



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ELROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO EN BOLIVIA
DURANTE EL SIGLO XX

Alumnas: Campos Cofre, Lorena Ángela
Vidal Peñaloza, Marcela Alejandra
Profesor guía: Hoehn, Marek

Tesis Para Optar Al Grado De Licenciado En Gobierno y Gestión Pública
Tesis Para Optar Al Título de Administrador Público

SANTIAGO 2008

INDICE

INTRODUCCION.....	5
I. PROYECTO DE INVESTIGACION.....	8
1.1 RESUMEN.....	8
1.2 PROBLEMA TEÓRICO.....	10
1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	13
1.4 OBJETIVOS.....	14
1.5 JUSTIFICACIÓN.....	14
1.6 VIABILIDAD.....	16
1.7 CONSECUENCIAS.....	18
II. MARCO TEORICO.....	19
2.1 DIMENSIONES Y TENDENCIAS AL CONCEPTO DE DESARROLLO.....	19
2.1.1 Desarrollo Económico.....	20
a) Evolución Histórica del Concepto de Desarrollo Económico.....	22
2.1.2 Tendencias Actuales sobre el Concepto de Desarrollo.....	26
a) El Desarrollo Concebido como Crecimiento.....	26
b) El subdesarrollo como Etapa.....	29
c) El Desarrollo como Proceso de Cambio Estructural Global.....	31
2.1.3 Desarrollo Social.....	33
2.1.4 Modelos de Desarrollo.....	41
a) Modelo de Desarrollo de Liberalismo Económico.....	43
b) Modelo de Desarrollo Industrialización vía Sustitución de Importaciones.....	44

	c) Modelo de Desarrollo Neoliberal.....	52
2.2	EL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA.....	55
2.2.1	Evolución Histórica de los Estados Latinoamericanos.....	60
a)	Formación de Estado-Nación (1600-1800).....	60
b)	Formación de Régimen Oligárquico (1850-1930).....	62
c)	Formación de Régimen Populista o Mesocráticos (1930-1960).....	65
d)	Regimenes Autoritarios (1960-1980).....	71
e)	Regimenes Democráticos (1980-2000).....	76
2.2.2	Hacia un Nuevo Rol del Estado.....	79
III.	MARCO METODOLOGICO.....	85
3.1	VARIABLES.....	86
3.2	HIPOTESIS.....	86
3.3	OPERACIONALIZACION.....	87
3.4	TIPO DE INVESTIGACION.....	93
3.5	DISEÑO DE LA INVESTIGACION.....	95
3.6	DEFINICION DE LA MUESTRA.....	95
3.7	INSTRUMENTO DE MEDICION.....	97
IV.	CUERPO EMPIRICO.....	99
4.1	DE COMIENZO DE 1900 A LA REVOLUCIÓN DE 1952.....	99
4.2	DE LA REVOLUCIÓN DE 1952 A LA ESTABILIZACIÓN DE 1956.....	103
4.3	DE LA ESTABILIZACIÓN DE 1956 A LA NACIONALIZACIÓN DE 1969.....	107
4.4	EL NUEVO ORDEN DEL GENERAL BANZER 1971-1978.....	113

4.5 DEL GOBIERNO DEL GENERAL PADILLA A LA CRISIS DE 1982.....	123
4.6 PRIMER GOBIERNO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA 1982-1985.....	130
4.7 SEGUNDO GOBIERNO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA 1985-1989.....	136
4.8 TERCER GOBIERNO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA 1989-1993.....	143
4.9 NEOLIBERALISMO EN BOLIVIA 1994-2000.....	151
V. CONCLUSIONES.....	159
BIBLIOGRAFIA.....	173

INTRODUCCION

Al finalizar nuestro proceso de formación académica como administradores públicos, es preciso llevar a cabo un trabajo final de investigación referente a nuestra área.

Lo que nos motiva a tener como objeto de estudio el país vecino, Bolivia es que en el año 2005 fue blanco de noticias por sus conflictos internos, debido a una carencia de soluciones a las diversas demandas de su pueblo, que ha culminado en un clima de inestabilidad, que se materializa en múltiples protestas y levantamientos indígenas que no ven con buenos ojos las políticas económicas que se han adoptado en los últimos años; estos cuestionamientos y malestares están dirigidos principalmente a la forma en que se han distribuido y comercializado los recursos naturales con los que cuenta Bolivia y es que no es desconocido para su pueblo que el problema de la pobreza no se debe a la falta de recursos, ya que el territorio cuenta con riquezas naturales como la plata, el estaño y el gas. La mayoría de los bolivianos atribuye al Estado la responsabilidad por una serie de hechos como lo son, los altos índices de corrupción, una inadecuada industria de manufactura y un sector de servicios insuficiente, que combinado con una mala administración de los mismos propicia un clima de incertidumbre.

A raíz de todo lo mencionado anteriormente Bolivia ha sido señalada como el país más pobre de Sudamérica. Seis de cada diez bolivianos viven entre la pobreza y la pobreza extrema, A nivel rural, nueve de cada diez campesinos son pobres o indigentes. El 60% de sus habitantes son indígenas, que en su mayoría viven en

terribles condiciones sociales en el campo o en las zonas suburbanas. A aquella realidad, debemos agregar una economía que no produce los frutos deseados.

Es frente a esta problemática que nosotras nos parece interesante hacer un recorrido histórico sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo en Bolivia, para establecer similitudes o diferencias que representa Bolivia en comparación con otros países de la región.

Nuestra investigación se dividirá en cinco capítulos:

En el capítulo I, exponemos nuestro proyecto de investigación en el cual planteamos el problema teórico, formulamos preguntas, establecemos objetivos, vemos la viabilidad y consecuencias de la investigación.

En el capítulo II, exponemos el estado del arte y definimos conceptualmente nuestra variable de investigación.

En el capítulo III, establecemos nuestro marco metodológico, en el cual identificamos nuestra variable, fijamos la muestra, tipo y diseño de investigación, respondemos a nuestras interrogantes surgidas en el planteamiento del problema teórico, por último operacionalizamos y creamos instrumentos de medición para cuantificar la variable de estudio.

En el capítulo IV, realizamos un trabajo hermenéutico para elaborar nuestro cuerpo empírico, en el cual describimos los hechos más importantes en el acontecer político, social y económico que ha vivido Bolivia en el siglo XX.

En el capítulo V, exponemos los resultados de nuestro estudio, es decir, realizamos nuestras conclusiones respecto a nuestra investigación.

Esperamos entregar al lector una visión diferente sobre los problemas que aquejan a Bolivia y sus posibles soluciones.

I. PROYECTO DE INVESTIGACION

1.1 RESUMEN DE LA INVESTIGACION

Nuestro tema de investigación estará circunscrito a la historia de Bolivia, pero principalmente, al análisis descriptivo de una variable “el rol del Estado en el desarrollo boliviano”, el propósito será poder evaluar cual ha sido el papel que ha jugado esta variable a lo largo del siglo XX en el desarrollo económico, político y social de Bolivia, y descubrir por qué este país aún no ha logrado consolidarse como nación emergente en Latinoamérica a pesar de contar con innumerables riquezas.

Cabe señalar que “Bolivia inicio su vida independiente con una región arrasada por la guerra y en depresión económica, situación que se acompañaba a un sector minero descapitalizado y una economía basada en la subsistencia”¹, este fue el escenario de una fuerte inestabilidad social, económica y política, que impedía a sus gobernantes cumplir con las demandas emanadas desde el corazón de su pueblo que se alimentaba de insatisfacciones y un sentimiento de desprecio por aquellos que consideraban habían violentado su cultura y tradiciones.

Bolivia ha estado inserta en innumerables cambios que han traído consigo conflictos internos permanentes, tanto así que en los últimos años se encuentra en el epicentro de las noticias debido a los constantes ciclos de inestabilidad

¹ Klein, Herbert: “Historia General de Bolivia”, 2ª Edición Editorial Juventud, La Paz 1987, pág. 5

política, social y económica, que han generado gran rotación de gobiernos y pronunciamientos militares, no permitiéndose de esta forma dar término de manera constitucional a prácticamente ningún período presidencial, lo que ha ayudado acrecentar aún más los conflictos internos existentes, provocando temor e insatisfacción en el corazón del pueblo que ve como se frustran las expectativas generadas en períodos electorales, todo esto ha desencadenado una crisis de Estado que mantiene en alerta al país y a la comunidad internacional.

