua reduce las posibilidades generadoras de las plantas hidroeléctricas. Así sucedió en 1956, año en que hubo que aplicar fuerte racionamiento en algunas ciudades y no pudieron cubrirse las necesidades de la minería.

²⁷ No comprende el consumo de la minería.

La falta de estudios sistemáticos de los recursos y de inversiones oportunas ha llevado a recurrir exageradamente en los últimos años a la instalación de generadores a combustión interna, solución que es antieconómica en general cuando se dispone de recursos hidroeléctricos.

Salvo en los sistemas de La Paz y Oruro -prestados por la Bolivian Power Co. Ltd.-, y en parte en los de la gran minería, puede decirse que casi todos los servicios eléctricos adolecen de serias deficiencias en Bolivia, tanto en generación como en transmisión y distribución. Además, el país no cuenta con legislación de agua y energía eléctrica ni con una adecuada organización institucional de carácter nacional que se ocupe eficazmente del problema eléctrico. No existe tampoco uniformidad en las frecuencias y voltajes con que se distribuye la energía. Ninguna dependencia gubernamental realiza estudios hidrológicos sistemáticos, ni se cuenta con planes integrales de electrificación.

Por otra parte, los consumos de electricidad se hallan fuertemente concentrados en las ciudades principales y en los centros mineros del altiplano. Por ello, la producción por habitante varía fuertemente según las distintas ciudades, habiendo sido en 1954 de 307 KWH en La Paz y de 17 KWH en Santa Cruz. Puede estimarse que alrededor de 2.2 millones de habitantes -casi el 70 por ciento de la población- no goza de los beneficios de la electricidad.

c) La situación del abastecimiento de los derivados del petróleo en los últimos años es distinta de la que ha presentado la electricidad. Por encima de los sacrificios que ha representado, el laudable esfuerzo hecho por Bolivia a través de la acción de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) -conjuntamente con el descubrimiento de la arenisca Sagarrenda en el yacimiento de Camiri en 1953- ha permitido elevar fuertemente la producción, que alcanzó a 504.000 metros cúbicos en 1956 (6 veces la de 1952). Además, el consumo total de derivados creció a altas tasas -más de 20 por ciento en los últimos tres años- alcanzando a 331.000

metros cúbicos en 1956; las importaciones, que en 1952 llegaron al máximo de 133.000 metros cúbicos, se eliminaron prácticamente a partir de 1954, elevándose las exportaciones de petróleo crudo e iniciándose las de derivados a los países limítrofes, que alcanzaron en conjunto a 67.000 metros cúbicos en 1956.

Las refineries de Cochabamba y de Sucre, y las pequeñas que existen en los yacimientos, han permitido la elaboración nacional de todos los derivados que necesita el país, excepto la gasolina para aviación. Los sistemas de oleoductos existentes han dado satisfactoria solución a las principales necesidades del transporte interno y también a las derivadas de las exportaciones a la Argentina. Conjuntamente con el aumento de su producción, refinación y transporte en el país, YPFB ha mejorado eficazmente su organización y los cuadros de su personal técnico.

Aunque internamente ha constituido uno de los factores que han contribuido al proceso inflacionario, el fuerte impulso dado a la actividad petrolera no representó para Bolivia un desembolso de divisas, pues las que se ahorraron con la supresión de importaciones en los transportes y con el aumento de las exportaciones superaron ligeramente las divisas gastadas por YPFB -38 millones de dólares- desde 1953 a 1956.

d) Por último, el análisis de la composición del consumo total de combustibles muestra que en Bolivia, al igual que en todos los países latinoamericanos, los derivados del petróleo van adquiriendo mayor preponderancia relativa a expensas del carbón mineral -cuyo consumo es muy pequeño y se cubre totalmente con importaciones- y sobre todo de los combustibles vegetales y similares. A pesar de ello, estos últimos absorben todavía más del 60 por ciento del total, como consecuencia de la gran proporción de la población que todavía no se ha incorporado a la economía comercial.

El primer paso para establecer planes y medidas a adoptar en materia de energía está constituido por la estimación de los posibles consumos futuros. Por ello, y con el único objeto de establecer órdenes de mag

nitud, pues no se dispone de los datos necesarios para un cálculo exacto, se ha estimado -con elementos de juicio comparativos de otros países- el posible consumo de energía en Bolivia en 1956, bajo la hipótesis de que el producto bruto creciera un 20 por ciento sobre el nivel de 1955.

De acuerdo con esos cálculos, el consumo bruto de energía total que fue de 770.000 toneladas de petróleo equivalente en 1955- alcanza -ría a 1.047.000 toneladas en 1965. La producción de electricidad total pasaría en los mismos años de 375 a 900 millones de KWH (9 por ciento -del incremento anual) manteniendo la hidroeléctrica su participación de aproximadamente el 80 por ciento. Las pequeñísimas cantidades consumi -de carbón mineral se mantendrían casi iguales, y las de combustibles ve getales y similares bajarían de 400.000 a 320.000 toneladas de petróleo equivalente. En cambio, los derivados del petróleo aumentarían de 240.000 toneladas a 490.000 toneladas (7,3 por ciento de incremento a -nual), absorbiendo no sólo todos los incrementos del consumo de combus tible, sino también sustituyendo las disminuciones del de combustibles vegetales.²⁸ Los datos disponibles no permiten calcular por separado el crecimiento de cada uno de los distintos derivados, pero se ha estimado que el consumo de gasolina -común y de aviación- podrían alcanzar a 200.000 metros cúbicos en 1965, lo que significaría un incremento acumu lativo anual de 5,7 por ciento.

2. PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION DE ELECTRICIDAD

Bolivia se encuentra espléndidamente dotada de recursos hidroeléctricos. Se estima que alcanzan a un total de 7 millones de KW. Además -y/en ^{como} po -cos países los recursos bolivianos están situados en las cercanías de - los centros consumidores y distribuidos en forma que pueden utilizarse - potencias pequeñas y cercanas a las necesidades. En muchos casos se pue -de aprovechar el caudal disponible en varias caídas sucesivas, lo que po

²⁸ Una mayor o menor sustitución de los combustibles vegetales por derivados del petróleo llevaría a una variación similar del consu -mo de estos últimos.

sibilita la realización de planes de aprovechamiento escalonados. Los recursos superan ampliamente incluso las necesidades de largo plazo - de Bolivia, y la utilización de una mínima parte del posible aprovechamiento ya conocido satisfaría las de corto y mediano plazo.

Una solución satisfactoria al problema eléctrico exigiría - que en los próximos 5 años se incrementara la capacidad instalada en - por lo menos 68.000 KW, de los cuales se estima que alrededor del 70 por ciento podrían ser hidroeléctricos. Estas cifras marcan la apreciable diferencia entre los recursos y las necesidades de aprovechamiento. Aunque en la mayoría de los casos los recursos no han sido suficientemente estudiados, existen diversos proyectos -algunos de ellos bastante avanzados- cuya construcción podría satisfacer gran parte de la demanda futura. Es indudable que la carencia de recursos hidráulicos en algunas regiones y que la falta de antecedentes hidrológicos y el plazo que demandan las obras hidroeléctricas obligarán a satisfacer las necesidades inmediatas con generación térmica, pero debe insistirse en que el aprovechamiento de la hidroelectricidad al máximo posible proporcionará a Bolivia apreciables ventajas económicas.

Las inversiones requeridas por el aumento de 68.000 KW en - la capacidad de generación eléctrica serían del orden de 33 millones de dólares.²⁹ La limitada capacidad del país para realizar todas las inversiones que demandan los distintos sectores económicos hace dudoso que puedan afrontarse las establecidas para el sector de la electricidad en particular. Pero no debe olvidarse que la energía es elemento fundamental para la producción y el desarrollo económico. Para ayudar a solucionar el problema de las inversiones debe considerarse que parte de ellas pueden ser hechas por empresas privadas. Por ejemplo, la Bolivian Power construye una planta de 6.000 KW en sus sistemas de Oruro y La Paz, y proyecta construir otras hasta 1961 que en total suman 19.500 KW.³⁰ Asimismo, para las obras que requiera el -

²⁹ Estudios concretos de los distintos proyectos pueden hacer variar esta cifra, que sólo es indicativa. Además debe tenerse en cuenta que algunas plantas hidroeléctricas superan en su comienzo a las necesidades efectivas del momento.

³⁰ La compañía supedita el cumplimiento de sus planes a la obtención de nuevos aumentos en las tarifas, pues no juzga remunerativas las actuales.

proyecto de Corani --que el estudio comparativo de los distintos proyectos hidroeléctricos y las necesidades del consumo indican que sería -- conveniente iniciar a la brevedad posible parece que hay ofertas de fi nanciamiento por parte de algunas compañías interesadas en obtener -- los trabajos.

Aunque por problemas de inversión, Bolivia no pueda encarar -- las obras requeridas con el fin de alcanzar en 5 años la capacidad con veniente para satisfacer las necesidades del desarrollo económico y -- del mejoramiento del nível de vida de la población, es indudable que -- contribuirá a mejorar la situación existente la creación de una adecua da estructura institucional, que --coordinando la labor de todas las ac tuales dependencias que se ocupan del problema-- estudie y formule una-- completa legislación en materia de aguas y electricidad, elabore un -- plan nacional de electrificación y comience a realizar estudios hidro lógicos metódicos de todos los recursos de posible aprovechamiento fu turo.

3. PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION PETROLERA

El abastecimiento de las necesidades internas de productos petroleros-- no constituye mayor problema para Bolivia, pues la abundante existen -- de petróleo en su territorio está avalada por los estudios prelimina -- res de la estructura geológica del país. En cambio, sí lo es obtener -- saldos exportables que permitan diversificar la exportación boliviana-- y mejorar la capacidad para importar.

Para no desmentir su característica de país de contrastes, -- una vez más se hacen presentes aquí dos aspectos contrapuestos. Por -- un lado, las posibilidades de YPFB de aumentar la producción propia, -- son difíciles con los medios de que dispone. Por otro, la apertura de-- las puertas a las concesiones al capital extranjero establecidas por -- por el Código del Petróleo y el gran interés demostrado por las compa -- ñías privadas hacen suponer que podrá incrementarse notablemente la ex -- tracción.

La situación actual de YPFB es difícil. Las reservas comprobadas cuya magnitud no se conoce exactamente- parecen ser pequeñas para lograr un aumento de la producción que permita importantes saldos exportables. Además, la fuerte declinación de los pozos lleva a que el programa de perforaciones para 1957 sólo alcance para el mantenimiento- o pequeño aumento- de la producción de 1956, siendo indispensable la explotación de nuevos yacimientos. Por otra parte, el presupuesto de divisas para 1957 que se establece para la entidad en los planes de estabilización,³¹ no permite a YPFB adquirir imprescindibles equipos de perforación ni realizar suficientes tareas de exploración. Por ello es probable que la producción decrezca en 1958, a menos que se den circunstancias favorables excepcionales.

Para que la empresa estatal pueda tener una situación cómoda que le permita consolidar su actuación y competir con las compañías privadas en la exportación, deberían efectuarse las inversiones requeridas para alcanzar una producción de alrededor de 25.000 berriles diarios. Como todos los cálculos referentes a la producción de petróleo, el de dichas inversiones es aleatorio. Sólo con el fin de hacerse una idea del ordem de magnitud de las cifras se estima -de acuerdo con antecedentes internacionales y la opinión de técnicos bolivianos - que las inversiones totales necesarias para lograr la producción anotada, las reservas que la justifiquen y los medios de transporte, etc., deberán ser de alrededor de 60 millones de dólares sobre el presupuesto normal de la institución y aplicarse durante 3 ó 4 años.

Las dificultades para realizar las inversiones y el escaso éxito del arrendamiento hecho a la firma Glenn McCarthy, han llevado en 1956-

³¹ 12,6 millones de dólares, incluido 1,8 para importación de gasolina de aviación.

a que YPFB otorgara a la Bolivian Oil Co. la concesión de una extensa superficie en la zona que le ha reservado el Código del Petróleo. Por otra parte, la aprobación por el Congreso a fines de 1956 de este Código ha despertado gran interés en las empresas de capital extranjero, habiendo varias de ellas³² obtenido concesiones de explotación directa o de exploración y subsiguiente explotación. Además, 6 compañías -entre ellas la propia YPFB y las citadas- han recibido permisos para reconocimientos superficiales y se esperan nuevas solicitudes de otras importantes sociedades.

De concretarse la actividad de las compañías privadas que han obtenido concesiones de exploración y explotación sujetas a las liberales condiciones del Código, pueden considerarse prometedoras las perspectivas de exportación. Aparte del aumento que lograría en las divisas disponibles,³³ Bolivia se beneficiaría con ello a través de la actividad económica derivada de los trabajos que sería necesario efectuar. No obstante, se estima que la obtención de una producción que permita saldos exportables de interés exigirá por lo menos un lapso de 3 a 5 años.

Además, la peculiar posición geográfica de Bolivia ocasiona el problema del transporte hasta un puerto extranjero para que pueda alcanzarse la exportación al mercado internacional. Para ello YPFB ha proyectado ya la construcción de un oleoducto al Pacífico por el puerto chileno de Arica y eventualmente se piensa también en salir por el puerto peruano de Ilo. Al Atlántico se haría por el Paraguay.³⁴

En cuanto a mercados para colocar su petróleo parece que Bolivia no tendría dificultades, pues de acuerdo con los datos actuales, sus países limítrofes -la Argentina, el Brasil y Chile- seguirán siendo importadores de apreciables cantidades de ese producto, y se cuenta además con el mercado californiano.

4. LOS PROBLEMAS DE PRECIOS

Otro aspecto del problema energético que en parte está ligado con el de las inversiones es el de los precios a que la energía se vende en el mercado in

³² Bolivian Gulf Oil Co., Shell Prospecting Co. Ltd., Andes Oil Co. Inc.

³³ De acuerdo con el contrato suscrito por YPFB con la Bolivia Gulf, una producción de 20.000 barriles diarios dejaría para Bolivia alrededor de 7 millones de dólares por año, de los cuales 2,5 millones serían para YPFB. A ello habría que agregar los retornos de divisas derivados de los gastos en bolivianos de la compañía.

³⁴ La construcción de estos oleoductos está supeditada a la concertación de acuerdos internacionales con los países vecinos que actualmente se tramitan. Para ayudar a la financiación del oleoducto al Pacífico, la Bolivian Gulf se ha comprometido a facilitar parte de las inversiones mediante un préstamo a interés.

terno. Las medidas de estabilización de diciembre de 1956 han provocado una fuerte alza de esos precios. Los aumentos de las tarifas eléctricas de La Paz han variado desde 185 por ciento en los consumos domésticos de menor cuantía hasta 665 por ciento en la industria. Los de los combustibles líquidos desde 220 por ciento en el caso de la gasolina común hasta 800 por ciento en el del kerosene. Como era de esperar, estos aumentos han ocasionado fuertes comentarios adversos por parte de los consumidores.

El problema es difícil de resolver. En el caso de la electricidad, la Bolivian Power sostiene que esos aumentos no cubren sus gastos y una utilidad suficientemente aceptable como para seguir adelante con sus planes de inversión. Así pues, por un lado, es de desear que la población goce de los precios comparativamente bajos que permiten obtener las ventajas características de la producción hidroeléctrica boliviana, y por otro, sería sumamente conveniente que Bolivia consiga la aportación de nuevos capitales para solucionar el indispensable aumento futuro de la capacidad instalada.

En lo que respecta a los derivados del petróleo, los ingresos que obtendrá YPFB con los nuevos precios y los provenientes de las exportaciones de acuerdo con las previsiones de ventas al comienzo del año.³⁵ -171.212 millones de bolivianos-, le permitirán en 1957 sufragar los gastos e inversiones anuales, reducir la deuda de arrastre en 13.000 millones de bolivianos y amortizar 3.171.000 dólares de la deuda por compras anteriores con pagos diferidos. En algunos círculos se ha estimado que los nuevos precios son muy altos y deberían reducirse. Ello podría favorecer a la economía general al aumentar el poder adquisitivo de la población, pero reduciría las posibilidades de que YPFB cancele sus compromisos vencidos en un plazo corto y disponga en los próximos años de una situación más holgada para realizar nuevas inversiones.

Para terminar, debe insistirse una vez más en que para resolver adecuadamente todos los aspectos del problema de la energía es indispensable que el país cuente con una estructura institucional que responda a las neces

sidades de su programación, ejecución y control.

III. LOS TRANSPORTES

1. MEDIOS DE TRANSPORTE

En pocas regiones del mundo presenta el transporte tantos problemas como en Bolivia. Esos problemas se derivan en gran parte de la situación geográfica del país, de la configuración de su territorio y, sobre todo, de la distribución tan desigual de su población concentrada en la región montañosa del país y abastecida desde centros situados a largas distancias. Casi toda su producción minera proviene del Altiplano, una de las regiones más inhóspitas del globo. Existen explotaciones localizadas a 5.000 metros y más sobre el nivel del mar. El frío, el viento, la desolación y el aire enrarecido crean condiciones en que la vida humana es apenas soportable. Para su exportación por los puertos chilenos o peruanos del Pacífico, el mineral debe ser transportado a través de centeneres de kilómetros -más de 1.000 en algunos casos- de terreno montañoso y difícil.

Hasta fines del siglo pasado, la llama constituía el único medio de transporte a larga distancia de que disponían los habitantes del Altiplano. La plata y el estaño eran transportados por miles de estos animales, cuya carga no excedía de una arroba, aprovechándose el viaje de retorno para llevar artículos de consumo a las poblaciones y núcleos mineros de aquella región. También prestaba su colaboración el indio, capaz de transportar en su "aguayo", sobre sus espaldas, 50 y más libras de peso. Aun hoy, la llama, el burro y el hombre continúan moviendo buena parte de la carga del Altiplano, aunque ahora limitada sólo a productos alimenticios y combustibles vegetales y similares.

La unión ferroviaria de la región central del Altiplano- la más importante desde el punto de vista de la producción minera- con el puerto chileno de Antofagasta, se realizó sólo a fines del siglo pasado. En la presen-

te centuria, la línea férrea fue extendida desde Uyuni a Oruro, Cochabamba, La Paz, Potosí y Sucre, a la frontera argentina y a las riberas del lago Titicaca, lográndose así la conexión con el Perú.

Simultáneamente se ampliaron los angostos caminos del Altiplano para permitir la circulación de camiones, y se empezó a desarrollar la red caminera del país, uniendo las ciudades más importantes entre sí y con los valles, de los cuales recibían aquella parte de su abastecimiento. Hasta fines de 1955, año en que se abrió al tráfico la nueva carretera Cochabamba--Santa Cruz, el viaje entre ambas ciudades se efectuaba por caminos malísimos, intransitables durante buena parte del año; hoy, puede hacerse en 10 horas en automóvil, o en una hora por avión. Los departamentos del Beni y Pando todavía carecen de comunicación terrestre con la capital del país. El tráfico entre el Altiplano y la región del Chaco, por vía férrea, obliga a pasar por la Argentina, lo que significa un recorrido de 600 kilómetros por fuera del país.

Bolivia fue uno de los primeros países de América del Sur que organizó servicios aéreos. Eran estos la solución del problema de las comunicaciones con las poblaciones de las vastas regiones del Beni, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, hasta entonces carentes de todo medio de transporte. Los servicios aéreos, iniciados modestamente en 1925 se desarrollan muy pronto, y hoy abarcan casi todo el territorio nacional, transportando no sólo pasajeros, sino un volumen considerable de carga constituida por carne, charque, maderas, caucho en bruto, castañas, cacao, cueros, etc. producidos en las regiones tropicales; y llevando a éstas alimentos y toda clase de materiales, vehículos y máquinas.

Excluyendo el transporte sobre el lago Titicaca, realizado por una empresa peruana, no existen servicios comerciales organizados en las vías de agua interiores de Bolivia. Sólo ahora se está tratando de llegar a las partes navegables de los ríos Beni e Ichilo por las carreteras que se construyen desde los Yungas y Cochabamba. Tampoco se utiliza para el tráfi-

co internacional el río Paraguay. Por desgracia, Bolivia no tiene costa apropiada para aprovechar ese magnífico integrante de la cuenca del Plata. Paralelamente al río Paraguay, a pocos kilómetros del territorio boliviano, la carga de y para Bolivia tendría que pasar por territorio brasileño. Esta sería la única vía posible para exportar a la Argentina el hierro de los ricos depósitos de Mítum, situados cerca de puerto Suárez, a poca distancia de Corumbá. Por el momento el aprovechamiento de los ríos interiores tiene menor importancia que el mejoramiento de la red vial y ferroviaria, a la que conviene dedicar el mayor esfuerzo para reducir el alto costo de transporte.

El ferrocarril ocupa el primer lugar como medio de transporte de pasajeros y carga. Todo el movimiento de minerales a los puertos del Pacífico, así como todo el tráfico de importación procedente de dichos puertos, se hace por vía férrea. El movimiento total de carga de todos los ferrocarriles dentro de Bolivia es de 2,5 millones de toneladas³⁶ y el de pasajeros alcanza a 3,5 millones de unidades.

En orden de importancia le sigue el tráfico carretero, acerca del cual no se llevan estadísticas de ninguna clase, a no ser la cuenta del paso de vehículos en algunas carreteras importantes. Salvo raras excepciones, no existen en el país empresas particulares que exploten servicios regulares de pasajeros en ómnibus y de transporte de carga en camión; pero existen tres servicios de pasajeros y carga por carretera explotados por empresas ferroviarias estatales. La gran mayoría de los choferes que trabajan en el transporte de pasajeros y carga en camión son propietarios del vehículo y algunas veces desempeñan el doble papel de transportadores y de negociantes, pues compran productos agrícolas para vender en los mercados de las ciudades. Tampoco existen cooperativas de choferes para explotar servicios, pero todos están afiliados a diversos sindicatos que ejercen un monopolio virtual del tráfico de pasajeros y carga en camiones.

³⁶ Cifra obtenida sumando lo transportado por cada empresa de ferrocarril, lo que significa que una carga o un pasajero que viaja de La Paz a la frontera argentina, por ejemplo, es contado tres veces por pasar por tres empresas distintas.

Las cifras del transporte aéreo dan una idea cabal de la importancia de ese medio en los servicios internos de Bolivia: 184.000 pasajeros y 40.000 toneladas de carga y encomiendas fueron transportados en 1956 por el Lloyd Aéreo Boliviano, Transportes Aéreos Militares y otras empresas nacionales.

El costo del transporte ferroviario o carretero resulta sumamente elevado en Bolivia por las enormes dificultades que presenta el terreno, lo que se traduce en gran consumo de combustible y rápido desgaste del material. Además, la altura reduce en gran parte el rendimiento de los motores a explosión y de combustión interna. Por lo tanto, es lógico que la carestía del transporte se refleje en el precio de los servicios ferroviarios y viales. También resultan caros los servicios aéreos por ser necesario importar la gasolina de aviación y por el elevado costo del transporte ferroviario de dicha gasolina hasta los depósitos en el interior del país. Ocurre también que en la generalidad de los casos la mayor proporción del tráfico se hace en el sentido más desfavorable. Todas estas desventajas contribuyen fuertemente a encarecer los artículos de primera necesidad, materias primas y materiales de construcción.

De todo lo expuesto se deduce el papel fundamental que el transporte desempeña en Bolivia en relación con la economía. Existen importantes problemas que interesa resolver al más breve plazo para evitar que los medios de transporte y comunicación se transformen en un factor que recargue en exceso los precios de las mercaderías, o en un obstáculo al desarrollo general del país.

2. LOS PROBLEMAS PRINCIPALES

a) Fletes y tarifas vigentes

Las condiciones en que se desenvuelven los transportes originan un aumento de los costos que, como es lógico, se traduce en elevados niveles de fletes y tarifas para carga y pasajeros. Sin embargo, aparte de lo que parece inevitable por razones geográficas, existen otras circunstancias que ele-

van más allá de lo deseable el nivel de dichas tarifas. De ahí que sea urgente revisar los precios actuales del transporte con el fin de llevarlos al nivel más bajo posible dentro de la necesidad de las empresas de cubrir sus costos y obtener un beneficio razonable. En la actualidad parecen ser susceptibles de una modificación en este sentido las tarifas ferroviarias y de transporte carretero, hoy por hoy fuertemente infladas por la existencia de monopolios. También parecería existir la posibilidad -previas algunas medidas en materia de organización y de costos- de rebajar las tarifas que rigen para el tráfico aéreo.

b) Reorganización interna de algunas empresas de transportes

Una rebaja de los fletes debe ir acompañada de una mejora de los sistemas internos de explotación y administración de las empresas con el fin de reducir los costos. Esto es particularmente necesario en los ferrocarriles estatales, donde la multiplicidad de sistemas contables y la diversidad de talleres elevan artificialmente los gastos de explotación.

c) Modernización del equipo ferroviario

La base más sólida para una mejor explotación de los ferrocarriles y una rebaja consiguiente de los costos de transporte y, en consecuencia, de los precios, es el reemplazo de la maquinaria de tracción anticuada y costosa que existe en todas las líneas férreas, por equipos más modernos a base de tracción diesel. Esto rige tanto para los ferrocarriles estatales como para los privados.

d) Inversiones en ferrocarriles y carreteras

Un estudio minucioso de las inversiones hechas por Bolivia en vías terrestres permitiría formular abundantes observaciones críticas. Es incuestionable que la manera en que se han construido los ferrocarriles y algunas carreteras ha costado al país recursos muy superiores a los que se habrían justificado con un plan más racional de los mismos. Y no todo es cuestión del pasado. Aun hoy se hacen inversiones cuya justificación es harto dudosa.

hecho cuya gravedad aumenta si se **considera** la escasez de medios con que Bolivia **cuenta** para realizar las obras necesarias a su desarrollo económico.- Muchas circunstancias han influido e influyen todavís en ello. La política de transporte debe formularse teniendo a la vista el interés económico **gene**ral y no consideraciones de carácter regional, ni menos presiones de otra índole, que muchas veces **han** prevalecido para llevar a cabo obras en que se han invertido y se **invierten** sumas considerables, sin que tales esfuerzos **h**ayan rendido todo el provecho que hubiera podido **esperarse** en cuanto a **mejo**rar el sistema de transportes del país. Conviene analizar las obras **ferrovia**rias en que se siguen invirtiendo sumas apreciables sin que nada parezca **justificarlo** en el presente ni en el futuro inmediato.

En cuanto a la red de carreteras y caminos, el análisis lleva a la conclusión de que **-con excepción de unas cuantas vías-** el país necesita **fundamentalmente más** que construir nuevas vías troncales, mejorar y **reacondicio**nar las existentes, y construir caminos vecinales para unir éstas con los **lu**gares de producción.

e) Organización administrativa

Es evidente que los grandes problemas relacionados con el **transporte** tienen que ser estudiados en su conjunto y en conexión con la economía en general, **única** manera de no desperdiciar esfuerzos y dinero y de obtener el mayor provecho posible de cada sistema, según su capacidad y sus **caracterís**ticas particulares. Por ejemplo, la construcción de un ferrocarril paralelo a una carretera ya existente sólo se justificaría si se pudiera probar que **e**xiste o que **existirá** en un futuro muy próximo tráfico suficiente para **ambos** sistemas; es decir, para la carretera, gran movimiento de automóviles, **ómnibus** y camiones con cargas pequeñas que requieren transporte rápido de **puerta** a puerta; y para el ferrocarril, gran volumen de transporte a larga **distan**-cia que asegure la rentabilidad de la explotación ferroviaria, como sería la carga constituida por cereales, azúcar, maderas, cemento, materias primas **pa**ra la industria, etc. Seguir invirtiendo en construcciones ferroviarias que **dup**lican servicios viales no es conveniente para el interés nacional.

Además de los problemas de inversión, existen también los relativos a la coordinación de los medios de transporte existentes, a las tarifas, a las concesiones y monopolios, etc. Todos ellos deberían quedar en manos de un organismo especializado. Al respecto se sugiere la creación de una Junta de Transportes formada por representantes autorizados del gobierno en cada uno de los sistemas de transporte del país, y subdividida en la forma que fuera conveniente para atender a los intereses privados y las necesidades técnicas en cada caso particular.

IV. AGRICULTURA

1. IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA

A pesar de que la mayor parte del territorio de Bolivia es potencialmente agrícola, y de que la agricultura proporciona trabajo y medios de vida a más del 60 por ciento de la población, y contribuye con un fuerte porcentaje a la formación del ingreso total de la nación, esta rama de la economía ha permanecido estática durante largo tiempo habiendo quedado rezagada frente al progreso experimentado por los otros sectores. El auge de la minería, y el consiguiente aumento de las exportaciones y disponibilidad de divisas, permitieron a Bolivia adquirir en el exterior aquellos alimentos o materias primas que necesitaba para su abastecimiento, sin que hubiese existido una preocupación seria por lograr su producción dentro del país. Mientras la demanda interna fue pequeña, debido a los bajos niveles de vida de la población indígena y a su virtual aislamiento del mundo externo, y las disponibilidades de divisas fueron relativamente holgadas, el estancamiento de la agricultura no tuvo una influencia muy importante en el desarrollo del país. Pero en los últimos años la creciente importación de alimentos y materias primas de origen agropecuario causada por el crecimiento urbano y otros factores de índole económica y social ha venido pesando en forma grave sobre la economía boliviana, al punto que en 1955 constituyó el 38,5 por ciento de las importaciones totales. Se restó así a la economía un importante caudal de divisas que necesitaba para importar los bie

nes de capital imprescindibles para su rápido desarrollo.

Aunque su agricultura está en condiciones de abastecer al país en prácticamente todos los rubros que consume, pues podría sustituir importaciones y mejorar la magra dieta actual de su población, a la vez que elevar sustancialmente las ventas bolivianas en el exterior, hay numerosas razones para que ello no suceda así.

Entre las causas que originan el atraso de la agricultura debe mencionarse en primer lugar el sistema de tenencia de la tierra que imperaba en el país hasta agosto de 1953, fecha en que se dictó el Decreto de Reforma Agraria. El sistema latifundista y semifeudal existente hasta esa fecha resultaba casi totalmente impermeable a los progresos de la técnica agrícola. En la mayor parte de las fincas subsistía el uso de métodos antiquísimos de explotación y el campesino tenía un nivel de vida miserable. El hacendado -ausentista en su gran mayoría- descargaba su responsabilidad en un capataz, que no tenía más conocimiento que su patrón y que trataba de hacer producir una tierra cada vez más agotada sin preocuparse de devolverle la fertilidad perdida. La aplicación de normas mínimas de sanidad animal y vegetal genética, y el uso de fertilizantes y de métodos de conservación de suelos, eran prácticas virtualmente desconocidas. Los instrumentos de trabajo eran en general muy primitivos, similares a los usados en épocas coloniales. Por su parte, el campesino que debía dedicar entre dos y cuatro días de la semana a las labores en la tierra patronal, como compensación por la explotación y usufructo de una pequeña parcela o "sayaña", seguía los mismos métodos de producción utilizados en la hacienda. De todo ello resultaban rendimientos unitarios muy bajos, que contribuían a darle a la actividad agrícola un carácter de mera subsistencia, sin un sentido comercial definido. La gran masa campesina llevaba a vender a los centros urbanos sólo una fracción mínima de su producción, a fin de procurarse los medios monetarios para adquirir aquellos bienes que no podía producir en su propia tierra. Por este mismo motivo, el indígena casi nunca ha valorizado su trabajo personal, lo que muchas veces impedía a las explotaciones de tipo más Comer

cial competir con aquel.