Bolivia a pesar de tener una capacidad histórica de producción y riqueza, en recursos naturales como la plata, el estaño, y el gas, no ha podido generar crecimiento y desarrollo económico. "Hoy en día Bolivia es señalada como el país más pobre de Sudamérica. Seis de cada diez bolivianos viven entre la pobreza y la pobreza extrema, con un ingreso promedio inferior a dos dólares diarios. A nivel rural, nueve de cada diez campesinos son pobres o indigentes. El 60% de sus habitantes son indígenas, que en su mayoría viven en terribles condiciones sociales en el campo o en las zonas suburbanas"². A aquella realidad, debemos agregar una economía que no produce los frutos deseados.

Tomando en consideración lo anteriormente descrito, la problemática central de nuestro trabajo de investigación se circunscribirá a estudiar la evolución histórica de Bolivia en el siglo XX, para poder determinar si el Estado ha sido un promotor activo en el proceso de desarrollo o si más bien ha tenido un rol pasivo y limitándose sólo a la regulación de la actividad económica.

² PNUD: "Índice de Desarrollo Humano, México 2004", Editorial Mundi Prensa, México 2005, pág. 101

Al finalizar esperamos otorgar una nueva visión en relación a los conflictos e inestabilidades políticas y sociales que le ha tocado vivir a Bolivia.

1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA TEORICO

El estudio de Bolivia ha sido abordado por diversas áreas de las ciencias sociales. Esto se debe a lecciones que podemos aprender de Bolivia a lo largo de su historia. Bolivia como sistema político y social ha tenido una evolución no poco paradójal, producto de los innumerables gobiernos que la han dirigido.

Otro punto importante a destacar es el cambio que sufre Bolivia en abril de 1952 y bajo el poder de Víctor Paz Estenssoro, líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que da inicio a la Revolución Nacional la cual dio origen a un amplio programa de reformas económicas, las cuales traerían consigo la nacionalización de las minas de los "barones del estaño ("la rosca") y su conversión en empresas estatales bajo la dirección de un Estado desarrollista. Iniciando de esta forma el proceso de integración ciudadana (educación, sufragio) y reforma agraria (en 1953), que incorporarían al proceso histórico boliviano a masas de campesinos y mineros, hasta entonces excluidos. Sin embargo, este paso provocó gran malestar en el gobierno de los Estados Unidos, el que reaccionó violentamente por considerar que la nacionalización afectaba directamente a empresas y capital norteamericano, el cual procedió a bloquear el suministro de

alimentos, embargó las exportaciones y cuentas corrientes del gobierno de Bolivia en la banca internacional”³.

En medio de todo este conflicto se fue llevando a cabo la Reforma Agraria que segmentaba como principales objetivos la eliminación de los latifundios y su devolución al Estado, la abolición de la servidumbre campesina, la entrega de tierras a los campesinos que no la poseyeran, el aumento de la producción mediante el desarrollo de una industria agropecuaria, la ampliación del mercado interno y la viabilización de la industrialización del país. Los principios del nuevo modelo era capitalismo de Estado en lo económico, corporativismo en lo político y nacionalista modernizante en lo ideológico.

“Otro aspecto importante dice relación con la pérdida de credibilidad del MNR en el 1964 lo que desencadenó en el derrocamiento del gobierno de Paz Estensoro, el cual hasta ese momento había logrado que el Estado asumiera un rol más activo, pero no logra cambiar la estructura productiva del país y tampoco asume un rol más desarrollista a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos”⁴. A raíz de este debilitamiento se hace cargo del gobierno una junta militar la cual se encontraba al mando de René Barrientos, con este hecho comienza un período marcado por un gobierno militar que introduce reformas económicas conservadoras, en las que destaca la entrega de las minas de estaño a manos de las empresas privadas extranjeras, todo esto desencadenó en revueltas, que tras la muerte de Barrientos siguieron acentuándose, ya que ninguno de los gobiernos que le sucedió logró traer calma a las agitadas multitudes. A raíz del conflicto en el

³ Ídem, pág. 5

⁴ Ugarteche Oscar: “El Estado deudor. Economía Política de la deuda: Perú y Bolivia, 1968-1984” Ediciones IEP, Perú 1986, pág. 38.

que se encontraba inserta Bolivia asume el poder tras un golpe de Estado Hugo Banzer, el que a diferencia de los anteriores gobernantes aplicó políticas más restrictivas y menos convenientes sobre todo para los obreros. Entre éstas destacan la suspensión al movimiento obrero junto con la suspensión de los derechos civiles, con el fin de crear un ambiente de calma envió tropas a los centros mineros. En 1982 tras la renuncia de Banzer, Bolivia inicio un camino de transición democrática, la cual estuvo acompañada de abruptas caídas, pues para ese entonces ya se evidenciaba la mala administración del los gobiernos militares, los que habían dejado a Bolivia con una gran deuda, una situación hiperinflacionaria y un descenso en los ingresos por exportaciones, lo que desencadenó en una economía virtualmente en bancarrota y con múltiples insatisfacciones en las demandas populares.

Producto de los acontecimientos descritos que el título de nuestra investigación alude al rol del Estado en el proceso de desarrollo en Bolivia, ya que consideramos relevante un análisis cuantitativo del proceso de desarrollo que se llevará a cabo en Bolivia en el siglo XX, y de la participación que pudiera tener el Estado en el mismo.

En base a los resultado obtenidos se podrán analizar los defectos que se producen en el desarrollo de Bolivia como nación y de esta forma diferenciarla con el resto de los países latinoamericanos, pudiendo determinar de que orden fueron los problemas que enfrento Bolivia, establecer por qué su dependencia hacia Estados Unidos fue tan fundamental en su proceso de desarrollo y por qué hoy es considerada una de las sociedades más pobres de América Latina.

1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACION

- Pregunta General:

¿Representa Bolivia una particularidad respecto a otros países latinoamericanos en el rol que adopta el Estado para impulsar el proceso de desarrollo durante el siglo XX?

- Preguntas Específicas:

¿Es responsabilidad del Estado el bajo nivel de desarrollo en Bolivia?

¿Por qué en Bolivia el Estado no se caracteriza como un agente industrializador?

1.4 OBJETIVOS

- Objetivo General:

Estudiar como se relaciona el rol del Estado boliviano con el proceso de desarrollo durante el siglo XX.

- **Objetivos Específicos:**

Determinar si existe una relación directa entre el bajo nivel desarrollo y el rol del Estado en Bolivia.

Identificar a que se debe la ausencia o pasividad del Estado en la implementación y ejecución de algunos modelos de desarrollo.

1.5 JUSTIFICACION

La importancia que se le atribuye al rol del Estado en el proceso de desarrollo Boliviano en el siglo XX, con nuestra carrera radica fundamentalmente en que el estudio de las políticas que aplicó Bolivia y los modelos económicos imperantes en la época, son motivo de análisis indispensable para detectar cuales fueron las falencias de estos, y así poder identificar por qué el desarrollo del pueblo boliviano ha sido tan lento y poco próspero, de este estudio se desprenderá cual es el modo más seguro para fomentar el desarrollo como país, es decir, este estudio contribuirá argumentar el por qué la necesidad de que el Estado tenga un rol activo dentro del proceso de desarrollo económico, social y político, esto por ser un elemento fundamental para que las economías salgan del subdesarrollo y se conviertan en países prósperos. Nosotras como futuras administradoras públicas tendríamos que ser capaces de generar instancias reales para que todos los

ciudadanos tengan un acceso igualitario frente a las políticas emanadas por el Estado, como una forma de generar polos de desarrollo que permitan igualdad en las sociedades contribuyendo de esta forma a la eliminación de la pobreza reduciendo la gran brecha que se produce en países como Bolivia, entre los ricos y pobres.

Por otra parte, la investigación nos permitirá hacer una evaluación histórica de las condiciones económicas imperantes en Bolivia, y del por qué no ha logrado amparada bajo una capacidad histórica de producción y riqueza en recursos naturales como la plata, el estaño, y el gas, poseer una capacidad estructural de redistribuir esta riqueza para generar crecimiento y desarrollo económico.

1.6 VIABILIDAD

La Investigación a realizar es completamente comprobable, pues contamos con un importante número de documentos históricos, que hablan de los alcances que ha traído consigo la crisis vivida en Bolivia, y los motivos que han llevado a que esta se extienda en el tiempo, a su vez la recopilación de datos puede ser emanada vía correo electrónico, bibliotecas.

La investigación se subdividirá las siguientes etapas:

- Elección del Tema
- Recopilación de antecedentes
- Análisis de la información recopilada
- Elaboración del Proyecto
- Elaboración Marco Teórico
- Elaboración Marco Metodológico
- Elaboración Cuerpo empírico
- Conclusiones
- Correcciones y Modificaciones.

Para el desarrollo de cada una de estas etapas trabajaremos con la carta Gantt la cual nos entregará con mayor claridad los tiempos a distribuir dentro de cada actividad.

Carta Gantt

Artículo I. Cronograma de Actividades

Actividades 2007	E	F	M	A	M				S	O	N	D
Elaboración cuerpo												
Empírico Elección del tema												
Recopilación de Conclusiones anteriores												
Análisis de la información Correcciones Recopilada modificaciones												
Elaboración del proyecto												
Elaboración Marco Teórico												
Elaboración Marco Metodológico												

1.7 CONSECUENCIAS

- Nuestro estudio a su vez corre el riesgo de dejar a Bolivia en una posición muy delicada ante los ojos de aquellos que no conocen su desarrollo histórico, pues presentaremos el pasado y el desarrollo que ha obtenido hoy en día, el cual da señales fuertes de inestabilidad social lo que conlleva a la inestabilidad económica y provoca una baja inversión extranjera.
- Bolivia basa su historia en una continua cantidad de préstamos y dependencia directa con Estados Unidos, esto provoca que no se implemente a cabalidad el modelo ISI y que a su vez el Estado no genere actividad económica.
- Las condiciones que se presentan en el área rural, asociadas al proceso de urbanización, propiciaron una migración que provocó el incremento de la población activa en busca de ocupación. Sin embargo, la lentitud de las áreas urbanas provocó que un importante promedio de la fuerza de trabajo se encontrara con pocas posibilidades de acceder a empleo, lo que causó, a su vez el incremento de las actividades terciarias con elevados niveles de informalidad y reducidos ingresos.

II. MARCO TEORICO

A continuación procederemos a realizar un recorrido bibliográfico sobre nuestro tema de investigación, para dar respuesta a nuestra interrogante sobre el rol del Estado en el desarrollo en Bolivia. Si bien nuestro objeto de estudio es el rol del Estado, es preciso definir el concepto de desarrollo para una mejor comprensión del tema, luego abordaremos los modelos de desarrollo en América Latina y por último caracterizaremos el rol del Estado en América Latina.

2.1 DIMENSIONES Y TENDENCIAS DEL CONCEPTO "DESARROLLO"

En el informe sobre desarrollo humano 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Señala a "Bolivia con un nivel de desarrollo medio, situándolo en el número 114 de un total de 177 naciones estudiadas"⁵.

Inmediatamente surgen ciertas interrogantes respecto a la definición de desarrollo y si tiene más de un significado en el campo de la ciencias sociales.

Es por eso que, para una mejor comprensión, estudiaremos el concepto de desarrollo en tres ámbitos diferentes: el primero desde el punto de vista de las ciencias económicas, el segundo, concebido, como un proceso de cambio social y por último la visión del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD.

⁵ PNUD, op. cit., pág. 45

2.1.1 Desarrollo Económico

El primer ámbito que nos proponemos estudiar, es el de las ciencias económicas, aquí el desarrollo está directamente relacionado con el subdesarrollo. Ambos son conceptos complejos y cuentan con innumerables facetas y se puede examinar desde ángulos muy diversos.

Para la CEPAL "El subdesarrollo como el desarrollo son dos aspectos de un mismo fenómeno, ambos fenómenos son históricamente simultáneos están vinculados funcionalmente"⁶, es decir, interactúan y se condicionan mutuamente dando como resultado, por una parte, la división del mundo entre países industrializados, avanzados o centros y por otra, países subdesarrollados atrasados o periféricos y a su vez la repetición de este proceso dentro de los países subdesarrollados en áreas avanzadas, modernas y áreas grupos o actividades retrasadas.

Para nuestro trabajo de investigación aceptaremos como definición conceptual, que la problemática del subdesarrollo económico consiste precisamente en ese "conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento en retraso respecto de otros países en potencialidades productivas desaprovechadas en dependencia económica cultural política y tecnológica"⁷

Entre los economistas contemporáneos como Cristian Larraulet, hoy en día se ha establecido que "los países en vías de desarrollo o (subdesarrollados) se

⁶ Sunkel, Osvaldo: "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría de desarrollo", Editorial Siglo XXI editores, México 1993, pág. 18

⁷ Ídem, pág. 20

caracterizan por un conjunto de insuficiencias en comparación con las economías que se pueden considerar desarrolladas”⁸. Dado que el desarrollo comprende muchos aspectos, el grado de subdesarrollo puede medirse como un conjunto amplio de indicadores, entre los que cabe destacar los siguientes:

Bajo ingreso por habitante, es decir, el Producto Interno Bruto per cápita; altos índices de analfabetismo en la población, es decir, gran cantidad de la población sin acceso a la educación; bajos niveles de salud que se visualiza en las tasas de mortalidad elevadas, deficiente número de camas de hospitales por habitantes, etc.; baja tasa de ahorro por habitante, (está directamente relacionada con el bajo PIB per cápita, es decir, a mayor ingresos por habitante mayor es el ahorro); débil estructura productiva y de desarrollo científico técnico; elevadas tasas de desempleo; importantes sectores de la población en extrema pobreza.

“Este conjunto de características de los países subdesarrollados es de por sí preocupante, pero lo que es más alarmante es la dinámica observada en las últimas décadas, pues la diferencia con los países más desarrollados no sólo no se reducen, sino que en las últimas décadas han aumentado”⁹. Ello ha ocurrido en la mayoría de los países. Sin embargo, hay economías subdesarrolladas que su crecimiento ha sido fuerte en este período, acercándose en condiciones de vida a las naciones desarrolladas. Resulta muy importante conocer las razones que explican este proceso, ya que esto implica que el desarrollo está directamente ligado de las políticas de los países.

⁸ Larroulet, Cristián: “Economía”, Ed. Mac Graw Hill, Santiago 2003, pág. 637.

⁹ Ídem, pág. 637

a) Evolución Histórica del concepto de Desarrollo Económico

Quienes hablan de subdesarrollo tienden a concebir el fenómeno como “una situación estructural e institucional característica como una etapa del proceso histórico de desarrollo”¹⁰. Los que prefieren la expresión de países en vías al desarrollo acentúan más bien las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad. Quienes ponen el acento en la dependencia se preocupan esencialmente por las características que adquieren las relaciones económicas tecnológicas y políticas entre los países desarrollados y subdesarrollados. Cuando se refiere a la expresión de países no industrializados se acentúa implícitamente la importancia especial atribuida a la industrialización en el proceso de desarrollo.

- Cuando se asimila el concepto de desarrollo con riqueza se fundamenta en el pensamiento de los autores clásicos, entonces la riqueza es el indicador de la prosperidad o decadencia de las naciones. El concepto de riqueza se refiere en forma directa al potencial productivo de una comunidad que se traduciría en “aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener dada la naturaleza de su suelo, su clima y su situación respecto de otros países”¹¹. Para esta escuela la riqueza es el producto de una sociedad organizada jurídica e institucionalmente, esta concepción está estrechamente relacionada con la filosofía individualista y liberal del

¹⁰ Sunkel, Osvaldo, op. cit., pág. 35

¹¹ Ídem, pág. 35

derecho y del Estado que se difunde en el siglo XVIII basada sobre el sistema de la libre concurrencia económica.