El movimiento revolucionario de 1952 y el Decreto de Reforma Agraria de 1953 quisieron poner término a este estado de cosas mediante la redistribución de la propiedad agraria y la incorporación del sector indígena a la vida económica de la nación. Si bien la reforma agraria ha logrado justificar su implantación por haber podido romper la estructura del sistema - hasta entonces vigente e introducir en el campesino un nuevo sentido de su propio valor, que lo capacitará para transformarse en el futuro en un ente social y económico de mayor significación dentro de la vida nacional, en sus primeros años de aplicación no ha alcanzado resultado positivo en el campo de la producción. La natural confusión originada por un cambio tan radical ha subsistido durante un tiempo que puede considerarse ya como excesivamente largo. A la complejidad y lentitud de los procedimientos en uso para la afectación de las propiedades, se ha unido la falta de una política efectiva de fomento y de un similar espíritu de cambio en el aspecto técnico. La profunda transformación que se ha tratado de imponer sólo ha tenido hasta ahora repercusiones de carácter político y social. En cambio, la producción ha decaído aún más, a consecuencia del abandono que muchos agricultores han hecho de sus tierras, influidos seguramente por el ambiente de incertidumbre, e incluso de inseguridad, prevaleciente en el agro boliviano. Tampoco se advierte un progreso significativo en los métodos de explotación, aun cuando en los últimos años se han comenzado a desarrollar serios esfuerzos en este sentido, especialmente desde que se creó el Servicio Agrícola Interamericano.

En todo caso, hay que reconocer que sería prematuro tratar de evaluar los aspectos de una reforma tan importante en un plazo tan corto, aunque sea ya suficiente para demostrar que hay puntos débiles y que deberían estudiarse los cambios de organización necesarios que permitan llevarla a cabo integral y efectivamente.

A la natural confusión creada por una reforma agraria carente de-

de medios materiales para ser ejecutada en forma expedita, deben sumarse los efectos de la desorganización económica que ha padecido Bolivia en el último lustro a causa, entre otros factores, de una aguda inflación y de un régimen cambiario inadecuado. Explicase así hasta cierto punto la desarticulación - completa en que actualmente se encuentra la actividad agropecuaria del país.

Un segundo factor retardatorio de gran importancia es el desequilibrio entre la población y la tierra agrícola. La mayor parte de la población de Bolivia se encuentra concentrada en el altiplano y algunos valles, donde la tierra agrícola apta es limitada -especialmente en los Valles- con una erosión avanzada y baja fertilidad, y está sometida a los más fuertes rigores climáticos. En cambio, las llanuras orientales, donde se encuentran - las mayores extensiones potencialmente agrícolas, están prácticamente deshabitadas y carecen de sistemas adecuados de comunicación con el resto del - país y con el exterior. Es así como la proporción de tierra cultivada por habitante resulta mínima, con la agravante de haber estado sometida durante siglos a una explotación ineficiente, sin que siquiera se le haya devuelto en parte la fertilidad que se le extrajo.

A raíz de la guerra del Chaco cobró mayor importancia la noción de que Bolivia posea feraces tierras en las regiones orientales, subpobladas y casi totalmente en explotación. Desde entonces se ha venido desarrollando concreciente fuerza la idea de romper la "cortina andina" que encerraba a la población boliviana, para volcar los excedentes de población en los llanos. A ello obedecen los esfuerzos iniciados en 1945 para radicar colonos en Santa-Cruz, la apertura del camino entre esta última ciudad y Cochabamba, la creación de los Batallones Coloniales, la concentración del crédito supervisado y la labor del Servicio Agrícola Interamericano en dicha región. La idea ha cobrado últimamente tanta fuerza que no son pocos los que creen que ahí radica la solución integral del problema agrícola de Bolivia. El asunto es de - tal importancia, que bien vale la pena detenerse a considerarlo, aun cuando - sólo sea someramente.

No parece probable que la región oriental pueda absorber excedentes de población de otras zonas a un ritmo anual superior a las 3.000 ó 4.000 personas, lo que supone la habilitación de unas 5.000 a 6.000 hectáreas de nuevas tierras cada año. Si se considera que el crecimiento vegetativo anual de la población del Altiplano y los Valles llega a unas 25.000 personas, se desprende que el Oriente puede solucionar el problema a no menos de la sexta parte de los excedentes anuales de población de las regiones altas del país, con lo cual quedaría por resolver el destino geográfico y de ocupación que debe darse a las 20.000 ó 22.000 personas restantes. Una fracción similar a la estimada para Santa Cruz puede radicarse en otras zonas del país: Caranavi, Chacabuco y algunos valles del sur. Pero de todos modos, ello deja intacto el problema de más de 15.000 habitantes rurales,³⁷ que forzosamente deberán buscar ocupación en otros sectores de la actividad económica, si no se quiere agravar las actuales condiciones de bajo ingreso de la población rural altiplánica y de los valles.

He aquí uno de los problemas centrales del desarrollo económico general de Bolivia: la necesidad de dar ocupación a los aumentos de población - sin disminuir, sino por el contrario aumentar, el nivel medio de ingreso actual. Sin entrar en su análisis detallado que escapa al marco de un estudio agrícola propiamente tal, puede adelantarse que, en lo que atañe a este sector, las soluciones tienen que tender hacia un desarrollo equilibrado de todas las regiones para que, junto con el alivio de la presión demográfica existente en las regiones altas y el mejoramiento de los ingresos de aquella parte de la población que sea desplazada hacia las nuevas zonas, se logre también el incremento de los ingresos del campesinado que forzosamente deberá permanecer en las primeras.

³⁷ Es posible que esta cifra pueda reducirse aún más mediante el establecimiento en dichas zonas de actividades comerciales e industriales complementarias de la agricultura.

Otro factor que ha frenado en gran medida el desarrollo de la agricultura, y que se vincula estrechamente a lo que antes se señala, es el aislamiento relativo en que se encuentran grandes zonas del país a causa de la falta de buenos medios de comunicación. La accidentada topografía de Bolivia dificulta y encarece la construcción de caminos y vías férreas, lo que ha significado que importantes sectores potenciales productores hayan quedado sin unión alguna -o muy deficiente- con los grandes centros de consumo. La construcción de la mayoría de las vías existentes obedeció a propósitos eminentemente mineros, descuidándose las que guardan relación con el desarrollo agrícola. Por ejemplo, a sólo un centenar de kilómetros de La Paz, en la zona del Alto Beni, existen regiones inexploradas que podrían abastecer sobradamente las necesidades de la principal ciudad de Bolivia en la mayor parte de los rubros alimenticios. -

En la última década se ha tratado de reaccionar frente al estado de abandono de la agricultura, mediante la creación de numerosos servicios públicos destinados a atender sus problemas. Es así como al Ministerio de Agricultura se han venido a sumar el Servicio Agrícola Interamericano, organismo dependiente del Programa Cooperativo del gobierno de los Estados Unidos; el Ministerio de Asuntos Campesinos; el Servicio de la Reforma Agraria; la Corporación Boliviana de Fomento, y otros de menor importancia. Para coordinar y planificar la labor de todos los organismos relacionados con el desarrollo económico de Bolivia, se creó el Consejo Nacional de Coordinación y Planeamiento, cuyo Departamento de Agricultura debía ocuparse de vincular la labor de los servicios antes mencionados, a fin de promover un desarrollo armónico de este sector de la economía. Pero una de las fallas fundamentales de toda la organización administrativa es que no existe coordinación efectiva entre las diversas instituciones nombradas. Cada una prepara sus programas de trabajo en forma independiente, de lo que resultan duplicaciones innecesarias, competencia entre los diversos servicios, y, muy principalmente, el hecho de que no se ha podido concretar una política agraria definida ni una acción conjunta que hubie-

sen permitido atacar a fondo y en todos sus frentes los problemas del agro boliviano.

El problema más urgente que en la actualidad enfrenta Bolivia en relación con la agricultura es el abastecimiento adecuado de sus centros urbanos y mineros y la disminución de sus importaciones de productos agropecuarios, a fin de liberar divisas que se necesitan con urgencia en otros sectores de la economía y en la agricultura misma para la importación de bienes de capital. Al mismo tiempo, parece deseable una mayor integración del territorio boliviano mediante el desplazamiento de algunos excedentes de población del Altiplano y los Valles hacia las regiones hasta hoy explotadas.

La incorporación de nuevas tierras más fértiles y, sobre todo, la adopción de mejores técnicas de producción permitirían aumentar en forma significativa la disponibilidad de alimentos y materias primas, lo que elevaría la dieta media -muy deficiente en la actualidad- y a la vez contribuiría al mejoramiento de los bajos niveles de ingreso del campesino. Esto último provocaría una mayor demanda de productos de origen no agrícola, lo que, a su turno facilitaría la absorción en otras actividades de aquellos excedentes de población rural que no pudiesen incorporarse a las nuevas zonas agrícolas.

2. UN ESQUEMA DE PROGRAMA

Las sugerencias que aquí se presentan, deben considerarse más bien como lineamientos generales de un programa de desarrollo agropecuario, pues su ejecución final será tarea de los expertos bolivianos, asesorados por los extranjeros que se encuentren desempeñando funciones de asistencia técnica.

a) Objetivos del programa

Los objetivos de un programa de desarrollo agropecuario en Bolivia pueden sintetizarse en los siguientes puntos: 1) Aumento de la producción agrícola, pecuaria y forestal, con el fin de sustituir al máximo las importaciones de estos productos, que absorben cerca del 40 por ciento de

las disponibilidades de divisas del país; aumentar las exportaciones de productos agrícolas y forestales para incrementar la capacidad para importar - total y disminuir el grado en que la economía nacional depende de las exportaciones de minerales; y elevar el nivel dietético de la población, especialmente de los indígenas y de los grupos urbanos de ingresos bajos, nivel que actualmente es muy inferior a las exigencias de nutrición recomendables.

ii) Mejoramiento de los rendimientos y de la productividad de la mano de obra para contribuir al aumento de producción señalado; elevar los ingresos medios del campesinado; reducir los costos de producción, y conservar en mejor forma los recursos naturales.

iii) Mejoramiento de los sistemas de distribución con el objeto de disminuir los costos de transporte y comercialización; reducir los márgenes de distribución y, por consiguiente, bajar los precios de venta al consumidor; como resultado de lo anterior, expandir la órbita del consumo y ensanchar - el mercado interno para la colocación de los productos del campo, y mejorar la calidad de los productos y disminuir las pérdidas producidas en el proceso de comercialización.

iv) Equilibrio entre la población rural y la tierra agrícola apta, a fin de aligerar o no agravar la presión demográfica existente en algunas zonas del Altiplano y los Valles; mejorar los ingresos medios de estas poblaciones, e integrar en mayor medida el territorio nacional.

v) Consolidación de la reforma agraria para restablecer un clima de seguridad y confianza en el agro; permitir la explotación de las tierras abandonadas a raíz de su aplicación y contribuir de esta manera al aumento de la producción, y asegurar un sistema definitivo de tenencia de la tierra.

vi) Elevación del nivel cultural del campesino y mejoramiento de su nivel medio de vida para integrar en mayor medida las masas campesinas con el resto de la población; incorporar estas poblaciones a la economía monetaria - del país, como base para el desarrollo económico de los otros sectores, y - rescatarlas del aislamiento cultural en que han vivido hasta ahora.

En la elaboración de un programa de desarrollo, los objetivos señalados deberán traducirse en metas concretas que han de ser alcanzadas en un período de tiempo determinado. Esta medida, que es característica de todo programa bien esbozado, es esencial para la determinación del grado de uso y combinación de los recursos que se aplicarán en su ejecución.

b) Medios y recursos disponibles

Una vez definidos los objetivos del programa y especificadas las metas que se desea **alcanzar**, deben analizarse las medidas que tendrán que aplicarse y los recursos que habrá que utilizar para lograr dichos objetivos.

Las medidas conducentes a la aplicación del programa pueden agruparse en cuatro grandes categorías: i) físicas y técnicas; ii) financieras; iii) económicas y iv) administrativas.

i) Medidas técnicas. Entre las medidas de carácter técnico deben señalarse las siguientes: selección de las nuevas zonas que deberán habilitarse en las regiones de Santa Cruz, Alto Beni, Chapare y otros valles, las cuales, según se ha estimado, deberán alcanzar una extensión de 8.000 a 10.000 hectáreas anuales; las superficies que se habiliten deberán ser colonizadas con elementos autóctonos provenientes en especial de las regiones superpobladas del Altiplano y los Valles; las nuevas colonias deberán contar con la asistencia técnica y financiera necesaria a fin de poder aplicar en los respectivos predios las técnicas de producción más eficientes; terminar, a corto plazo, las obras de riego en ejecución en Angostura, Tacagua y Villamontes, e iniciar de inmediato las obras proyectadas para el Altiplano y Valle de Cochabamba; deberán escogerse, además, determinadas regiones en que concentrar los esfuerzos de los servicios de difusión y crédito controlado a fin de mejorar las técnicas actualmente en uso;³⁸ fortalecer los servicios de investigación y difusión del Ministerio de Agricultura y Servicio Agrícola Interamericano, de manera que puedan cubrir en forma efectiva las regiones que se desea tecnificar; facilitar la importación y distribución dentro del país de los elementos necesarios para tecnificar la pro -

38 Se ha estimado que unas 20.000 hectáreas anuales, aparte de las nuevas superficies a que se ha hecho referencia, incluyendo cultivo y campos de pastoreo, deberán recibir los beneficios de la técnica en forma masiva.

ducción: fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, maquinarias, repuestos, alambre para cercas, etc. acelerar los trabajos de investigación referentes a variedades precoces de trigo, fibras duras, oleaginosas, pastos de secano, remolacha, etc.; impulsar el establecimiento de semilleros de viciavillosa para extender el cultivo de esta leguminosa en el Altiplano; fomentar la instalación de cercas en los campos de pastoreo, mejorar la calidad de los pastos e impulsar la construcción de silos para almacenamiento de forrajes; mejorar los sistemas de comercialización, mediante el establecimiento de mercados centralizados, frigoríficos, mataderos modernos, y la graduación de calidades de productos agropecuarios.

ii) Medidas financieras. La realización del programa requerirá un aumento sustancial de las inversiones en el campo. Se estima que para alcanzar las metas mínimas será necesario invertir en los próximos años una suma - promedio anual/^{no} inferior a 5,5 millones de dólares, distribuída de la siguiente manera: maquinaria pesada para habilitación de tierras, 1,2 millones; regadío, 1,3 millones; cultivos agrícolas, 2 millones; ganadería, 0,6 millones; otros rubros, 0,4 millones. Las inversiones que deberán efectuar los agricultores en sus predios tendrán que financiarse a base de una ampliación del crédito supervisado. Para ello, el capital del Banco Agrícola deberá aumentar alrededor de 6 veces. Asimismo, deberán concederse a la Corporación Boliviana de Fomento y a la Dirección General de Riegos los fondos necesarios para la terminación de las obras de regadío actualmente en construcción y para la iniciación de los nuevos proyectos recomendados. También deberá aumentarse en forma sustancial el presupuesto del Ministerio de Agricultura, especialmente en la parte que corresponde a las Direcciones de Agricultura y Ganadería, así como el presupuesto de la División de Extensión del Servicio Agrícola Interamericano, que deberá incrementarse alrededor del 200 por ciento para que este servicio esté en condiciones de ampliar su dotación de agentes e ingenieros agrónomos auxiliares y pueda abarcar eficazmente la región que se proyecta tecnificar.

iii) Medidas de orden económico. Con el objeto de proporcionar incentivos adecuados a la inversión en el campo y a la aplicación de las medidas técnicas aconsejadas, será necesario estudiar cuidadosamente la política de precios que deberá regir en el futuro. A fin de evitar caídas muy violentas en los precios, que puedan afectar el desarrollo futuro de la agricultura, debería considerarse el establecimiento de precios mínimos y la compra de productos por el estado para la formación de reservas. A su vez, estas reservas podrían utilizarse con una finalidad inversa a la anterior, es decir, la regulación de los precios en épocas de escasez y evitar su elevación desmedida. Igualmente, parece necesario estudiar la aplicación de un nuevo arancel aduanero que proteja en grado suficiente el desarrollo de la agricultura, en vista del lento crecimiento probable de la capacidad para importar de Bolivia y de la ineludible necesidad que este país tiene de sustituir importaciones. Todas estas medidas deberán vincularse estrechamente con la política económica general del país.

iv) Medidas de carácter administrativo. La aplicación de un programa de desarrollo exigirá un reajuste en la organización de los servicios públicos vinculados con la agricultura; tanto en su estructura interna cuanto en la interrelación existente entre todos ellos. En cuanto a lo primero, poco es lo que puede ~~sugerirse~~ ahora. Sin embargo, como principio general, debe señalarse la necesidad de ampliar la dotación de personal técnico en la mayoría de las instituciones y de remunerarlo mejor a fin de evitar la pérdida de elementos preparados, que es muy difícil sustituir en muchos casos.