- El desarrollo visto como evolución es una idea que tiene un origen y una connotación esencialmente biológicos, e implica la noción de secuencia natural de cambio mutación gradual y espontánea, de hecho es un concepto derivado de las teorías evolucionistas (Darwin) y coincide en cierto modo con la expansión de la economía capitalista durante el siglo XIX. Esta concepción evolucionista del proceso económico es de fundamental importancia para la corriente de pensamiento económico neoclásico.
- Cuando el desarrollo es concebido como progreso, es una tendencia desarrollada en la segunda mitad del siglo XVIII. Por una parte introduce una nota optimista y secularizadora y por otro lado esta ligada directamente a la aplicación de la ciencia a las actividades productivas a la incorporación de nuevas técnicas y métodos y en general a la modernización de las instituciones sociales y de las formas de vida. El auge del capitalismo del siglo XIX estuvo estrechamente vinculado a este tipo de fenómenos. La innovación motriz se concebía como la fuerza motriz del capitalismo.
- El desarrollo como crecimiento es un concepto más reciente y está asociado estrechamente a la teoría macroeconómica. En cierto modo es similar al concepto de evolución por lo menos en lo que se refiere al aspecto de mutación gradual continua que le es inherente, también

incorpora el de progreso en el sentido de acentuar la importancia fundamental de las innovaciones técnicas en el proceso de crecimiento “La teoría del crecimiento nace en efecto de la preocupación por la crisis y el desempleo y la aparente tendencia al estancamiento del sistema capitalista”¹². Tal problemática exige un análisis del comportamiento de conjunto del sistema económico como lo hicieron los clásicos y lleva a destacar la importancia de la acción deliberada de la política económica para mantener un ritmo expansivo que asegure la ocupación plena.

- Cuando el desarrollo es visto como industrialización, es en realidad dentro de esta familia de nociones el antecedente más inmediato del desarrollo económico. El desarrollo de la industria fue el aspecto más llamativo y dinámico tanto en los países avanzados como en los subdesarrollados de manera tal que durante algún tiempo el desarrollo industrial se consideró incluso sinónimo de desarrollo económico. La noción de industrialización, concebida como un proceso deliberado, tiene antecedentes muy antiguos. Nace generalmente como resultado del atraso relativo de determinados países frente a otros que han avanzado sustancialmente en el proceso de industrialización. “En América Latina, la década de los treinta es también un período de importantes esfuerzos en materia de industrialización. La base histórica de esta política es la necesidad de diversificar las economías de la región para superar la dependencia externa; constituyó su impulso más inmediato la crisis de 1930, que induce a los países más importantes del área a un proceso acelerado de sustitución de productos

¹² Ídem, pág. 43

manufacturados de importación”¹³. Es un hecho histórico irrefutable que las sociedades donde se alcanzaron niveles de vida y de confort más elevados y un mejoramiento de las oportunidades sociales, son las que atravesaron por una gran expansión de su actividad manufacturera, una Revolución Industrial y la consiguiente transformación integral de su vida social. El progreso industrial, en mayor o menor medida, siempre estuvo asociado al desarrollo económico, y que también lo estuvieron, a mediano o a largo plazo, algunas de sus secuelas típicas: “la urbanización, la monetización de las transacciones económicas, el trabajo asalariado, la sindicación, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles medios de vida, las mayores oportunidades sociales, económicas y políticas, etcétera”¹⁴.

¹³ Ídem, pág. 43

¹⁴ Ídem, pág. 43

2.1.2 Tendencias Actuales sobre el Desarrollo

Ahora procederemos a describir tres tendencias actuales sobre el desarrollo la primera lo concibe como crecimiento; la segunda como una etapa; y la tercera como un proceso de cambio estructural.

a) El desarrollo concebido como crecimiento:

Se define como “el incremento sostenido del producto total de bienes y servicios que se producen en una sociedad dada”¹⁵, es decir, según esta concepción el ingreso es la medida más adecuada para medir el ritmo del desarrollo. Este criterio establece nóminas de países ordenados según su nivel de ingreso por habitante, y los países que están por encima de cierto límite son considerados desarrollados y los que están bajo el nivel son considerados subdesarrollados.

El objetivo de esta visión de desarrollo es llegar a tener el mismo tipo de sistema económico, social y político que el existente en los países desarrollados, es decir, concebir el desarrollo como un proceso de avance hacia el capitalismo maduro.

“El crecimiento económico se refiere a la tendencia a largo plazo de la producción de un país, mediante la evolución del PIB”¹⁶, ya que este es una medida del nivel de la actividad económica de la sociedad, puesto que el PIB es un indicador de valor, es decir, el resultado de multiplicar las

¹⁵ Ídem, pág. 46

¹⁶ Larroulet, Cristian, op. cit., pág. 638

cantidades de los bienes y los servicios producidos por sus precios respectivos, solo tendremos una idea apropiada del crecimiento de una economía, si eliminamos la influencia de los precios sobre el PIB y analizamos la evolución de la producción real. Otro elemento a tener en cuenta es el aumento de la población. Únicamente si se conoce el aumento de la población, podrá establecerse si el producto o ingreso por habitante aumenta o no. Por esta razón cuando se estudia el crecimiento económico suele utilizarse la magnitud del PIB por habitante

Factores condicionantes del crecimiento económico:

Si bien las causas del crecimiento económico y las características del mismo adoptan particularidades distintas para cada país y momento determinado se suele considerar que los determinantes básicos del crecimiento son los siguientes:

Disponibilidad de los recursos productivos: "el crecimiento es explicado por el incremento en los factores básicos de producción, estos están constituidos por el trabajo, el capital y los recursos naturales"¹⁷. Mientras mayor es la disponibilidad de estos recursos, mayor será el potencial de crecimiento de un país.

El aumento de la cantidad total del factor de trabajo posibilita una mayor producción. Los estudios más modernos presentan también la importancia del capital humano en el crecimiento, es decir, la capacitación y el

¹⁷ Ídem, pág. 639

conocimiento mejoran la calidad del factor del trabajo y ello ha permitido mayores tasas de crecimiento.

Históricamente la tierra fue considerada como el recurso natural limitante del crecimiento, sin embargo, la evidencia empírica ha dejado esta visión atrás. La disponibilidad de recursos naturales, que incluye la tierra como recurso agrícola y también recursos forestales, mineros, pesqueros, energéticos, etc., permite que, junto al capital y al trabajo, se puede producir más.

La productividad: otro factor que incide de forma notable sobre el crecimiento económico es la productividad. Cuando el trabajador medio produce más por hora trabajada, o lo que es igual, cuando aumenta la productividad media del trabajo, crece la producción total de la economía. De este modo resulta que la producción total dependerá del número total de horas trabajadas y de la productividad media del trabajo. Las causas que explican el crecimiento de la productividad son muy diversas entre ellas destacan “la mejora de la educación, capacitación y especialización del factor trabajo para emplearlo, de esta forma, en procesos técnicos más complejos”¹⁸ y el progreso tecnológico, que es tan solo un aspecto del aumento de la productividad. Esto implica que la inversión en nuevas tecnologías se ve estimulada por muchos factores, algunos de índole económico y otros de distinta naturaleza, pero lo relevante es que aumenta la eficiencia de la organización económica

¹⁸ Pilar, Alonso: “Economía básica, Chile una realidad”, Ed. Mc Graw Hill, Chile 1994, pág. 123

Actitud de la sociedad frente al ahorro: existen países que restringen sus políticas económicas y deciden sacrificar hoy parte de su consumo para incrementar la acumulación de capital futuro. En este sentido, “la clave del crecimiento de una economía se encuentra en su capacidad de ahorrar más, esto es, prescindir de una mayor parte del consumo presente”¹⁹.

b) El subdesarrollo como etapa.

Esta concepción analiza las características que, con frecuencia, presentan las economías subdesarrolladas y luego pone su atención sobre alguna de ellas, convirtiéndola en seguida en el pilar de su interpretación del subdesarrollo y en la base de su estrategia de desarrollo. Sunkel ha señalado, que se trataría de “economías donde existe un excedente generalizado de mano de obra; países cuya estructura productiva se encuentra escasamente diversificada; poblaciones que carecen de las actitudes, motivaciones, valores y rasgos de personalidad que permiten desarrollar la iniciativa y el “logro” personal; una situación de mercados insuficientes derivada de la escasa productividad prevaleciente cuando falta capital; tasas muy aceleradas de crecimiento demográfico que implican poco o ningún ahorro neto disponible para acelerar el proceso de acumulación productiva”²⁰ entre otras.

A partir de éstas y otras caracterizaciones del subdesarrollo se elaboraron teorías que explican el estado o etapa de subdesarrollo y se extraen las

¹⁹ Ídem, pág. 123

²⁰ Sunkel, Osvaldo, op. cit., pág. 51

correspondientes conclusiones respecto de la política a seguir para alcanzar el desarrollo de un país

A este mismo cuerpo de teorías parciales del subdesarrollo, concebidas como explicaciones de una etapa o situación particular, corresponden también quienes conciben el “desarrollo como una secuencia de etapas históricas”²¹ que son, por lo general, las mismas que pueden observarse en la evolución de los países actualmente desarrollados. “Se parte de ciertas características, o de algún rasgo particular, de sociedades llamadas primitivas, tradicionales, o subdesarrolladas, para demostrar, o más bien para señalar descriptivamente, cómo, a través de diversas etapas de superación de esas formas primitivas, tradicionales de la estructura social, y de un cambio de actitudes, de valores y de política, se puede llegar a la sociedad moderna, equivalente a la de los países desarrollados e industrializados”²².

Este tipo de enfoque ha suscitado también numerosos esfuerzos y políticas recientes en materia de desarrollo, por ejemplo, programas de desarrollo a la comunidad, la racionalización de la administración pública, los esfuerzos por introducir la preocupación por la productividad en la empresa y, en general, el hincapié en la racionalización o modernización en el sentido de los valores, actitudes, instituciones y organizaciones de las sociedades desarrolladas. En los autores que siguen estas formas de análisis de los problemas del desarrollo, se observa, en general, que “este proceso es concebido como una sucesión de etapas que se recorren desde la más

²¹ Ídem, pág. 51

²² Ídem, pág. 51

primitiva o tradicional a la más desarrollada o moderna, pasando por varios niveles o estadios intermedios que tienen determinadas características”²³.

c) El desarrollo como un proceso de cambio estructural global.

Se sustenta en una corriente de pensamiento social latinoamericano denominado estructuralista, “que pone en relevancia la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales que debe llevar a cabo el Estado, para conseguir el cambio social y lograr una creciente eficacia en la manipulación de su medio ambiente natural tecnológico, cultural y social”²⁴. Conseguir como fin último la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas tanto en el ámbito nacional como con sociedades que poseen patrones mas elevados de bienestar material.

“En sus inicios el neoestructuralismo surgió como otra vertiente teórica distinta del enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando adoptar soluciones menos recesivas a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y de ajustes heterodoxos de los años ochenta”²⁵. Esta postura, sin lugar a dudas, fue de corto plazo, ya que muchos de los planes de ajuste fracasaron y la crisis económica persistía. Entonces el neoestructuralismo comenzó a nutrirse del legado positivo del estructuralismo latinoamericano de desarrollo de la

²³ Ídem, pág. 51

²⁴ Sunkel, Osvaldo: “El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina”, Edición Fondo de Cultura Económica, México 1995, pág. 17

²⁵ Ídem, pág. 18

década de la posguerra. Hoy en día los postulados de aquella escuela son el pilar del neoestructuralismo, en lo referente a la condición del subdesarrollo que persiste en los países latinoamericanos no se debe tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que son de índole endógena y estructural, es decir, la causa principal son los problemas estructurales internos del país y de sus políticas internas. A continuación tres características de la economía latinoamericana descritas por Sunkel:

“la vigencia de un modelo de inserción comercial que dadas las tendencias del comercio internacional conduce a una especialización empobrecedora.

El predominio de un modelo productivo desarticulado vulnerable y altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza laboral.

La persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrado y excluyente que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza”²⁶.

Entonces podemos decir que para crecer no basta sólo la liberalización del mercado, sino que el mercado debe ser significativamente complementado por una acción estatal, activa y dinámica que además de sus funciones básicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad) debe incluir dentro de sus límites de la capacidad administrativa: “la promoción o simulación de mercados ausentes; fortalecimiento del mercados incompletos (el tecnológico); superación o enmienda de las distorsiones

²⁶ Ídem, pág. 19

estructurales (concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capitales y del trabajo)

2.1.3 EL DESARROLLO SOCIAL

En las últimas décadas el interés por el desarrollo social se ha visto intensificado, debido a la agudización de los problemas que se han concentrado particularmente en América Latina y África, a raíz de la incapacidad de reducir la pobreza.

En la década de los 90 diversos fueron los enfoques que trataron de dar respuesta a la situación de los pobres que a su vez conllevaba un persistente agravamiento de los problemas sociales, uno de esos enfoques fue la teoría económica norteamericana: la teoría del 'trickle down effect'. 'Trickle down' significa gotear. Según esa teoría, si una economía crece, algo del crecimiento necesariamente goteará hacia abajo porque genera gradualmente mayor empleo, se pagarán salarios a más personas y, por lo tanto, habrá más ingresos y mayor consumo.

Pero los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo, ya que la teoría del goteo señalaba que el progreso económico llegaría a todos de forma casi automática. Sin embargo, esta afirmación no fue correcta, ya que las evidencias muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad, y aumentar su producto bruto, pero ello no se derrama automáticamente. Por el contrario los indicadores anteriores pueden mejorar, y al mismo tiempo continuar deteriorándose o

permaneciendo de esta forma estancada la situación de los sectores más desfavorecidos. El Banco Mundial plantea “Por muchos años se creyó que la manera más eficiente de reducir la pobreza y la desigualdad social era a través del crecimiento económico acelerado”²⁷. Sin embargo la evidencia ha demostrado que si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

Como era de prever, la caída de la teoría del goteo, la revalorización del capital humano y del capital social, y la necesidad de un replanteamiento de que las relaciones entre equidad y crecimiento deben ser reforzadas, advierten que las relaciones entre lo económico y lo social son complejas, por lo que es necesario buscar nuevas rutas que le permitan a los gobiernos mejorar su gestión. “El desarrollo social parece en la experiencia concreta un proceso vital para que pueda existir un desarrollo económico sostenido”²⁸ las inversiones en capital humano y capital social y el mejoramiento de la equidad, son necesarias para que el desarrollo económico pueda tener bases firmes. Así James Wolfensohn ha planteado que “Sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio”²⁹.

Fue en este escenario que la preocupación por el desarrollo social tuvo un fuerte impulso que estuvo apoyado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La CEPAL lo ha abordado, apoyándose en los siguientes puntos:

- “En primer lugar la doctrina de que no basta una redistribución de ingreso para elevar el nivel medio de vida de las masas, sino que una solución estable de este problema sólo puede lograrse por el aumento del producto

²⁷ Cardoso, Fernando; Pinto, Anibal; Sunkel, Osvaldo; “America Latina. El pensamiento de la CEPAL”, Editorial Universitaria, Santiago 1980, pág. 136

²⁸ Ídem, pág. 136.

²⁹ Kliksberg, Bernardo: “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas”, Edición CLAD, Caracas 1997, pág. 45

medio por persona, o, lo que es lo mismo, mediante el crecimiento acelerado del sistema económico.

- En segundo lugar, la convicción de que ese crecimiento exige el mantenimiento de una energía política de desarrollo, orientada con el máximo posible de previsión y mantenida con una flexible continuidad. Y en tercer lugar, la idea de que en consecuencia, esa política necesita apoyarse sobre los lineamientos firmes de una programación acerca de cuya naturaleza y técnicas se ha venido elaborando con renovado afinamiento en estos últimos años".³⁰

A medida que las teorías económicas se fueron haciendo insuficientes, para poder enfrentar los conflictos internos que tenían los nuevos países, se comenzó a incubar la necesidad de estudiar los aspectos no sólo económicos del desarrollo, sino que también los sociales, a través de éstos se intentaría dar respuesta al ¿Por qué en las nuevas naciones, era tan compleja la tarea de que se dieran las condiciones que permitieron a los países desarrollos, conformar capitales fuertes? Es producto de estas doctrinas que surge la inquietud de ¿Por qué motivos algunos países no responden ante los cambios? "El análisis de los motivos lleva de modo necesario al economista al análisis de una estructura social, la cual cuenta con dos principios imprescindibles que son: primero, que estructura social y carácter se corresponden, segundo que la estructura social es un conjunto de instituciones que no puede alterarse sin modificaciones paralelas y más o menos profundas en todas ellas".³¹ Esto quiere decir que, cuando por la aspiración del desarrollo se trata de introducir en un país los instrumentos para su crecimiento económico, lo que se

³⁰ Cardoso, Fernando; Pinto, Aníbal; Sunkel, Osvaldo, op. cit., pág. 236

³¹ Ídem, pág. 236

hace es insertar factores de cambio en una institución que sólo puede operar con éxito completo si los demás componentes de la estructura social se modifican en una dirección paralela, es decir que para que el desarrollo económico sea sustentable, es necesario que trabaje en conjunto con el desarrollo social de una determinada nación en la que quiera intervenir.