Dentro del Ministerio de Agricultura parece conveniente la creación de una Secretaría General de Agricultura que tenga mayor jerarquía que las diversas direcciones actuales, y constituya el nexo entre todas ellas. Considerando que los ministros son funcionarios de carácter más político que técnico, resulta indispensable la existencia de un fun-

cionario técnico, de alta jerarquía que sea permanente y se mantenga ajeno a las fluctuaciones de tipo puramente político, pues ello daría mayor estabilidad al programa de desarrollo. Asimismo, resulta de suma importancia la reorganización y refuerzo de la Dirección de Economía Agraria de este Ministerio, a fin de que sea posible emprender los estudios económicos y estadísticos básicos necesarios para la elaboración y ejecución de un programa de desarrollo agropecuario.

Tanto o más urgente que la reorganización interna de las entidades que están relacionadas de una u otra forma con la agricultura, es la coordinación de la labor que desarrollan, a fin de evitar duplicaciones inútiles que las más de las veces son dispendiosas y tienden a entorpecer la aplicación de una política armónica y uniforme.

El organismo al que cabe desempeñar el papel de coordinador es, sin duda, la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento, a través de su Departamento Agrícola. Esta institución deberá tener la responsabilidad fundamental en la elaboración del programa de desarrollo agrícola. Para ello, deberá contar con la estrecha colaboración de los organismos técnicos, que deberán proporcionar los antecedentes e informaciones correspondientes a sus respectivos campos de acción. Por consiguiente, sería preferible que la Comisión limitase por ahora la realización de estudios técnicos propios y se concentrara en el análisis y evaluación de los informes preparados por los otros organismos. En cambio, la elaboración de los estudios e investigaciones de carácter económico general sí corresponderían en su mayor parte a la Comisión en estrecha cooperación con la Dirección de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura.

La Comisión de Planeamiento debería ser la autoridad máxima no sólo en la elaboración del programa sino también en su ejecución. Por tanto, parece indispensable que estuviesen incluidos dentro del Comité Agrícola de esta Comisión representantes de cada uno de los organismos que participan en la realización del programa. Así, por ejemplo, deberían estar representados el Ministerio de Agricultura -si es posible por el Secretario-

General antes citado-, el Ministerio de Asuntos Campesinos, el Servicio de Reforma Agraria, el Servicio Agrícola Interamericano, la Corporación Boliviana de Fomento y el Banco Agrícola, además del representante de la propia Comisión. De esta manera, las decisiones que adopte el Comité Agrícola, ratificadas posteriormente por el Consejo Superior de la propia Comisión reflejarían las medidas parciales que cada una de esas instituciones deberá aplicar. Quedarían así delimitados en forma más clara los campos de acción de todas ellas, con lo que se evitaría el desperdicio de recursos y los otros trastornos a que antes se ha hecho referencia.

Se ha sugerido la posibilidad de crear una Junta de Colonización. Podría muy bien constituir una rama del Comité. Otros organismos subsidiarios similares podrían ser subcomités de investigación y difusión, de maquinaria agrícola, de riego, etc. En general, estos subcomités o juntas tratarían aspectos parciales del programa, para que el comité resolviese sobre la base de un material debidamente analizado y depurado. En estos subcomités también podrían tener participación representantes de organismos privados directamente vinculados con la actividad agropecuaria: Cámara Nacional de Ganadería, asociaciones de agricultores, cooperativas, etc. Al quedar el programa de desarrollo agrícola bajo el patrocinio y responsabilidad de la Comisión de Planeamiento, se facilitaría su vinculación con la política económica general del país y su armonización con los planes que pudieran ponerse en práctica para el desarrollo de otros sectores. En este sentido, es evidente que la política a seguir en materia de transportes debe estar estrechamente ligada a la que corresponda al sector agropecuario.

v) Otras medidas. Existen otras medidas de gran importancia que convendría adoptar y cuya ubicación dentro de las agrupaciones anteriores no resulta clara. Por lo tanto, se ha preferido señalarlas en forma independiente.

Entre ellas, la de mayor trascendencia y que es básica para la elaboración del programa, es el mejoramiento de las estadísticas agropecuarias. Sin ellas, la labor de programación se transforma en un verdadero juego de azar, existiendo la misma probabilidad de acertar que de equivocarse. Debería estructurarse un sistema permanente de recolección, tabulación y análisis de datos recogidos en el campo, igual que los existentes en numerosos otros países. En este sentido cabe mencionar que la FAO se encuentra actualmente preocupada del problema y que su funcionario estadístico regional ha viajado recientemente a La Paz estudiarlo sobre el terreno mismo. La cooperación de los organismos internacionales en esta y otras tareas puede ser de extraordinaria utilidad para que Bolivia alcance los objetivos de desarrollo perseguidos.

Como complemento de lo anterior debería establecerse un sistema de encuestas periódicas sobre consumo de alimentos y materias primas agropecuarias, pues pueden proporcionar un conocimiento preciso sobre la forma en que se desenvuelve la demanda real de la población. La inclusión en dichas encuestas de otros puntos -ingresos y distribución de los gastos de los consumidores, etc.- es asimismo esencial para el análisis y mejor comprensión de la dinámica económica, que es un requisito básico para la programación de la economía boliviana.

Se ha señalado ya la necesidad de ampliar la asistencia técnica extranjera a fin de reforzar los cuadros básicos de la administración pública de Bolivia, pero hay otros campos en los cuales se advierte la necesidad apremiante de esta colaboración técnica, que podría ser prestada por organismos internacionales, como la FAO y la UNESCO. Es indudable que el programa de asistencia técnica en lo tocante al sector agropecuario deberá estar estrechamente ligado a las necesidades derivadas del programa de desarrollo de este sector. Sin embargo, parece necesario contar a la brevedad posible con asistencia

en lo referente a cultivos tropicales, materia poco estudiada hasta ahora en Bolivia; comercialización de productos agrícolas y pecuarios, que complementa y ahonda los estudios preliminares de un experto anterior de la FAO; explotación y manejo ganadero: conservación de recursos naturales y aprovechamiento de las aguas; educación técnica agrícola en sus tres niveles (primaria, secundaria y universitaria), y en el aspecto ya mencionado de estadísticas agrícolas y encuestas sobre consumo.

Bolivia posee condiciones tan magníficas para superar el actual estado de atraso en que se encuentra su agricultura, que es indudable que el esfuerzo mancomunado de sus funcionarios responsables y de los dirigentes campesinos, con la ayuda técnica y financiera del exterior, permitirán que la agricultura cobre un ritmo de desarrollo más acelerado y contribuya en forma más eficaz al bienestar general del pueblo boliviano.

C

EL PROBLEMA SOCIAL

I. LA ESTRUCTURA SOCIAL DE BOLIVIA EN NOVIEMBRE DE 1956

Por debajo de una superficie conmovida en exceso se desliza la densa historia de Bolivia en las tres fases conocidas del Incario, de la dominación española y de la república independiente, que en su madurez liberal se abre y trata de vincularse al mundo moderno. Y sin embargo, la figura que se acaba de sugerir está muy lejos de ser exacta, pues si hay ordenación temporal de etapas, más que de un deslizamiento paulatino parecería tratarse de una sucesiva superposición de estratos históricos que permanece hasta hoy mal soldada y llena aún de recíprocos aislamientos y distancias. Aunque esa historia sea imprescindible para entender en sus matices y complejidades la vida actual del país su consideración queda tan lejos de la tarea inmediata, que sólo cabe rozarla en dos aspectos para ella decisivos. Uno manifiesto hoy en las ideologías dominantes, y otro confundido como su resultado con las características mismas de la realidad social

contemporánea del pueblo boliviano.

Para quien acepte la historia como lo que fue realmente y no pudo ser de otro modo, quizá cada una de las fases de la historia boliviana cumplió su propia misión, aunque fuera en la forma deficiente, incompleta y parcial de toda obra humana. La realidad actual de Bolivia es el resultado de esas etapas y no hay otra de la que partir; es el producto tanto del ayllu, como de la hacienda y del campo minero, si es que interesa verlas ahora por el núcleo de su respectiva configuración económica, y lo que fueron sus logros continuarán transfigurados en el futuro. Pero esa aceptación integral de la historia no es la imperante y por lo común se cavila sobre lo que pudo ser, o bien se analiza desde las perspectivas del presente en vista de las posibilidades del mañana. Entonces se mutila lo ocurrido en una u otra de sus partes, se acentúan las sombras de éste o aquel período, se aviva la nostalgia por los brotes malogrados de épocas anteriores o, en la fuga de la evasión hacia el pasado, se encaja lo acaecido en los canales rígidos de un suceder que lógicamente se ve dirigido hacia un futuro previsible. Como en otros países hispanoamericanos, ha existido y existe en Bolivia una viva preocupación por la interpretación de su historia y a ella se debe una literatura de la que forman parte algunos libros ciertamente brillantes. Pero en esta ocasión no interesa esa literatura por sí misma, sino por los efectos sociológicos de su repercusión en las ideologías de la calle. En efecto, lo que en ella hay de contradictorio y polémico en un campo intelectual en que todavía caben los matices, se convierte en los combates del día en la confusión de las afirmaciones extremadas y excluyentes que en nada favorecen la formación de una conciencia de la continuidad histórica, sin la cual no puede cuajarse un sentimiento arraigado de la nacionalidad.

Y, sin embargo, de esto depende la subsistencia misma de Bolivia, pues esa sucesión de incrustaciones o superposiciones de que antes se habló, al dejar como encapsulados unos en otros sistemas distintos de organización social y de nivel temporal, ha hecho que la historia boliviana desemboque -

en una situación en que el problema social número uno sea el de su deficiente integración nacional. Hasta ahora subsistían regiones geográficas apenas comunicadas entre sí, en las que germinaba fácilmente la semilla-tradicional del particularismo hispano, y las diversas capas étnicas y sociales y sus formas de vida permanecían en sus escasos contactos como sistemas culturales cerrados. Además, la minoría dirigente ha constituido una proporción demasiado pequeña de la población total. Las deficiencias de esa integración nacional repercuten necesariamente en todos y cada uno de los problemas sociales del país y no menos en las posibilidades de su desarrollo económico. En este sentido, integración nacional y desarrollo económico se encuentran en una relación permanente de acción-recíproca; la integración nacional será más fácil y habrá de consolidarse por la acción de un desarrollo económico que abra nuevas vías de comunicación, trabe la interdependencia de la producción y de los mercados y eleve en general el nivel de vida de todos; a su vez el desarrollo económico, en los momentos actuales, necesita de una conciencia nacional que discipline la responsabilidad y ofrezca buena parte de los estímulos imprescindibles para sostener el esfuerzo requerido.

Nada tiene de extraño que este problema en su planteamiento claro o en su intuición confusa, haya sido uno de los resortes más enérgicos de la revolución boliviana.

Toda revolución aparece como un hecho fatal una vez cumplida.- Especular entonces sobre los actos de lucidez que pudieron evitarla, es tarea vana. La obra del historiador queda reducida a formular con objetividad la cadena causal que a ella condujo. Es natural que nada de esto se intente aquí con respecto a la revolución boliviana; pero no lo es menos que se traten de señalar algunos momentos esenciales. Dos perspectivas parecen coincidir: la del agotamiento interno de las posibilidades de un sistema socioeconómico, y la de la osificación de una "elite" que no pudo adaptarse a tiempo a las nuevas necesidades por falta de capacidad o voluntad de renovación. La estructura unilateral de un sistema económico-

basado casi exclusivamente en la exportación del mineral dejó por necesidad de cumplir la función llenada durante varias décadas por la alteración inevitable de las condiciones externas del mercado y de las internas de la producción. Y la minoría dirigente tradicional, arrastrada en las inercias del sistema, no supo o no pudo vigorizar a tiempo sus cuadros con nueva savia a pesar de los intentos realizados en los gobiernos de Saavedra y Siles.

Como toda revolución, la boliviana no fue un estallido repentino y sin larga etapa larvada. Toda su gestación transcurre desde el hecho decisivo de la guerra del Chaco y sus infortunadas consecuencias. Imposible seguir las aquí paso a paso. Más conviene recordar que ese agotamiento no sólo puso por primera vez de relieve los síntomas de agotamiento del sistema que había creado la Bolivia moderna, sino que mezcló en experiencias comunes -y en el pie de igualdad de idénticos riesgos- a sus clases sociales y a sus capas étnicas, estimulando en una juventud decepcionada un dramático anhelo de renovación nacional. Los años que siguen, coincidentes con uno de los momentos más turbios de la historia mundial, encierran esencial interés para quien desee precisar el origen de las ideologías dominantes y explicar su indudable confusión y heterogeneidad. En esa confusión de ideas y de aspiraciones contradictorias reside precisamente el segundo problema más grave de la Bolivia actual.

El juicio de valor sobre una revolución suele esquivarse, dejándolo a las perspectivas más serenas del mañana, cuando la historia esté ya reposada. Y desde luego no incumbe hacerlo aquí. Pero es indudable que pueden reconocerse dos cosas: que no podía perdurar por mucho tiempo un régimen que permitía la persistencia en condiciones arcaicas de una gran parte de su población, y que hubo un gobierno que pretendiendo reparar de un solo golpe, quizá utópicamente, una vieja injusticia, tuvo el supremo coraje de dar ese salto en el vacío que es toda decisión histórica, para abrir a su país un horizonte de promesas, es ver

dad, pero también de graves riesgos.

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 habían de sustituirlas. La reforma agraria, la nacionalización de las minas o la disolución del ejército, eran inicialmente e nérgicas medidas de derrumbes sólo viables de haber ido seguidas de las tareas pacíficas de la reconstrucción. La magnitud de la obra es, por lo pronto, disculpa atendible en la demora. Más 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 cual -quier forma de actividad. Las decisiones políticas suponen elecciones su premas de valor que escapan al análisis racional. Pero éste -la ciencia-social si se quiere- puede declarar en cambio, dentro de su más extrema neutralidad valorativa, cuáles pueden ser las consecuencias inmedia -tas y secundarias de esas decisiones y que con ellas no se puede pretender la realización al mismo tiempo de aspiraciones que se repelen por na turaleza. Sin los consejos del análisis racional, sólo los tropezones de

lorosos 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. En estas circunstancias el tercer factor de retardo tenía que darse en las repercusiones de todo tipo de una inflación desmesurada.

Ahora bien, como ninguna sociedad puede ~~permanecer~~ sin disgregarse, en un vacío institucional, tiende a llenarlo temporalmente con pseudo estructuras, disfuncionales a la larga pero que por el momento les permiten mantenerse en pie. Esto es lo ocurrido en Bolivia en los últimos años. Engarzadas en los residuos de las instituciones tradicionales, se ha ido formando poco a poco una estructura que sirvió de sostén a los afanes cotidianos de un gran número de individuos. La rapidez de los acontecimientos quizá conviertan pronto en histórica curiosidad un fenómeno que, para pérdida de la ciencia social, no ha podido ser recogido como tema de adecuada monografía. Y es tanto más sensible cuanto, si bien las líneas generales del mismo son conocidas, se ofrecen por vez primera dentro de un medio primitivo y con singulares y paradójicos efectos.

Bolivia, aparte de sus realizaciones positivas, ha vivido algunos años bajo el influjo de una estructura compuesta de estos elementos: contrabando, mercado negro y prebendalismo sindical. Queda sobreentendido que tales términos sólo se emplean en su riguroso sentido estructural, sin enjuiciamientos de ninguna especie. De estos elementos, sólo del contrabando existe una descripción cuidadosa en uno de los capítulos del estudio de C.H. Zondag.³⁹ De los otros dos y de su trabazón conjunta, se hecha de menos la monografía a que antes se aludió y que hubiera podido ser

³⁹ Véase Problems in the economic development of Bolivia, op. cit.

en extremo importante. Cómo pudo funcionar esta estructura? Qué esfuerzos estimuló? Cómo repercutió en los niveles de vida de los trabajadores y en la estratificación social? Cuáles fueron sus efectos positivos y negativos en el ámbito de la conducta tanto moral como económica? He algunas de las preguntas, que hoy sólo podrían contestarse en forma conjetural. Pero ni siquiera es el caso de intentarlo ahora. Sin embargo, cabe señalar algunos resultados que pudieran parecer paradójicos y arriesgar el esbozo de una modesta profecía.

Desde luego, de la estructura indicada (contrabando, mercado negro, prebendalismo) no podía esperarse que constituyera una base sana para el desarrollo económico. Ni el ahorro ni la inversión pueden arraigarse en un plan de vida sin más horizonte que el mañana inmediato. Más en pura teoría hegeliana podría imputarse a los artificios de la "astucia" de la Razón el hecho imprevisible de que las masas populares de Bolivia -la campesina muy en particular- vinieron a iniciarse en las vías de la racionalización gracias a los estímulos de semejante estructura. - Al fin y al cabo, la especulación es una forma de cálculo y el abandono de los usos inveterados por estado de necesidad, una ruptura en definitiva de la tradición capaz de perdurar. El tránsito en el campesino del atesoramiento metálico a la fijación en dólares del precio de su mercancía cubre con increíble celeridad largas etapas. Y no puede ser mejor índice de la capacidad de adaptación de unos seres humanos y de sus latentes posibilidades de transformación en circunstancias más favorables. Cosa semejante ocurre con la ampliación de la demanda. El crecimiento en las aspiraciones y necesidades -aparte de los estímulos ofrecidos por la nueva atmósfera política- está en buena parte ligado a los azares y peculiaridades de esta pseudo estructura. Y si ese crecimiento está por eso muy lejos de ser lógico y orgánico, es con todo una apertura en el horizonte de deseos que quizá puedan satisfacerse más tarde con otro tipo de esfuerzo. De esta suerte, aunque no haya compensación posible en térmi -

nos cuantitativos al número de horas perdidas en tareas improductivas, en un balance general humano de pérdidas y ganancias habrá que contar entre éstas quizá para siempre, el forzoso y anormal proceso de racionalización a que ha estado sometido el pueblo boliviano.

Cuánto hubiera podido durar esta estructura abandonada a sí misma, es ya una cuestión gratuita. Las anunciadas medidas de estabilización -hoy en marcha- están destinadas, de tener éxito, a acabar con ella en un plazo relativamente corto. Con la supresión del complicado sistema cambiario existente terminan los estímulos al contrabando y la razón de ser del mecanismo de los cupos, incitación del prebendalismo-sindical y burocrático, y con ambos las redes del mercado negro en toda su variada gama de intermediarios y revendedores. Pero con ellos -terminarán también las numerosas formas de desocupación disfrazada y las fuentes de ingresos- compensatorios o de lucro, medianos o elevados- de un sector considerable de la población. En este sentido, la estabilización no es sólo una operación meramente económica, sino algo más amplio, con repercusiones sociales que van más allá - en sus efectos inmediatos y secundarios- de lo que es posible calcular y reajustar a base de cifras conocidas. La estabilización monetaria actuará a modo de pequeña revolución dentro de la pseudo estructura en que Bolivia ha vivido por algunos años. Por ello, aparte de la aparición de resistencias mayores y menores, pueden **predecirse dos cosas: primero, que** tendrá que aceptar las transformaciones ocurridas entre tanto -en la -estratificación social sobre todo- siendo imposible todo retorno a un statu quo; segundo, que su obra de demolición será tarea estéril si no se acompaña al mismo tiempo de la tarea de erigir la sociedad boliviana sobre un sistema de instituciones "eufuncionales", es decir, viables. Estabilidad económica y estabilidad social se requieren y condicionan de modo recíproco.

II. LOS SUPUESTOS SOCIALES DEL DESARROLLO ECONOMICO

Para trazar el cuadro de los supuestos sociales del desarrollo económico de un país es necesario apoyarse en un esquema conceptual preciso que lleve implícita una teoría. Uno y otra existen en el momento actual y por cierto como expresión de una concordancia de opiniones mucho mayor de lo que suele reconocerse. Por esta razón, quizá convenga aquí abandonar la elaboración de los propios antecedentes doctrinales⁴⁰ para acogerse a un esquema construido por el pensamiento ajeno. Al aceptar la clasificación sistemática ofrecida por W.E. Moore a petición de la UNESCO,⁴¹ no sólo^{se} busca el amparo de una autoridad reconocida, sino mostrar al mismo tiempo una prueba de la concordancia antes mencionada que se ofrece en forma palmaria a pesar de las diferencias terminológicas o de las discrepancias de detalle.

Sin embargo, aunque parezca innecesario, conviene advertir dos cosas a este respecto: que el empleo del esquema del mencionado autor como apoyo del análisis que sigue no obliga, en modo alguno, a su reproducción literal siempre que no sean muy grandes las infidelidades cometidas; y en segundo lugar, que es necesario dar por conocidos todos los fundamentos teóricos que sólo se podrán tratar en forma de rápidas alusiones.

En consecuencia, el análisis de los supuestos sociales del desarrollo económico de Bolivia se efectuará de acuerdo con la ordenación de los tres planos o niveles indicados por Moore: el de las instituciones, el de la organización y el psico-social de los motivos o estímulos.

Huelga repetir que toda sociedad no es otra cosa que un sistema de instituciones y que sólo existe mientras ese sistema funciona, cualquiera que éste sea y nos plazca o no. En Bolivia perduraba un sistema que quebró en forma brusca su reciente revolución. De esa ruptura sur

⁴⁰ Véase Informe preliminar sobre el estudio "Las condiciones sociales del desarrollo económico" (E/CN.12/376) y "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, Número especial, Bogotá, Colombia, agosto 1955, pp.58ss.

⁴¹ The Social Framework of Economic Development (inédito); véase además el índice del libro de W. Arthur Lewis The Theory of Economic Growth, Londres, George Allen and Unwin Ltd. 1955.

gió un vacío, cubierto temporalmente por una pseudo estructura, y la urgencia de una inmediata reconstrucción. Las instituciones predominantemente económicas -propiedad, trabajo y relaciones de cambio- no sólo corrieron la suerte de las otras en esa conmoción, sino que fueron las más directamente afectadas y el comienzo propiamente de aquélla. Vale pues en principio para ellas lo afirmado en términos generales.

Ahora bien, esto no quiere decir, en modo alguno, que el sistema institucional boliviano ante fuera de por sí favorable al desarrollo económico. Nada más lejos de eso. Lo que sí se pretende subrayar es que a las dificultades que podría ofrecer el sistema tradicional, en parte todavía persistentes, se añaden las inevitablemente creadas en el período actual de transición.

Los requisitos primarios del desarrollo económico están unidos - de modo directo a las instituciones predominantemente económicas, pero las que sólo son económicamente relevantes enmarcan los requisitos secundarios del mismo, aunque sea dudoso que en ciertas ocasiones -y éste es el caso de Bolivia- pueda aceptarse en su puro tener literal esta imprescindible distinción analítica. Con este carácter y estas reservas se acepta en lo que sigue.

1. La propiedad como institución se reduce para la perspectiva socioeconómica a la determinación precisa de determinadas facultades de disposición; - es decir, a saber en cualquier caso con toda claridad quién puede y cómo disponer sobre algo. Las variaciones en los elementos de esa relación pueden ser muy numerosas. El sujeto del poder de disposición puede ser un individuo, una persona colectiva o una entidad administrativa. Las limitaciones en el uso de ese poder pueden ser mayores o menores, de esta o la otra naturaleza, etc. En este sentido existe rigurosamente propiedad en cualquier sistema económico, pues alguien dispone de una u otra forma de los instrumentos de producción. Ahora bien, cuando se está confuso acerca de -

los poderes de disposición, las instituciones de propiedad no existen -sean las que sean- y con ellas desaparece la posibilidad de relaciones económicas estables. O dicho en la forma clásica, no existe régimen económico sin seguridad jurídica.

Una de las mayores dificultades institucionales para el desarrollo económico de la Bolivia de hoy reside precisamente en la insuficiencia de la seguridad jurídica, entendida por ahora en el sentido limitado de que se viene hablando, o sea en la confusión imperante acerca de los poderes de disposición de sus agentes productivos. Esta situación no se debe al simple hecho revolucionario -pues toda revolución tiende a sustituir un orden jurídico por otro- sino a los efectos inmediatos de la reforma agraria por un lado, y por otro a las vacilaciones en la ideología respecto al papel del empresario. La reforma agraria, cuyos aspectos son naturalmente muy diversos, sólo interesa aquí en este momento y en forma rigurosa por este solo punto, por el de la inseguridad producida en la disposición del cultivo de la tierra. Y no naturalmente porque no pretendiera sustituir un régimen legal por otro, sino por las demoras en la implantación del nuevo sistema. A ellas ~~no~~ debe este vacío en la seguridad jurídica en el que no es posible la explotación continuada de ningún bien económico. Es así muy comprensible el afirmado descenso en general de la productividad, o el hecho menos discutido aún de la fuerte reducción de la producción de excedentes para el mercado. Las razones de esa demora cabe aceptarlas de plano en su explicación oficial sin aducir causas secundarias -tan discutibles como difíciles de probar-, puesto que lo que interesa son los resultados y las demandas que las mismas plantean. En su informe a la VII Convención Nacional del Movimiento Nacionalista Revolucionario, señalaba el entonces Presidente de la República señor Paz Estenssoro dos causas concretas de la demora en la tramitación de los expedientes de nuevos títulos y por lo tanto en el funcio

namiento eficaz de la reforma emprendida; la falta de topógrafos y la carencia de un personal idóneo en los escalones inferiores del mecanismo administrativo creado para la adjudicación. A otros posibles cambios aludió de esta forma: "Que los causantes de muchos de estos trastornos han sido ~~compañeros~~ también es cierto. Esto plantea simplemente la necesidad de actuar con mayor sentido de la responsabilidad".

Mientras no quede medianamente resuelto el problema de las titulaciones, es decir, la puesta en marcha de un orden jurídico definido y reconocido por todos, no es posible que la producción agraria pueda alcanzar los niveles requeridos. Por eso cuando desde una perspectiva estrictamente económica -la del abastecimiento de las ciudades- se aconsejan soluciones inmediatas a la varadura actual de la reforma, éstas vienen a coincidir sin proponérselo con las exigencias de la restauración de la seguridad jurídica. Cabe, en efecto, tratar de completar la reforma en determinadas áreas de importancia fundamental para el abastecimiento de algunas poblaciones, concentrando en ellas el máximo esfuerzo, o bien resolver cuanto antes la afectación definitiva de las parcelas de los antiguos propietarios, de modo que éstos -en la parte que les corresponda- puedan, en la seguridad de sus títulos, producir en seguida para el mercado. En uno y otro caso se trata de restaurar la seguridad jurídica imprescindible para el futuro desarrollo económico del país.

La situación de inseguridad en el ámbito se debe a las vacilaciones ideológicas a que ya antes se hizo alusión. Puede aceptarse o no la empresa privada, y no son en modo alguno forzosas las formas que pueda tomar la pública, colectiva o de carácter mixto. Pero toda dirección de empresa siempre y en todo caso requiere lo mismo: la necesaria autoridad, que es el reflejo sociológico del poder de disposición. Si se anda confuso en esto, tampoco es posible el normal funcionamiento de un sistema económico. Por eso no se trata de aconsejar una u otra solución, sino de algo anterior y que es el supuesto fundamental de cualquiera de ellas.

Este es pues uno de los casos en que la previa aclaración de las metas ideológicas parece más necesaria para fijar decisiones respecto al futuro económico de Bolivia. Su desarrollo sería imposible en un estado-continuo de indecisión.

2. Sabido es que el trabajo se caracteriza en los países económicamente más avanzados por su movilidad y su diversificación, y que en los menos desarrollados esas características faltan o sólo se muestran en estado incipiente. Por eso casi por lógica necesidad podrá presumirse la situación de Bolivia a este respecto, cuando se recuerda el predominio de su población rural y que ésta vive en su mayor parte de una agricultura técnicamente primitiva y en un medio de cultura típicamente tradicional. A pesar de todo, se fue formando lentamente un núcleo no desdeñable de mano de obra moderna, y nada ~~imposible~~ se opone a su crecimiento. Sin embargo, aunque no imposible, ~~parecería prematuro~~ aplicar sin más a esa magnitud las técnicas corrientes en el análisis del mercado de trabajo o plantearse el tipo de cuestiones que sólo valen cuando el mismo está plenamente constituido. En este sentido, el problema de la mano de obra en Bolivia no es por hoy de cantidad, sino primariamente de calificación y distribución. De suerte que su estudio casi viene a confundirse con el de su población general en sus aspectos cualitativos.

Desde este punto de vista cualitativo, las mayores dificultades que ofrece en general la mano de obra boliviana a las exigencias del desarrollo, provienen de tres clases de deficiencias: a) en la formación de aptitudes y capacidades de trabajo; b) en las energías mismas para ese trabajo por causas físicas; y c) en la voluntad del trabajo por causas sociales, seguramente transitorias. A esto viene a añadirse, considerado el país en su conjunto y como cuestión general, la que se deriva del hecho de la desfavorable distribución de la población, casi concentrada en el altiplano y en los valles, es decir, en una fracción relativamente pequeña del territorio nacional.

Como en muchos otros países latinoamericanos, la mayor falla en el mercado de trabajo boliviano está en la ausencia de calificaciones de toda clase. La escasez de mano de obra calificada -por no hablar de la gama variada de los técnicos intermedios- se presenta una vez más como un grave estrangulamiento social en el desarrollo económico de Bolivia. Ciertamente es que tales capacidades se van formando en buena parte al compás del desarrollo mismo, y la propia Bolivia lo muestra en los campos mineros e industrial, pero no es menos verdad que lo hacen con tanta lentitud como imperfección cuando no existen o son muy delgadas las bases ofrecidas por la educación general y profesional. Basta consignar los datos del censo de 1950 para que se perfila toda la magnitud de este problema boliviano. En efecto, según ellos - y posiblemente quedan por lo bajo- el 70 por ciento de la población es a -nalfabeta; sólo **asiste** a la escuela el 2,7 por ciento de los niños en edad escolar y sólo el 10,8 por ciento de la población es capaz de leer y termina el sexto año de su educación elemental. Pero estos datos son insuficientes y superficiales, si se olvida el "aislamiento" lingüístico y cultural de una gran parte de esa población. La persistencia del monologuismo aymará y quechua en elevadas proporciones hace imposible toda apertura de esos grupos a la comunicación del simbolismo universal -ideas, valores y técnicas- en que se basa el funcionamiento económico del mundo moderno. La "castellanización" más rápida posible -dejando aparte los problemas generales de cultura y de integración nacional- es en ese sentido un supuesto elemental del desarrollo económico.

El vigor y las energías para el trabajo dependen de condicionamientos físicos controlables. Si las del trabajador boliviano parece hoy deficiente, hay que imputarlo a las insuficiencias conocidas de su ~~vida~~ de su higiene y de su salubridad. En efecto, si algo se ha ganado en todos estos campos en estos últimos años, el nivel de vida en su conjunto sigue sensiblemente parejo al que prevaleciera desde hace siglos y es uno de los más bajos de América Latina. Por lo tanto, resul-

ta superfluo rasgarse las vestiduras ante los usos generalizados de la coca y del alcoholismo "festival" sobre lo que tanto se ha escrito y - que desaparecerán con las condiciones mismas que los hacen posibles y - justifican. El uso del sustituto engañoso de la coca y la embriaguez - orgiástica -pues el indio no bebe de continuo- no son misterio alguno - para la explicación sociológica, aunque pueda sobrar como digresión - inoportuna en este momento. Y sin que así se quiera insinuar que no - quepa combatir también esos males con los medios de una meditada campaña educativa.

La consideración esquemática de los anteriores aspectos generales del trabajo boliviano sólo persigue mostrar la tarea sin duda urgente que presentan a todo gobierno interesado en el desarrollo del país. Exigen programas de largo alcance y de paciente ejecución sistemática, traducidos financieramente en grandes sumas. Pero dentro de las posibilidades de inversión, todas las que se realicen como base permanente en los campos de la educación y de la salubridad condicionan la posibilidad de que no se pierdan o malgasten las requeridas con mayor evidencia en los sectores propiamente económicos del desarrollo boliviano.