Pero el interés por el desarrollo social no terminó aquí, ya que, al término de la segunda guerra mundial se presto principal preocupación a los países llamados subdesarrollados, a raíz del resultado que acarreo este conflicto bélico el cual trajo grandes cambios y una alteración de las preocupaciones centrales de la comunidad internacional. "Por una parte, surgió la ayuda para la reconstrucción y solución de los países devastados por el conflicto, así como la revitalización del sistema económico internacional, basado sobre políticas de pleno empleo en los países industrializados en el marco de la guerra fría y, por otra, tuvo lugar un gran proceso de descolonización que aumentó notablemente el número de Estados independientes."³²

Ha sido a través de los estudios que se han realizado en los últimos años, que se ha logrado constatar un triple origen del interés contemporáneo por los aspectos sociales que están insertos en el desarrollo económico.

- "la directa relación con la asistencia técnica que se les ha entregado a países de escaso desarrollo por medio de diversas organizaciones internacionales;"³³ a medida de que se han ido generando estas relaciones se ha podido evaluar que para el buen éxito de la acción emprendida era

³² Sunkel, Osvaldo: "El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo", op. cit., pág. 12

³³ Cardoso, Fernando; Pinto, Aníbal; Sunkel, Osvaldo, op. cit., pág. 236

necesario poseer perspectivas sociales más amplias y completas acerca de los países en que se desarrollaban, ya que de esta forma se les permitiría llegar a toda la población.

- “centrarse en la doctrina económica misma”³⁴, esto tiene directa relación con la necesidad de algunos de los economistas empeñados en construir una teoría del desarrollo completa y satisfactoria.
- “interés por los aspectos sociales del desarrollo se encuentra, entre los distintos especialistas de la ciencia social”.³⁵

Sin embargo, el estudio del desarrollo social va más allá de este triple interés, ya que el problema más concreto respecto de la situación de los países subdesarrollados se ha visto de diversas maneras, pero una de las más directas, es “la necesidad de que esos países logren modernizarse con los métodos de industrialismo occidental sin que por ello tengan que pagar el precio que abonaron las naciones de occidente por su revolución industrial”³⁶, es decir, evitar que la industrialización destruya la estructura moral y social de los recién llegados, permitiéndoles de esta forma conservar sus raíces y costumbres, para que de esta manera no sientan vulnerados sus derechos y estén más dispuestos a la incorporación de cambios en su estructura social, no como fuese el caso de los países industriales.

Es por eso que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como: “el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una

³⁴ Ídem, pág. 236

³⁵ Ídem, pág. 236

³⁶ Ídem, pág. 237

vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social”³⁷.

Las ideas que sustentan el concepto de desarrollo del PNUD no son nuevas se remontan a la antigua Grecia con Aristóteles que señalaba “es evidente que el bien que buscamos, no es la riqueza; pues la riqueza es meramente útil y no un fin en si misma”. De igual manera el filósofo Inmanuel Kant sostenía que “los seres humanos debían ser considerados como un fin en si mismos más que como medios para lograr otros objetivos”³⁸.

Desde 1990, el PNUD prepara y publica el Índice de Desarrollo Humano para valorar los avances logrados por los países más allá del producto interno bruto per cápita, que es la medida tradicional en esta materia. El IDH da énfasis a dimensiones relacionadas con otros aspectos del bienestar de la población. “Es una medida sintética que resume un conjunto de indicadores relativos a salud (esperanza de vida) y educación (alfabetismo y matrícula escolar), que complementan el indicador de ingreso (ingreso per cápita)”³⁹. Tanto en su metodología como en el cálculo del índice, se hace una serie de supuestos referentes, por una parte, a la relación entre los distintos indicadores y, por otra, a su idoneidad para medir las oportunidades que tiene la población de un país. El índice no ha estado exento de críticas y ha sido modificado en diversas oportunidades

³⁷ PNUD, op. cit., pág. 214

³⁸ Ídem, pág. 214

³⁹ Ídem, pág. 214

El enfoque que le ha dado PNUD para medir el desarrollo, se construye a partir de la idea que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas más que una carencia de ingresos, en el ámbito de las ciencias económicas ha despertado grandes controversias, señalando que la forma de analizar el desarrollo de los países no es la más adecuada. Ya que la evidencia empírica muestra en general una relación directa entre ingresos bajos y carencia de capacidades. Varias preguntas relevantes surgen en las discusiones académicas cuando se intenta establecer una medición multidimensional del desarrollo.

Una teoría alternativa al IDH es la teoría a escala humana, la cual plantea en forma general la necesidad de promover un desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades humanas. “Es una teoría que trasciende las posiciones convencionales tanto económicas como sociales, políticas, culturales, porque visualiza al ser humano como el ente primordial y motorizador de su desarrollo, y este desarrollo debe estar articulado al plan global de cada nación”⁴⁰.

Este enfoque asigna un rol protagónico al ser humano como promotor del desarrollo local, regional y nacional, en el que el Estado actúa como estimulador de soluciones creativas surgidas de todos los espacios, las cuales emergen de abajo hacia arriba y no son impuestas por leyes o decretos, estableciéndose un modelo de autodependencia; a diferencia de la realidad actual, la cual se caracteriza por considerar a la persona como un objeto, sin participación protagónica, comandados por los grupos económicos, políticos y militares dominantes, en donde el Estado ejerce un rol de Estado paternalista y/o dominante, generándose con esta situación un modelo de dependencia.

Con el Desarrollo a escala humana se pretende como objetivo fundamental:

⁴⁰ Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martin: “Desarrollo a Escala Humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones”, Editorial Barcelona, Montevideo 1998, pág. 46

“garantizar a todos las oportunidades para lograr una base de dignidad y un compromiso con el bienestar general, tanto de las generaciones actuales como de las futuras”⁴¹. Por ello, se construyen condiciones sociales, económicas, políticas, jurídicas y culturales que permitan a todos y a todas contar equitativamente con educación, salud, techo y alimentación adecuados, participar en esa construcción y acceder al trabajo, a la posesión de bienes y a la diversificación de actividades

Al concluir con esta primera parte, podemos establecer es que no existe un concepto unívoco en las ciencias sociales, para definir el desarrollo, puesto que existen posturas muy radicales como quienes ven “el desarrollo como sinónimo de crecimiento y su única variable es el ingreso per cápita de una nación” y otros que visualizan el desarrollo como “la ampliación de pasibilidades de poder elegir de un individuo” en donde sus variables principales son el grado de participación ciudadana, longevidad, educación etc.

Lo que si podemos afirmar que es un fenómeno en el cual convergen un conjunto de variables, y que el peso o importancia de cada variable que constituye el desarrollo va a ser diferente en cada Nación estudiada, ya que cada pueblo tiene formas de pensar, sentir y obrar diferentes, lo que para algunas naciones son variables primordiales, para otras son relativas, es por eso que para nosotras nos resulta irresponsable dividir el globo en dos bloques los países desarrollados y países subdesarrollados.

A continuación describiremos los diferentes modelos de desarrollo que han imperado en América Latina.

⁴¹Idem, pág. 46

2.1.4 MODELOS DE DESARROLLO

El modelo de desarrollo económico que ha caracterizado a América Latina durante el siglo XX, presenta una evolución en el tiempo con distintas etapas cuyas características han sido el reflejo de diferentes paradigmas, que siempre han estado ligados a los acontecimientos internacionales.

Para una mejor comprensión sobre el tema a desarrollar lo dividiremos en tres etapas históricas que han dado cursos a los modelos de desarrollo económico que han imperado en América Latina.

La primera etapa que aquí presentamos posee una base económica ligada a las producciones agrícolas destinadas a la exportación y vendría heredada por las recién constituidas naciones latinoamericanas independientes de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La nueva configuración política no supondrá un cambio significativo en la especialización productiva de dichas economías nacionales, caracterizándose su integración en la economía mundial por la continuidad del modelo económico colonial que entraría en crisis durante los años de la Gran Depresión.