Sobre la moral del trabajo, faltan en Bolivia los datos suficientes del pasado que permitan trazar la curva de su historia. Se carece por otra parte de investigaciones rigurosas- y no es de extrañar- que así sea- sobre ésta o aquella fracción significativa de la mano de obra. De esta suerte no es posible ponderar con justeza el grado y las causas del deterioro general observado en estos últimos años. Todo hace pensar, sin embargo, en el carácter transitorio de la situación. El paso del trabajo servil al libre y asalariado no puede hacerse sin - que pesen por algún tiempo inercias y apatías; los estímulos a la acción política no suelen coincidir en modo alguno con los que sostienen la conducta económica cotidiana; la protección segura de un sindicalismo decisivo puede amparar, aun sin quererlo, lo que no son más que -

flaquezas humanas; y, por último, no es fácil que nadie escape sin que **le desmoralice de algún modo** a la experiencia de una intensa inflación. Con la estabilización económica y social amenguarán sin duda esas circunstancias adversas a la voluntad de trabajo. Mientras tanto, como decía agudamente una persona representativa del régimen, es posible explicar todas las dificultades últimas de Bolivia, contando tan sólo el número de horas de trabajo irremediabilmente perdidas.

La desigual distribución de la población por el territorio nacional repercute en el mercado de trabajo. Mientras que en algunos lugares del altiplano y de los valles se adensa una gran cantidad de gente en esfuerzos marginales, faltan brazos en Santa Cruz para las zafas de la caña y las cosechas del arroz. Claro es que entre los efectos sociales previsibles de todo desarrollo, está el que a la larga se produzca un mayor equilibrio entre esas diversas zonas humanas. Pero la cuestión es tan urgente, sobre todo en sus aspectos agrarios, que hace tiempo preocupa en Bolivia la posibilidad de traslados dirigidos de población. El problema estribaba en las dudas sobre la capacidad de adaptación a las zonas tropicales y subtropicales de los habitantes del altiplano. En realidad ese problema ha sido resuelto de modo convincente gracias a unos pocos asentamientos bien orientados hechos por iniciativa privada o de la Corporación de Fomento y por las experiencias sin duda admirables de los Regimientos Coloniales. Pero es dudoso que lo que ha podido hacerse en pequeña escala pueda realizarse en igual forma en mayores dimensiones. Las iniciativas consignadas valen sin duda como poderosas incitaciones. Pero lo más probable es que los futuros traslados del mañana hayan de ser más espontáneos que dirigidos, cuando las fuerzas de atracción económicas suscitadas por un programa de desarrollo se alíen con los resultados de una mayor educación, creadora siempre de nuevos impulsos y apetencias.

3.Cuál es la situación del campesino después del acontecimiento deci

sivo de la Reforma Agraria? Por desgracia, apenas puede contestarse ninguna de las cuestiones que esta pregunta suscita basándose en investigaciones objetivas⁴² y pruebas concluyentes. Eliminando todo lo polémico, sólo queda el consenso de unas cuantas opiniones merecedoras de fé.

Un hecho sobre el que nadie disiente es que el nivel de vida del campesino indígena ha mejorado de modo sensible. En qué grado? Por qué constelación de diversos elementos? Hasta qué punto supone el comienzo de una transformación en los modos de vida?. Ninguna de esas preguntas se puede contestar de modo exacto. Su significación estriba en que no tanto importa -se entiende que desde el punto de vista sociológico- el que la elevación haya sido menor o mayor como el que ésta no se contenga estrictamente dentro del sistema heredado de la economía cerrada de subsistencia.

Pero estas cuestiones suponen otra anterior, que sería así la fundamental: Cómo ha respondido el campesino -aymará y quechua- a la justa adquisición histórica de su dignidad humana, motivo profundo de la reforma concedida? Qué ha ocurrido realmente en su conciencia ante esa súbita donación de posibilidades tanto morales como materiales?.

Otro hecho sin duda es el del entusiasmo con que el campesino se dejó movilizar a la defensa y sostén de sus nuevos derechos, si no conquistado por él de acuerdo por cierto con sus aspiraciones centenarias. Y no menos asimismo el de la buena índole de su carácter, que ha mantenido la violencia dentro de grados relativamente moderados. En efecto, si bien ha habido violencia por todas partes -en Cochabamba muy en particular, no obstante el ánimo tenido por más abierto y moldeable del quechua-

42 No se ha podido hacer uso hasta este momento de una investigación que responde al parecer a esa demanda, la de R.W. Patch, Social Implications of the Bolivian Agricultural Reform, tesis doctoral de la Universidad de Cornell, junio de 1956.

y "festines reivindicatorios" de numerosas piezas de ganado selecto, esa violencia ha sido bien pequeña si se compara con la que pudo surgir en una masa armada y puesta al rojo vivo de pasiones ancestrales. Ahora bien, la interpretación de esos hechos no responde todavía a la cuestión planteada. Pasado el entusiasmo -siempre transitorio- qué queda como actitud frente a las sobrias exigencias cotidianas?; aceptados los deberes -chicos, cómo se traducen en su reverso de deberes? Aquietada la violencia cómo se aceptan las tareas de la nueva vida común?

Por eso se preguntaba antes qué es lo que ha ocurrido realmente en la conciencia del campesino? Andar a ciegas sobre este punto impide predecir, aunque sea vagamente, el futuro de la reforma agraria y con él por su importancia de base, el del desarrollo económico mismo del país.

La defensa secular del indio, reiteran sus conocedores, ha consistido 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 voluntaric hermetismo, la gran esperanza de la reforma agraria será poder romperlo por primera vez. El éxito depende de que desaparezca 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 sólo día y sólo la puesta en marcha de un medio institucional más favorable -mostrará alguna vez como 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 importa tanto más escrutar algunos síntomas y predecir ciertos peligros, pues el mayor que puede correr se 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.

El campesino indígena fue sometido a un proceso intensivo de sindicalización. Inspectores agrarios, maestros rurales y comisiones mixtas de funcionarios y líderes campesinos se dieron a una tarea de ritmo acelerado. Al parecer, algunas de esas comisiones llegaron a organizar tres sindicatos en un solo día. Ahora bien, los inevitables defectos originados por esas prisas y otros de diversa índole que pudieron aducirse, no afectan a nuestro caso, pues para plantearlo con claridad pudiera incluso imaginarse el supuesto de una realización ideal. El problema está cabalmente en averiguar cómo fue posible el paso para el campesino de su primaria comunidad vital a la organización secundaria del sindicato, y cuáles fueron sus reacciones anímicas frente a la relativa pero evidente abstracción que ésta supone. El tránsito es demasiado brusco para pensar que se realizara con facilidad y sin algunos efectos negativos. El carácter impersonal y objetivo de las relaciones a que de esa suerte entraba de un modo repentino, iban a prolongarse hasta dar en la burocracia del ministerio, por la serie de instancias y tramitaciones de la dotación y afectación de sus tierras. El salto de la relación personal del compadre a la relación funcional con el secretario del sindicato simboliza un cambio de situación en que cabe presumir la existencia de algún sentimiento de desorientación y desamparo.

Y este es el sentimiento que urge sobremanera prevenir. Dos hechos inclinan hacia una interpretación en este sentido. Uno es la facilidad con que el campesino, a pesar de su apego tradicional a la tierra, se ha desligado algunas veces de su cultivo para entregarse a las tareas del pequeño comercio y del contrabando, descontando, claro es, el efecto general de inseguridad en las titulaciones de que antes se habló y que tuvo que afectar por igual a antiguos y nuevos propietarios. Otro es la existencia, según parece, en algunos grupos campesinos de nostalgias más o menos expresas -y más o menos conscientes incluso- por el viejo orden de cosas. Esas nostalgias, de existir, no son por aquel orden como tal,

pero sí por la "seguridad" que otorgaba a pesar de su mediocre contenido. Y se comprende. Para quien no acepte la pintura en blanco y negro de la realidad, inevitable en las contiendas políticas, ha de suponer que no todos los viejos propietarios eran necios explotadores sin alma, y que no sólo había entre ellos algunos competentes agricultores sino seres humanos capaces de preocupación y de simpatía por sus servidores y empleados. En este sentido, el viejo propietario, con todos sus defectos, llenaba quizá frente al indio campesino una doble función. Por una parte, de consejo técnico y de ayuda económica en ciertas ocasiones profesionales, es decir, del laboreo de la tierra de unos y otros. Por otra, de apoyo personal y ayuda amistosa, que en diversos grados podía llegar hasta la relación de parentesco del compadrazgo. Ambas funciones se cumplían desde luego dentro de la conexión típica del paternalismo, pero otorgando una seguridad que completaba la del grupo de sangre.

La desaparición del propietario crea un vacío de autoridad psicológicamente peligroso para los que fueron sus colonos. Y de que pueda llenarse adecuadamente depende el éxito "social" de la reforma agraria. Cuando un sociólogo contemporáneo (Gehlen) trata de explicar todas las dificultades del poder en el mundo actual por la pérdida irremediable de sus orígenes patriarcales, nada tiene de extraño que se señale el peligro que encierra para un mundo casi primitivo, la desaparición súbita de su paternalismo tradicional. Cómo y con qué sustituir las dos funciones antes indicadas?

No hay receta segura como no sea la de atacar el problema en todos sus aspectos y con todos los instrumentos de que se pueda echar mano. Y sin demasiada impaciencia por añadidura. La asociación racional del sindicato no basta, ni tampoco la intervención de una lejana burocracia ministerial. La extensión agrícola de carácter técnico tiene que unir sus efectos a los resultados con calor humano de la educación fundamental. Y con todo, falta la irradiación y el modelo de la persona próxima que habría que procurar de algún modo.

Las dificultades de la reforma agraria antes apuntada, y otras de carácter técnico o jurídico que se pudieran señalar, derivan todas de la forma en que se hizo. O mejor dicho, de la forma en que por lo común suelen hacerse todas las reformas agrarias y con iguales efectos. Pues si la doctrina es rica en indicar todas las medidas que deben acompañarla, la inercia histórica no ha permitido por lo general cumplirla desde arriba con todas las cautelas y complementos aconsejados y se ha impuesto desde abajo como un acto de decisión revolucionaria. Así fue la boliviana. Parece pues innecesario justificarla -aunque lo está- ni imaginar cómo pudo ser de otra suerte. Tal como fue, aparece como una decisión apoyada en el hecho cumplido de la apropiación de facto, de las tierras. Es decir, es más un acto político que económico. O expresado en la terminología marxista de algunos intelectuales bolivianos, la reforma es típicamente "plebeya". Lo que significa que si satisfizo demandas de justicia material, no se atuvo a los principios formales de la productividad. Por eso se ha podido sostener que si la reforma es un éxito en el campo social, representa en cambio un fracaso -como otras muchas- en el campo económico. Pero hasta qué punto esa dicotomía -de ser cierta en un instante- puede perdurar, es algo muy problemático. El verdadero éxito social de la reforma agraria depende al contrario de su logro económico y si éste se frustra no podrá fructificar aquél.

Economistas y agrónomos dirán lo que puede hacerse a este respecto y dónde están las fallas que reclaman corrección. Pero cualquiera sabe que sin crédito adecuado y sin formación técnica del campesino (extensión agrícola y educación rural) no es posible avanzar con firmeza. La insuficiencia en estos aspectos parece evidente en Bolivia, no obstante las declaraciones legislativas y la aparición de algunos esfuerzos encaminables todavía limitados, como es el del crédito supervisado. Lo que no es tan patente es todo lo que proviene de la persistencia de lo que son verdaderas mitologías: el mito de la transferencia de la comunidad primitiva a los moldes de la organización colectiva moderna, y el mito de la -

mecanización por la mecanización misma. Por eso la creación al por mayor de cooperativas -sin la previa asistencia de un personal competente en tan difícil tarea- y la donación indiscriminada de tractores y aparatos agrícolas, no han dado siempre los efectos que se buscaban. En un nivel agrícola tan bajo como el de Bolivia se podrían conseguir sin duda muy buenos resultados sin necesidad de medidas espectaculares. Bastaría con la introducción de las técnicas más adecuadas para mejorar de inmediato ese nivel. "El secreto -dice W.A. Lewis- de un rápido progreso agrícola en los países subdesarrollados, más que en la introducción de maquinaria, en la alteración del tamaño de las fincas o en la eliminación de los intermediarios en el mercado, se encuentra propiamente en la extensión agrícola y en la existencia de insecticidas, de mejores semillas y de medios de riego." ⁴³

Una vez que se afirme la seguridad jurídica en el agro y se procure por todos los medios no malograr la conformación ya iniciada de la nueva conciencia campesina, están dadas socialmente las condiciones necesarias para el éxito económico de la reforma, pues nada permite suponer que el campesino no responda a los estímulos del salario y del mercado ni que no sea capaz de ampliar con relativa rapidez su demanda y sus necesidades. Ni tampoco que deje de hacer uso de las nuevas posibilidades de movilidad ofrecidas .

4. La consideración de la mano de obra industrial y minera sólo exigiría una especificación de las afirmaciones generales antes consignadas. La industria, casi toda ella concentrada en La Paz, está algo lejos todavía de encarnar el tipo del obrero moderno. Poco calificada, llena con dificultad los escalones intermedios del trabajo técnico y carece por ahora de las tradiciones que permitan adaptarla plenamente a su tarea. Tiene que formarse por la experiencia misma del futuro desarrollo y con la ayuda aún deficiente de la enseñanza profesional y de las instituciones de aprendizaje. Durante los últimos años su nivel de vida, sin llegar -

43 Op. cit. p. 136.

al deterioro de otros grupos sociales, apenas si se ha mantenido al compás de la inflación y no ha podido conseguir la relativa mejora del campesino. Dentro de este grupo, algunos sectores han sufrido un evidente descenso en su capacidad de consumo.

Bastaría esta sola circunstancia para explicar la inquietud que ha dominado en la mano de obra industrial en estos años. Pero a ello vino a sumarse en la misma dirección la acción de los sindicatos, de cuyas características generales algo se dirá en otro lugar. El resultado ha sido una falta muy acentuada de toda disciplina y un agudo deterioro de las relaciones obrero-patronales. Los pliegos de peticiones asumían en realidad carácter de mandato, al encontrarse respaldados por el apoyo oficial, y no siempre se limitaban a las cuestiones habituales del trabajo.

En semejante situación carece de sentido toda referencia a la legislación del trabajo, como siempre en principio sin tacha y avanzada, pero que se convierte en letra muerta en su incumplimiento. Basta recordar el hecho de que los inspectores del trabajo, a expensas de su teórica neutralidad oficial, solían funcionar como representantes de los sindicatos. La elaboración del nuevo Código sólo modificará este estado de cosas si existe la decidida voluntad de llevarlo a la práctica.

El grupo minero aparece como privilegiado, aunque sólo lo es en un sentido político-social. Pero goza asimismo del privilegio de la silicosis, como tremenda compensación. En realidad, constituye el grupo profesionalmente más maduro y más hecho también en sus experiencias de lucha y organización. Sus sindicatos son auténticamente de base y más completa su interna especialización técnica. Gracias a estas circunstancias la **indisciplina de** trabajo en las minas ha podido contenerse en diversas ocasiones y hasta ha habido algunos momentos de cooperador entusiasmo. Y si la transferencia de las grandes minas de la propiedad pri-

vada a la nacional no altera en su fondo la naturaleza de las relaciones de trabajo, la existencia de una organización sindical disciplinada es una garantía en el futuro de que puedan mantenerse equilibradas y en buena forma.

Sin embargo, amagan dos problemas sociales importantes. El primero es el del mantenimiento de un nivel de vida aceptable. En efecto, el llamado privilegio de los mineros no consistía en otra cosa que en la compensación que ofrecía siempre el sistema de las pulperías a sus salarios nunca ciertamente elevados. Durante estos últimos años este sistema les permitió equilibrar la pérdida en el valor de sus salarios reales, gracias sobre todo a la venta en el mercado negro de las mercaderías obtenidas y aunque fuera a trueque de una singular resurrección embozada de una verdadera adscripción al suelo, es decir, al territorio minero, pues el sistema de remuneraciones se traduce en ingresos monetarios de escaso poder adquisitivo fuera de ese territorio.

El segundo problema deriva de un exceso de ocupación en la gran minería, que ha de encontrar su salida en la explotación de nuevas minas o en otros sectores de la producción con preferencia industrial más que agrícola.

5. Junto a las instituciones sociales de la propiedad y del trabajo, y con rango no menor por su importancia para la vida económica, se encuentran las destinadas a hacer posible el intercambio de lo producido, o sea las que integran el mercado y su organización. Más se trata ya de una materia tan estrictamente económica, que el punto de vista del sociólogo, orientado en particular a los problemas del desarrollo, tiene que limitarse a subrayar tan sólo la significación de algunos elementos esenciales. Desde esa perspectiva, la existencia de un mercado regido por los mecanismos impersonales de la oferta y la demanda precios, salarios y beneficios es un índice del predominio de una conducta económica racional

desligada de toda otra forma de orientación, la costumbre, el status, el parentesco o los valores locales. A su vez la amplitud de ese mercado traduce el nivel de especialización que lo sustenta y en consecuencia el de la complejidad en las relaciones sociales que lo acompañan. Por último, en los países poco desarrollados no deja de indicar también su mayor o menor grado de integración nacional. Volviendo la oración por pasiva, quiere esto decir que el tipo de relaciones humanas y de conducta que hacen posible el funcionamiento de un mercado, constituyen un supuesto social ineludible de todo desarrollo económico. En Bolivia, aparte de los residuos de los mercados tradicionales, las circunstancias de estos últimos años han sido adversas, por diversas razones, a la organización conveniente de sus mercados. Por lo tanto, será importante tarea del economista en el futuro inmediato dedicar preferente atención a estos problemas.

6. Como acaba de verse, los requisitos sociales primarios del desarrollo económico en el plano institucional se encuentran en las instituciones económicas o, de quererse matizar los conceptos, predominantemente económicas. De los demás integrantes del complejo institucional ninguno es, como se sabe, completamente indiferente para la vida económica, pero algunos la afectan de un modo especial y por eso se denominan económicamente relevantes. El grado de ese condicionamiento puede ser de tal manera decisivo en determinadas circunstancias que parezca dudosa la validez de la distinción analítica antes formulada.

La inestabilidad política no ha sido un fenómeno raro en la historia boliviana y es por eso excepcional la continuidad observada en los últimos años. Pero no conviene olvidar que la inestabilidad de que se trata es de naturaleza muy distinta, según que los cambios sean tan sólo en la superficie del aparato político o en los fundamentos mismos de su orden jurídico y administrativo. Los primeros no dejan de afectar el curso normal de la vida económica, pero no alteran el horizonte de su desarrollo; mas en los segundos es este horizonte

mismo el que varía y se hace problemático. La significación de la estabilidad política para el desarrollo económico está siempre en el plano de la previsión a larga distancia. Y esto lo mismo en el campo de las inversiones que en el de la organización del crédito público y privado. En Bolivia el asentamiento y fijación de las condiciones creadas por el nuevo orden, es decir su estabilidad política, es un supuesto esencial de todo "programa" de desarrollo, que siempre tiene que calcular con un futuro relativamente manejable. En este sentido, la eliminación de la inseguridad jurídica, de la indisciplina del trabajo y del desorden administrativo parecen constituirse hoy los pasos indispensables y quizá suficientes en el logro de aquella estabilidad.

No hay que olvidar tampoco que los vaivenes de la política afectan al desarrollo normal de la economía a través de sus efectos en el acervo de capacidades que todo país posee. Cuando éstas son muy escasas, como ocurre en general en los países latinoamericanos y en Bolivia muy en particular, la dispersión y fragmentación de la pequeña minoría dirigente es una pérdida muy grave, aunque no sea contable, en el conjunto del esfuerzo nacional. Con la rotación casi institucionalizada del destierro, se consumen en la inactividad o en el encono buena parte de las contadas energías que debieran aplicarse a la tarea común.

7. No es necesario repetir una vez más, ni en la forma más sobria, que como todos nuestros países, Bolivia cuenta con un largo pasado cultural, que no es necesario abandonar un buen día por completo, y siempre ha tenido, - aun en el terreno de la ciencia, un grupo de perspectivas perfectamente enteradas de cuanto en él ocurría en un momento determinado. Pero la importancia de la ciencia y la técnica no han sido reconocidas hasta que las exigencias de la época comenzaron a hacerlo visible para todos; sin duda - por eso ha faltado hasta hoy la necesaria reorientación de las finalidades culturales y la no menos imprescindible ampliación de sus soportes humanos.

Cuando se habla de la exigencia de un clima científico para el desarrollo económico se alude a cosas distintas que se dan conjuntas en los países más avanzados. En primer lugar, la capa muy amplia y general de los creyentes en el valor de la ciencia, próximos muchas veces a convertir esa ciencia en superstición (cientismo); en segundo lugar la zona de todos los que aplican o tratan de aplicar a la resolución de sus problemas -del mundo natural particularmente- si no el método científico, -por lo menos la actitud racional en que éste se apoya. Toda la actividad económica moderna está incluida desde luego en esta zona de la actividad racional, o que pretende serlo. Por último, la exigua capa de los hombres de ciencia propiamente dichos, sobre todo cuando sus tareas se encuentran ya plenamente institucionalizadas.

No es difícil señalar, en términos generales, las deficiencias de Bolivia en cada uno de esos niveles. La creencia en el valor de la ciencia, aunque sea puramente epidérmico, no ha podido penetrar todavía en los estratos profundos de la cultura tradicional que forman la masa de la población boliviana. Es problemático, sin embargo, que haya permanecido plenamente inmune y cada día se mostrará más expuesta y abierta a los medios ya generalizados de difusión (radio, cine, etc.) en particular cerca de los centros urbanos. Junto a lo que es una inexorable presión de los tiempos, la tarea aceleradora se reparte incierta entre la educación y la propaganda. Los medios actuales de la educación de adultos, del desarrollo de la comunidad, etc., ofrecen los instrumentos más adecuados.

En cambio, el nivel constituido por las personas capaces de proceder racionalmente en aspectos mayores o menores de su conducta es todo él el resultado de la educación y del continuado contacto con los procesos técnico-racionales del mundo actual. Y aunque hoy ese nivel se integra sin excepción en los países más avanzados con representantes de todas sus capas sociales, ha sido peculiar su concentración de los comienzos de todo desarrollo económico, en el estrato social de los empresarios y hom-

bres de profesión intelectual. Esa zona tiene en Bolivia una centuria de formación lenta, y su ensanchamiento en estos momentos decisivos - depende, aparte del desarrollo económico mismo, de una enérgica mejora en la enseñanza secundaria y profesional.

La existencia de la ciencia no se confunde con la de un grupo aislado de hombres de saber por eminentes que sean, sino que depende de su adecuada institucionalización. Siendo ésta la falla mayor de los países latinoamericanos en general, no puede extrañar que ella adolezca también la Bolivia actual. Es más, en este punto su situación puede ser más peligrosa que la existente hace algunos años. En efecto, el sistema tradicional permitió, sin base metódica ciertamente, la formación de una élite de hombres de Oxford, de la Sorbona o de Harvard, que hoy tiene que hacerse en el país -y en mayor número- por un esfuerzo sistemático de organización y previsión internas, aunque pueda contar con las varias formas de la asistencia técnica y cultural del exterior. Y a este respecto lo que se dice de la ciencia vale mutatis mutandi para la técnica, pues si es un falso prejuicio que pueda importarse la técnica sin arrastrar en alguna forma los principios racionales y científicos en que se apoya, no lo es menos pensar que toda técnica es importable ni que pueda florecer -en los grados- de invención y adaptación necesarias- sin darse institucionalizada al mismo tiempo con la investigación científica.

Según el censo de 1950, Bolivia tenía en ese año 12.409 personas con educación universitaria, 6.170 con formación técnica y 758 con preparación comercial de tipo académico, debiendo tenerse en cuenta que tales cifras comprenden tanto los técnicos extranjeros como bolivianos formados en el exterior. Semejantes datos hablan desde luego por sí mismos y lo harían mucho más si esa cifra global se descompusiera en sus distintos grupos.

Ahora bien, la mayor dificultad que ofrece Bolivia en este -

punto reside en su propia tradición universitaria, pues posee un número sin duda excesivo de universidades, de las que más de alguna pretende abarcar el cuadro íntegro de la enseñanza superior. Cómo pueda resolverse este delicado problema, que es tanto político -de susceptibilidad regional- como de organización propiamente dicha, es cosa que sale de las tareas de este momento, aunque no debiera declarársele insoluble o sin salida. Es desde luego fundamental, porque si Bolivia requiere la ampliación de sus cuadros dirigentes, más necesita de la verdadera competencia que de la pura cantidad estadística de titulados. Y si en todos los países el exceso de títulos, o de algunos títulos en particular, es cuestión bien grave, en los "poco desarrollados" la sobra de intelectuales por debajo de una talla mínima no hace sino engrosar los factores de insatisfacción e intranquilidad que ya de suyo abundan en ellos.

La situación insuficiente e incompleta de la enseñanza técnica y "vocacional" es al parecer tan notoria, que los últimos gobiernos bolivianos se han esforzado en todo lo posible por completar sus lagunas.

En todo el campo de la educación y de la formación científica - Bolivia ha podido unir a su propio esfuerzo la ayuda eficaz de la UNESCO, de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y del programa de cooperación de los Estados Unidos.⁴⁴ Si bien las circunstancias de los últimos años no han permitido quizá que todos esos proyectos dieran los resultados deseados, la estabilización económica y social del país no sólo permitirá seguramente alcanzar mayores éxitos, sino multiplicarlos en la medida necesaria.

⁴⁴ En la actualidad y bajo el patrocinio de la República Federal de Alemania, se proyecta erigir un centro de enseñanza técnica a la altura de las necesidades y de los tiempos.

8. Hay un aspecto en el campo de los supuestos sociales del desarrollo económico en el que Bolivia ha ganado positivamente en los últimos años, encontrándose en una situación que puede considerarse al menos como inicialmente favorable, pues ha liberado las trabas de su estratificación social y hecho posible la mayor movilidad que acompaña todo proceso de desarrollo.

Como otros países del continente. Bolivia es un excelente campo de prueba de la teoría histórico-sociológica de la "superposición". Pero desde el primer momento las peculiaridades culturales de los pueblos puestos en contacto han hecho difícil la interpretación correcta de la estratificación social formada poco a poco. En este sentido, aunque el término tradicional induce a ello, no ha existido un sistema cerrado de castas, ni en las dificultades de su movimiento interno han sido decisivas las distintas características étnicas. La política, las actividades militares y la adquisición de conocimientos o riquezas han permitido la ascensión individual de personas excepcionales cualquiera que fuera su origen étnico o social. Con todo, así como el proceso de mestización ha sido menos completo que en otros países, la movilidad social antes bosquejada era indudablemente muy lenta por ser más individual que de estratos. Sin embargo, un estudio pormenorizado mostraba una creciente aceleración en lo que va del siglo, sobre todo en los medios urbanos.

Las agitaciones político sociales de todo ese tiempo, así como el análisis de la composición de los grupos que fueron el soporte del M.N.R. son de por sí prueba evidente de la transformación operada. En este sentido, los acontecimientos de estos/^{últimos} años vienen a representar el simple reconocimiento legal y político de esa transformación.

Por solemne declaración de un acto político desaparecen en un

día todos los residuos de servidumbre que todavía quedaban. Y el principio de igualdad de oportunidad, base en adelante de toda la legislación, se matiza de inevitable lirismo en el "Código de la Educación". Pero son los hechos más que las declaraciones, lo verdaderamente importante. En efecto, en los años que siguen se modifica y altera en forma tan rápida la estratificación social que sus resultados son todavía desconocidos. El funcionamiento de la estructura bosquejada en otras páginas fue el mecanismo social de todas esas alteraciones, pero por desgracia de ella no se tiene ni el primer paso de una detallada descripción. Algunos grupos fueron eliminados de sus posiciones de poder y prestigio; otros padecieron graves menguas en sus ingresos o status -temporalmente quizá, como fue el caso de la pequeña clase media de profesionales o de medianos propietarios y empresarios-, y en cambio se bosquejaron otros como beneficiarios de nuevas posibilidades y como núcleo de futuras posiciones adquiridas en el ascenso social. Conjeturar sobre el resultado perdurable de todas esas alteraciones -cuál será, por ejemplo, la configuración de la futura clase media- parece inadecuado. El hecho esencial, en definitiva y positivamente ganado, es el de una mayor fluidez de la movilidad social, que es requisito indispensable del desarrollo económico. De la orientación que tome la estabilización que se inicia y de los nuevos grupos de ocupación que se creen, dependerá el asentamiento y movilidad interna de la nueva estratificación social. Las condiciones iniciales, están dadas para que pueda funcionar el sistema basado en el mérito y esfuerzo propios que acompaña a la economía moderna.

9. "Aunque las formas de organización productiva de carácter racional son mucho más frecuentes de lo que comúnmente se cree en las sociedades preindustriales, constituyen, sin embargo, la característica central y generalizada de las sociedades económicamente avanzadas".⁴⁵

45 Véase W.E. Moore, op.cit., p. 28.

Ahora bien, añade con razón el autor de las anteriores palabras, los fundamentos teóricos en este campo son menos sólidos de lo que fuera de desear. Y desde luego menos seguros en su conceptualización general de los que se tuvieron en cuenta hasta ahora en el terreno del orden institucional.

En efecto, de acuerdo con las palabras iniciales está muy lejos de ser una novedad en Bolivia la organización racional del trabajo productivo. No ya en la gran minería, donde era de esperar, sino en las empresas agropecuarias e industriales. Dentro de las inercias tradicionales del sistema agrario latifundista funcionaban algunas haciendas atendidas a modelos rigurosos de organización, cuya desarticulación -aunque transitoria- ha tenido sensibles efectos. Y desde luego en el campo industrial, que es el de mayor interés en este concepto, existen empresas que en nada difieren en su organización de las existentes en otras partes.

Sin embargo subsiste la duda de si la industria en su conjunto -había alcanzado la madurez que supone el predominio generalizado de la organización racional del trabajo; o, dicho en otra forma, si el sistema económico funcionaba con la eficiencia productiva que apareja la especialización y la coordinación organizada de sus diversas especialidades. El pequeño volumen y la juventud de la industria boliviana excusan desde luego las deficiencias. Pero hay que confesar que poco puede decirse con precisión acerca de ella por falta de las investigaciones necesarias.

Quando pueda iniciarse en Bolivia el tipo de estudios sobre el empresario y de sociología industrial que hoy falta por completo en toda América Latina, será posible dar respuesta a las cuestiones que más interesan en este momento. Cuáles han sido en Bolivia los tipos de empresarios dominantes? Cuáles las características generales de la empresa? A qué ideales económicos y sociales respondían los empresarios? Cuáles fueron y cuáles son las actitudes sociales frente a la empresa? Cómo se ofrecieron las relaciones humanas dentro de ella?.

La comunicación de observadores competentes y unos cuantos datos

de tipo grueso permiten arriesgar algunas observaciones sobre la situación actual de la empresa privada en Bolivia. La abundancia de nombres extranjeros - de primera o segunda generación- en el pequeño censo de la industria boliviana, sugiere por lo pronto dos cosas. En primer lugar, aparte de su juventud efectiva, la etapa relativamente atrasada de su desarrollo en el sentido de la escasa participación en ella de energías nacionales absorbidas en otras ocupaciones. La empresa estrictamente boliviana no habría avanzado por ahora - más allá de su fase mercantil. Esto quiere decir que el capital boliviano habría tendido a evitar hasta hoy los riesgos y las complicaciones de la inversión industrial. Y tal nota parece persistir aun en los últimos años. En segundo lugar, el origen indicado de muchas de las industrias explicaría en forma cabal las excelencias de su organización totalmente "importada".