En la segunda etapa el agotamiento del modelo exportador llevará a las naciones latinoamericanas a apostar por un modelo de desarrollo aut centrado como contrapartida al anterior modelo colonial-dependiente. A partir de los años 30 se asignará un papel clave a la vertiente interna de la demanda agregada como motor del crecimiento económico regional, optándose por incentivar la industrialización a través de la sustitución de las importaciones, para adelante (ISI). Los primeros

años de esta estrategia cosecharán un crecimiento económico significativo junto a cambios apreciables en la estructura económica latinoamericana aunque las características inherentes a este modelo de industrialización no permitirán el despliegue del conjunto de potencialidades asociadas a la misma, revelándose la estrechez del mercado, además de las ineficiencias derivadas en la asignación interna de los recursos en un contexto protegido, como los principales factores limitativos de esta experiencia.

La tercera etapa comienza en el último tercio del siglo XX cuando se produce el agotamiento al modelo de desarrollo de Industrialización por sustitución de Importaciones. En la década de los 80 será una década de marcada crisis en el subcontinente latinoamericano, una era de convulsiones económicas, sociales y de pérdida de las libertades políticas por parte de la mayoría de estas naciones. No obstante, será también una época donde se van a sentar las bases del nuevo resurgir económico latinoamericano de la década de los 90, que estará basado en un modelo de inserción en la economía mundial caracterizado por la estabilización y el saneamiento económico, lo que dará lugar a la instauración del denominado modelo de regionalismo abierto latinoamericano ante unas sociedades que irán, progresivamente, retornando hacia regímenes de democracia parlamentaria en lo que venimos a denominar como la tercera etapa de Modelo Neoliberal.

a) Modelo de desarrollo de Liberalismo Económico

Las naciones latinoamericanas comienzan el siglo XX con una base económica heredada de su pasado colonial, ampliamente orientada hacia la producción y exportación de productos agrícolas y alimentarios. En estos primeros años el sector industrial era prácticamente inexistente estando representado tan solo por pequeños talleres artesanales dedicados a la producción de herramientas y utensilios de uso agrícola.

Tras su independencia, las naciones latinoamericanas poseen una economía cuya principal fuente de riqueza es la agricultura de exportación. Los cambios que experimenta el entorno económico internacional a lo largo de la primera mitad del siglo XX, con la significativa caída de los intercambios comerciales internacionales y la considerable reducción de las exportaciones latinoamericanas hacia los países industrializados, comprometen la viabilidad de dicho modelo económico. La especialización en producciones del sector primario que caracterizaba a la región se demuestra netamente insuficiente como motor del cambio económico y social.

Los países latinoamericanos, como el resto de los países subdesarrollados deben hacer frente a una serie de problemas asociados a sus principales partidas exportadoras como son la inestabilidad de la demanda, su débil posición negociadora en los mercados internacionales fruto de su relativamente pequeña participación en la oferta mundial, el deterioro relativo de los precios de las materias primas frente al alza de los precios de los productos manufacturados y la creciente protección de los mercados de los países desarrollados.

La crisis económica en la década de los treinta tiene un alcance mundial y los países industrializados tratan de proteger sus mercados de la competencia exterior. El “surgimiento, durante el período de entreguerras, de bloques comerciales de carácter discriminatorio, así como de acuerdos bilaterales netamente proteccionistas, contribuyó a la severa contracción del comercio mundial que acompañaría a la Gran Depresión”⁴². Como consecuencia, los países subdesarrollados reorientan su producción hacia el mercado interior, lo que constituye la principal fuerza de crecimiento económico de un buen número de países que adoptan la política industrializadora sustitutiva de importaciones a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Esta situación surge a partir de la gran depresión. La crisis económica que sufrieron los principales clientes de las economías latinoamericanas, los centros económicos mundiales, las arrastró también a ellas siendo en este nuevo entorno donde la política de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) será el modo de adaptación a los nuevos condicionantes exteriores. De este manera, los años treinta ven nacer iniciativas industrializadoras a lo largo de toda el área latinoamericana.

b) Modelo de desarrollo Industrialización vía Sustitución de Importaciones (ISI)

Las características de este modelo económico a la hora de su implementación se pueden sintetizar en “una intervención del poder público que es decisiva en cuanto a fijar las bases del propio proceso

⁴² Balassa, B: “Integración económica y asignación de recursos en América Latina”, Edición fondo de cultura económica, Buenos Aires 1985, pág. 87

industrializador y un decidido empeño normalmente explicitado de *reducir la dependencia* del desarrollo de la economía respecto del exterior”⁴³

La ISI es la estrategia económica dominante en los países latinoamericanos entre los años 30 y los años 70. No obstante, la aplicación de esta política industrializadora no logra cosechar todos los éxitos esperados a priori, presentando una serie de luces y sombras.

La ISI tiene un relativo éxito en la sustitución de determinados bienes de consumo que anteriormente eran importados, aunque también se va a incrementar la dependencia exterior de estas naciones, especialmente en el aprovisionamiento de materias primas y materiales intermedios destinados a la industria. La industrialización no trae consigo una reducción en la dependencia de la tecnología exterior, es decir, aunque es los países existe un gran número de industrias estas no fabrican tecnología, sólo la importan. Además, a partir de 1950 el modelo comienza a ofrecer signos de agotamiento en la sustitución de los bienes de consumo de importación incrementando sus necesidades de productos energéticos, intermedios y otras materias primas.

Existen determinadas causas que residen en la base del fracaso relativo de este aspecto de la política ISI, entre las que destacan las siguientes:

“La *protección arancelaria* exterior fue durante este período muy elevada ya que se perseguía una verdadera sustitución de las importaciones”⁴⁴, lo que introdujo importantes ineficiencias en la asignación de los recursos a escala nacional como consecuencia de la fijación de unos precios y costes

⁴³ Ídem, pág. 105

⁴⁴ Ídem, pág. 105

relativos interiores que no respondían a la realidad de las condiciones competitivas de la economía regional.

Ante la apuesta por la industrialización surgieron presiones por parte de los grupos sociales que tenían mayores posibilidades de perder rentas económicas a medio plazo como eran los propietarios de las grandes explotaciones agrarias y ganaderas. “Estas presiones llevaron incluso a la subvención de determinados excedentes agrarios por parte de las instancias gubernamentales lo que añadiría ineficiencias en el proceso de formación de los precios interiores”⁴⁵.

“Se fomentó el consumo de producciones de las nacientes industrias nacionales a través de subsidios públicos como un modo de lograr la consolidación de esta demanda en el medio plazo”⁴⁶. Esta situación introduciría nuevas distorsiones en la formación de precios y generaría ineficiencias en la asignación de los recursos internos al canalizar la inversión hacia las actividades más lucrativas que no eran siempre las más eficientes. Este hecho unido a la reducción de la inversión pública como resultado de la reducción de los ingresos derivados del comercio exterior introdujo una severa restricción al crecimiento autónomo futuro que, a medio plazo, pesaría sobre las posibilidades de desarrollo de las industrias nacionales.