Sobre la situación de la industria en los últimos años, todos los datos parecen coincidir en señalar una tendencia de carácter general: la disminución en conjunto de su productividad. Es precisamente en la discusión de este hecho donde puede terciar la consideración sociológica, pues si económicamente existen razones muy poderosas para explicarlo -dificultades cambiantes, de importación de materias primas o de reposición de equipos-, no poco han pesado las de carácter social derivadas de un notorio deterioro de las relaciones obrero-patronales. Frente a una organización sindical políticamente respaldada parece innegable la debilidad contractual por parte del patrono - que ha imperado en estos años en las relaciones del trabajo. Por lo tanto, ni el sobreejemplo en algunas industrias ni la indisciplina de trabajo general - en todas ellas, han podido superarse en forma normal, añadiéndose a las dificultades corrientes de la mano de obra que ya se mencionaron. Ahora bien, la autoridad en la empresa -cualquiera que sea su tipo- no sólo es el reflejo de poderes de disposición claramente definidos, sino el reverso de su propia organización racional. Nada tiene de extraño que ésta se haya deteriorado también en sí misma en alguna forma.

Cuál ha sido el peso relativo de los factores económicos y sociales en la baja de la productividad y hasta qué punto los ya indicados justifican

o no determinadas conductas -evasión de capitales, ausencia de nuevas inversiones, etc.- es algo que no puede examinarse en estos momentos.

Ya se indicó en otro lugar la parte que en semejante estado de cosas cabe a la flotación ideológica de los grupos dirigentes. Y como es natural, a esa flotación ha correspondido la formación de actitudes negativas ante la empresa más o menos difusas o declaradas. Huelga por tanto insistir en que la situación depende de una clara decisión respecto de los fines y los medios del desarrollo económico. Si se cree que la empresa privada puede y debe contribuir a él en alguna forma, han de restaurarse al mismo tiempo las condiciones de su posibilidad: desde el abandono de todo estímulo a las actitudes negativas de la masa, hasta la justa pero firme restauración de las relaciones de trabajo dentro de un orden legal definido, pasando por la eliminación de todas las trabas de carácter administrativo que al parecer y con las mejores intenciones dificultan sobremanera la creación de nuevas industrias y la renovación de las ya existentes. Por último, es de suponer -y conviene no olvidarlo como justa contrapartida- que en la formación de un nuevo clima tanto económico como social desaparezcan los residuos del paternalismo autoritario en el mundo patronal heredados de otros tiempos. Las experiencias de la empresa en este terreno han sido lo suficientemente aleccionadoras en los últimos años como para que frente a la nueva disciplina en las relaciones de trabajo corresponda por parte del ~~patrón~~ ~~una~~ actitud más favorable y abierta a la implantación de la corresponsabilidad y de sanas "relaciones humanas".

Con todo, y para decirlo en términos de T. Parsons, no hay que olvidar "que si el elemento empresarial constituye un modo de participación en el subsistema integrador de toda economía, su tarea es mucho más destacada en el plano ejecutivo que en el plano laboral" ⁴⁶

46 Véase T. Parsons y Neil J. Smelse, "A Sociological Model for Economic Development", en Explorations in Entrepreneurial History, Vol. 8, Nº 4, p. 195.

10. La organización racional de la administración pública ha marchado paralela con la de la empresa en todos los países más avanzados, en la medida en que ambas responden a los mismos principios. Por lo demás, es bien conocida la significación decisiva que el funcionamiento correcto de la administración ha tenido en el desarrollo económico moderno. Sin un sistema jurídico definido y una administración segura y eficiente son imposibles el cálculo, la previsión y la coordinación que constituyen esencia de toda actividad económica. Asimismo, es nota común de todos los países poco desarrollados la de las deficiencias en su organización administrativa, debidas en cada caso a las distintas peculiaridades de su historia.

La boliviana ofrece un caso, aunque no extremo, sí típico de esa situación, pues a pesar de los avances logrados en la fase relativamente reposada de sus "gobiernos liberales" la administración pública estaba muy lejos de haber alcanzado la organización y la eficacia deseadas. En una palabra, faltaba la continuidad de una burocracia responsable. No es de extrañar por eso la extraordinaria importancia que concedieron a este problema las recomendaciones de la Misión Keesleyside⁴⁷ cuando estudió el país en 1950. La situación descrita en ese informe es idéntica en la fecha presente, según consenso unánime de todos los observadores competentes, y las recomendaciones que allí se hicieron continúan conservando validez en su espíritu general.

Basta anotar en este momento, y para no exceder del campo estrictamente económico, las dificultades ofrecidas por la superposición e indefinición de competencias de los diversos organismos que funcionan en él y que todos reconocen: los Ministerios de Hacienda y Economía Nacional, la Comisión de Planeación, el Banco Central de Bolivia, la Corporación Boliviana de Fomento, la Corporación Minera, el Ministerio de Minas, etc. Lo mismo ocurre, para ampliar el ejemplo, en la esfera de la educación, donde los Ministerios de Educación, de Asuntos Campesinos y de Tra

⁴⁷ Véase Report of the United Nations Mission of Technical Assistance to Bolivia (ST/TAA/KBolivia/1), Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 1951.II.B.5.

bajo, intervienen con diversas burocracias y distinta orientación en lo que debiera ser en definitiva una misma enseñanza unificada.

Es comprensible que durante los últimos años y en plena inflación, pudiera avanzarse muy poco en la reorganización deseada, a pesar de la buena voluntad del gobierno y de la ayuda de algunos expertos bien intencionados. En tales circunstancias no se podía atacar el mal fundamental de la insuficiencia de sueldos -apenas capaces de cubrir el 45 por ciento de lo necesario- ni remediar la intervención frecuente e incoordinada de la organización sindical, apremiada, como es humanamente explicable, por los problemas inmediatos del más corto alcance. Ante esa realidad, alguno de los consejeros hubo de perder toda esperanza de cumplir adecuadamente su misión. La tarea queda, pues, intacta para el futuro.

Cae fuera de los propósitos de estas páginas el análisis minucioso del tema en todos sus aspectos. Más no pueden menos de hacerse algunas consideraciones mínimas desde la perspectiva que las domina. Si una de las notas esenciales de toda burocracia consiste en el sueldo - que proporciona de suerte que se puede aceptar un cargo como profesión - y llevar una vida de acuerdo con el decoro que aquél exige, sus posibilidades dependen de la situación financiera del estado. Parece así - crearse un círculo vicioso en la relación de burocracia y desarrollo económico. El desarrollo supone y necesita apoyarse en una administración pública eficaz, pero a su vez ésta sólo puede sostenerse si existe el grado de desarrollo suficiente para proporcionar los recursos financieros requeridos. Como en todo círculo vicioso, su hermetismo sólo está en el pensamiento y la historia lo ha roto una y otra vez sin lo que no hubiera avanzado un solo paso. Pero si la acción práctica consiste - escabullirse los dilemas conceptuales, ellos insinúan un límite que no es posible dejar de tener en cuenta.

Por otra parte, si la competencia en el cargo es lo que impor

ta en el funcionamiento de una burocracia, ésta no puede ir más allá de las capacidades realmente existentes. Es decir, el otro límite en todo intento de reorganización frente al desarrollo, está en el acervo efectivo de las personas preparadas -o que puedan prepararse en determinado plazo- con que se puede contar en un momento dado. No es por tanto tan sólo una cuestión de diagramas y de perfecciones esquemáticas. En la simplificación de los existentes más que en la complicación de lo nuevo está muchas veces la verdadera solución del problema.

Por último, si toda extensión de las actividades del estado lleva consigo por necesidad una ampliación de sus soportes burocráticos, cuando no es posible disponer de la organización administrativa necesaria, la renuncia es preferible a su mal cumplimiento. Quiere esto decir que en muchas ocasiones no importa tanto la doctrina como las condiciones técnicas de su realización eficaz. He aquí el tercer límite en las relaciones entre administración y desarrollo económico.

Puede así saludarse como un positivo acierto la creación en la Universidad de San Andrés de una Escuela de Administración Pública con la ayuda técnica y profesional de la Universidad de Tennessee y por intermedio de la United States Operations Mission en Bolivia. Esta escuela, que ha comenzado a funcionar con excelente equipo, se esfuerza por mejorar desde su base la eficacia de la administración pública boliviana. Por ahora ofrece cursos intensivos para el perfeccionamiento de los funcionarios, que completará más tarde con otros regulares de formación para estudiantes. Tiene un programa de investigación acerca de la realidad administrativa boliviana y rinde además en calidad consultiva los informes que le piden las distintas oficinas del gobierno.

11. Dentro del campo de la capacidad de organización como supuesto social del desarrollo económico, se incluyen todas las muy varias organizaciones que le afectan de modo directo por ser precisamente económicas en su finalidad: organizaciones bancarias y de comercio, de servicios -

públicos y de transportes, etc. Su exploración, que requiere estudios rigurosamente técnicos las más de las veces, no puede intentarse aquí, pero debe subrayarse su importancia y por lo tanto la necesidad de que alguna vez se intente en Bolivia de modo adecuado. Por salirse del tema mismo, -sobra una consideración de las distintas organizaciones que operan en ese país gracias a las diversas instituciones de ayuda técnica, sea de las Naciones Unidas o del gobierno de los Estados Unidos, aunque en ellas coope re, como en los llamados "Servicios", la actividad boliviana.

Un examen completo de las organizaciones sociales de diverso tipo que son económicamente relevantes y por tanto requisitos secundarios del desarrollo económico dentro del plano que se estudia, excede de las posibilidades de este momento. Sólo cabe un esbozo de dos de entre las más importantes.

A tenor de la política "fundacional" de la dominación española, Bolivia ha poseído ciudades desde los comienzos de su nueva historia, creadas todas de acuerdo con los requisitos estratégicos y económicos de la época y destinada alguna como Potosí, a quedar para siempre en la leyenda universal. En esas ciudades se hizo la historia cultural y política del país durante la colonia y la independencia, con vaivenes en su prestigio y atracción, según las cambiantes circunstancias.

Pero esa historia urbana sólo es un prólogo al planteamiento del problema de nuestra época sobre las relaciones entre urbanización y desarrollo económico. Y, sin embargo, con el suficiente peso para que no pueda afirmarse que exista todavía hoy en Bolivia la correlación estrecha ofrecida en los países más avanzados entre urbanización e industrialización. El movimiento acaba de comenzar y todo permite creer que se mostrará creciente en el futuro. Por fortuna, la difusión en estos años del interés por el problema y del tipo de estudios requerido permitirá a Bolivia, como a otros países jóvenes, mantener una actitud vigilante y encauzar con previsión un proceso que en otras partes se llevó a cabo sometido a la improvisación y a los azares de los acontecimientos. Es de esperar, por lo tanto, que pronto-

pueda disponer de las investigaciones que ahora faltan por completo. Algunos datos demográficos orientarán por lo menos en el planteamiento de la cuestión.

Según el censo de 1950, la población urbana de 1.023.365 personas representaba el 34,9 por ciento de la población total, excluida la silvícola. Con todo, como la definición de la población urbana en Bolivia es de tipo administrativo, para la interrupción sociológica no puede tomarse el porcentaje indicado como un índice seguro de urbanismo. Si interesa, por el contrario, el hecho de que el 65,3 por ciento de esta población urbana se concentra en 8 ciudades principales, aunque con grandes diferencias en la cantidad de sus habitantes. Y todavía interesa más el dato de que el crecimiento de la población conjunta de esas ocho ciudades parece haber sido del 15 al 20 por ciento de 1930 a 1950, mientras en cambio permanece estable la tasa de crecimiento de los centros urbanos más pequeños.

Sin embargo, los datos demográficos nada declaran por sí mismos sobre el problema sociológico que ahora reclama atención, es decir, sobre la existencia de la vida urbana en cuanto tal y su relación recíproca con el desarrollo económico. ¿Cuál es la calidad e intensidad de la forma de la vida urbana en Bolivia? ¿Cuál es su fuerza de irradiación y dónde reside? ¿Ha adquirido ya las complejidades y la racionalización que condicionan los procesos paralelos del industrialismo? ¿Han empezado sus efectos deteriorantes?

Desde luego, las cifras de población indican en su apariencia que no existe sino una gran ciudad propiamente y la mayoría de ellas son centros administrativos o político-culturales de alguna tradición. La Paz misma, siendo una gran ciudad, no es todavía urbe; y a pesar de su reciente desarrollo industrial sigue pasando sobre todo como centro político y cultural del país. En cuanto a su tono urbano, no obstante el notable avance de estas últimas décadas mantiene todavía muy al descubierto la in-

fluencia rural. Sin embargo, los problemas típicos del desarrollo urbano empiezan a hacerse notar en los deterioros de algunos de sus barrios y en los hacinamientos de tugurios de la población marginal que la rodea. Un estudio de La Paz en todos sus aspectos socioeconómicos no sería en modo alguno prematuro.

No obstante, la previsión aconseja otro estudio urbanístico de gran importancia: el de Cochabamba. En efecto, todo induce a suponer que esta ciudad alcanzará una función muy importante en los años futuros, cuando por su situación geográfica venga a ser el centro en que confluyan las fuerzas de desarrollo de las regiones orientales de Santa Cruz y del Beni. Convendría para entonces haberse adelantado a la solución de los problemas urbanos y de planeación regional que han de producirse.

12 La transformación económica de los países avanzados ha estado unida a la operada al mismo tiempo en el campo del trabajo y al esfuerzo de los obreros por crear sus propias organizaciones de defensa y sostén. Hoy es inconcebible la vida económica en esos países sin la existencia de organizaciones sindicales de uno u otro tipo. Al cabo del tiempo, los grupos sindicales han llegado a convertirse en un elemento casi constitucional no sólo de la industria sino de la vida pública toda, y esto, con variación de matices, lo mismo en la tradición anglosajona que en la continental europea, más inclinada que la primera hacia el combate y la lucha de clases. Una consciencia de corresponsabilidad, bien asentada en el propio interés, regula la estrategia y los actos de la política sindical sin que por eso renuncie a sus fines esenciales. Es comprensible que la situación sea muy distinta en los países menos desarrollados. La organización sindical, simple heredera de métodos y doctrinas no forjados por ella misma en larga experiencia, puede adelantarse algunas veces en sus demandas a las posibilidades de la realidad y actúa por lo regular en un medio más hostil que la fuerza a acentuar su protesta. Hasta qué grado esa acción puede entorpecer el desarrollo económico incipiente y si es o no factible

acelerar el paso de las etapas, son cuestiones que no pueden contestarse en general y que caen fuera de los propósitos del tema.

La situación del sindicalismo boliviano no ofrece a este respecto novedad ni sorpresa. Formado en su corta carrera en las tradiciones de lucha del continente europeo -por las vías generales a toda América Latina- conserva con la ideología la actitud. Pero su característica actual reside más bien en otra cosa: en su rápido crecimiento al amparo de la política y del estado. En este sentido, su situación parece normal y decididamente transitoria, pues en sus relaciones con la política en los países industriales más avanzados, los sindicatos, o bien se han convertido en un simple engranaje de la organización económico-administrativa en los estados totalitarios o son un elemento más del pluralismo político en la vida de los países democráticos. Pero una situación de confusión indefinida entre el poder político y el sindical en que éste tanto gana en excluyente influencia social como pierde en responsabilidad, sólo corresponde a un peculiar momento revolucionario y está condenado a definirse a la larga en una u otra de las direcciones indicadas. Así, nada tiene de extraño que el sindicalismo boliviano haya sido en los últimos años más de cuadros que de base y que dadas las circunstancias económicas, se haya tendido a utilizarlo como instrumento de un prebendalismo evidente. Con esas características y dada la situación del momento su influjo no pudo ser positivo en la disciplina y en las relaciones de trabajo. Ahora bien, todo eso no significa que estos años hayan sido tiempos perdidos. Al contrario, el sindicalismo boliviano se ha forjado en la experiencia, ha llevado su entusiasmo hasta aceptar cargas superiores a sus fuerzas, y sus dirigentes han podido aprender lo que significa la responsabilidad nacional. Por lo tanto, todo hace esperar que cuando vuelva a actuar dentro de sus propios límites, sea un elemento constructivo en las tareas del desarrollo económico de su país.