Otro aspecto fundamental del fracaso de las políticas ISI fue la incapacidad de generar una clase media que ayudara a consolidar las industrias nacientes a semejanza de lo ocurrido en las sociedades occidentales

⁴⁵ Ídem, pág. 105

⁴⁶ Ídem, pág. 106

durante el desarrollo de sus procesos de industrialización. Tal y como muestran algunos autores, “el éxito en la sustitución de importaciones en los países con una distribución de rentas muy desigual como es el caso latinoamericano está ligado básicamente a los grupos de ingresos medios”⁴⁷ Pues, los grupos de rentas altas obtienen sus manufacturas vía importaciones y los grupos de rentas bajas, un gran porcentaje de la población, se encuentran a un nivel de subsistencia sin capacidad alguna de influir significativamente sobre la evolución del gasto nacional. “Esta realidad conducirá a que se produzca un cuello de botella en la necesaria ampliación del mercado interior como sostén del desarrollo industrial nacional”⁴⁸

Dos características que completan esta panorámica de las políticas ISI en el contexto latinoamericano. La primera: es la relativa al diseño del enfoque industrializador como fin en sí mismo, lo que introduce un sesgo en la planificación económica nacional que retrasa o impide el desarrollo y la modernización *de las* exportaciones agrícolas y del sistema económico en su conjunto. “La conjunción de una serie de elementos ha llevado a la agricultura a un abandono considerable en la mayoría de los países que han seguido una política industrializadora sustitutiva de importaciones. En este sentido el caso latinoamericano no es una excepción”⁴⁹. En este contexto y en términos más generales, la política de ISI, supuso una significativa discriminación del sector agrario a través de la sobrevaloración de los tipos de cambio, la introducción de impuestos a la exportación, la protección

⁴⁷ Ídem, pág. 106

⁴⁸ Talavera, Deniz: “La crisis económica de América Latina”. Ediciones Sendai, Barcelona 1991, pág. 45

⁴⁹ Ídem, pág. 45

concedida al sector industrial y las intervenciones directas en los mercados agrarios lo que en definitiva llevó a que en este esquema económico “a la agricultura se le asigna un rol subordinado al objetivo del crecimiento industrial”⁵⁰

Esta acumulación de sesgos hacia el industrialismo supondría perder la oportunidad de que los recursos tradicionalmente generados por el sector agrario, que representaron la base económica de la anterior etapa del desarrollo económico latinoamericano, pudieran contribuir a consolidar el sector industrial estando los productos agrícolas afectados por severas restricciones a la exportación (impuestos y aranceles).

Las reformas introducidas posteriormente en los países latinoamericanos durante los años finales de la década de los 80, y con mayor firmeza durante los años 90, se dirigirán, en este sentido, hacia “la modernización de las explotaciones agro-ganaderas presentando un éxito relativo en la tecnificación del campo y en el incremento de la productividad del empleo agrícola”⁵¹

La segunda característica: hace referencia al creciente endeudamiento externo que se deriva del proceso de industrialización aut centrado. El relativo aislamiento con que desarrollan los países latinoamericanos sus procesos de industrialización impide una eficiente inserción de sus producciones en los mercados internacionales, dada la falta de competitividad que introduce el incorrecto proceso de formación de precios que rige en sus economías. El grado de diferenciación de sus producciones

⁵⁰ Ídem, pág. 45

⁵¹ Ídem, pág. 54

manufactureras es, también, claramente insuficiente de cara a incrementar la participación de dichas producciones en los mercados internacionales y regionales dada la dependencia existente de los centros económicos en cuanto a tecnologías, materiales intermedios y nuevos materiales. Esta realidad, unida a la insuficiente inversión interior derivada del continuo drenaje de recursos destinados al servicio de la deuda, entre 1930 y 1960, introduce una elevada fragilidad financiera en el sistema latinoamericano. Adicionalmente, desde su reincorporación a los mercados financieros en 1960 y dadas las condiciones de financiación que rigen en estos años los países latinoamericanos siguen incrementando su endeudamiento durante los años 60 y con mayor amplitud durante los años 70.

Esta situación desemboca en crecientes déficits de balanza por cuenta corriente reflejo de la escasa competitividad regional en los mercados manufactureros internacionales y de la importancia que posee el ahorro externo en la financiación de la agotada industrialización regional. A partir de los años 60, el modelo ISI comienza a mostrar signos de agotamiento lo que lleva a determinados gobiernos latinoamericanos a incrementar el gasto y la inversión públicos como modo de incentivar el crecimiento industrial, aspecto que desemboca en un significativo empeoramiento del saldo exterior derivado de un crecimiento de las importaciones destinadas a la industria superior al de sus exportaciones y dada la dependencia en materiales y tecnología exterior.

La mejora de las condiciones financieras internacionales lleva a estos países a adoptar otras decisiones con el objetivo de mejorar el rendimiento del agotado modelo ISI, "el recurso creciente a los capitales externos y la otra

la puesta en marcha de procesos de integración regional tendentes a ampliar el mercado asociado a las manufacturas de origen regional”⁵². Este recurso al endeudamiento externo fácil, en especial durante los años 70, y el agotamiento de las fuentes de crecimiento económico regional serán dos de los factores subyacentes a la crisis posterior.

En los años finales del modelo industrializador la restricción exterior de la economía latinoamericana comienza pesar sobre el equilibrio del sistema, pues los países tienen la necesidad de endeudarse con el exterior para poder llevar adelante sus inversiones en el sector industrial. El ahorro externo había sido suficiente para cubrir esta falta de recursos en momentos de abundante liquidez internacional, pero la situación se torna dramática cuando en 1980-1981 Gran Bretaña y USA., decidan endurecer sus políticas monetarias pasando a elevar significativamente los tipos de interés ante los acusados déficit presupuestarios y exteriores que caracterizan a sus economías. La presencia de tensiones inflacionistas derivadas de los dos shocks petrolíferos y el golpe al Sistema Monetario Internacional que supondría la devaluación del dólar facilitan el inicio de la recesión internacional.

Esta decisión es imitada por el resto de los países industrializados lo que se refleja en una significativa elevación de los tipos de interés en los mercados financieros mundiales, principal causa detonante de la crisis de la Deuda Externa. “Una nueva oleada de deflación en los precios internacionales de los productos primarios y el empeoramiento de los términos de intercambio llevará a una situación de insostenibilidad en la financiación del desarrollo

⁵² Berzosa, C: “La deuda externa” , Ed. IEPALA, Madrid 1987, pág.132

económico latinoamericano y, en muchos casos, sumirá a estos países en una década de desequilibrios macroeconómicos profundos con la consabida pérdida de credibilidad internacional por parte de sus sistemas económicos”⁵³

La crisis latinoamericana se caracteriza por la agitación social y política que viven estas economías durante los años 70 al igual que ocurre en el resto de las sociedades occidentales. En este contexto, la nueva orientación económica hereda un sector público elevadamente endeudado (déficit públicos desbocados y pugnas políticas solventadas mediante subsidios públicos a determinadas clases) y el relativo empeoramiento de las condiciones de vida de la sociedad que supone la aplicación de unas severas políticas de ajuste y la apertura económica unilateral implementadas por parte del nuevo ideario monetarista. Pese a todo, “la principal causa determinante del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro de la segunda etapa debe buscarse en la excesiva dependencia del mismo con respecto al ahorro y a la tecnología externos en su incapacidad para consolidar el proceso de industrialización, pasando de un modelo de crecimiento extensivo a otro más intensivo y centrado en la innovación”⁵⁴.

En este escenario, caracterizado por la urgente necesidad de capital y por la dependencia exterior nuevas opciones de política económica, se van abriendo paso en el seno de las naciones latinoamericanas, en lo que hemos venido a definir como tercera etapa del desarrollo latinoamericano.

⁵³Díaz, Carlos: “Crisis y ajuste de la economía boliviana” , Ed. FLACSO-Chile, Chile 1989, pág. 74

⁵⁴Cardoso, Fernando: “Teoría de la dependencia o análisis concreto de situaciones de dependencia”. (En: Teoría, metodología y política del desarrollo de América Latina.), Ediciones FLACSO, Santiago 1972, pág. 39

Entre 1975 y 1985, el crecimiento del volumen de deuda es sustantivo y en determinados años el servicio de la deuda llegará a detraer una significativa parte de las divisas procedentes de la exportación. Esta nueva trampa del endeudamiento latinoamericano supondrá el relativo estancamiento de la renta individual en estas sociedades durante la década de los 80.

c) Modelo de Desarrollo Económico Neoliberal

A inicios de los año 70 el clima económico es pesimista en la región desembocando el agotamiento del modelo ISI en un creciente malestar social que en ocasiones terminó en revuelta social. Esta situación da lugar a la sustitución de los regímenes democráticos existentes por otros autocráticos que se extenderán durante los años próximos. “En el plano económico visualizaremos la sustitución del modelo industrializador autocentrado por una visión económica de corte básicamente monetarista que desemboca en la aplicación de severas políticas de ajuste económico destinadas a frenar la desbocada inflación, pero con evidentes efectos contractivos sobre la actividad económica en sus primeros años”⁵⁵

Este aspecto va a ser clave en la conformación de la estrategia de crecimiento económico aplicada durante la próxima década, optando los países latinoamericanos por el desarrollo y la consolidación de diferentes experiencias de integración económica regional que les permitan una

⁵⁵ García Menéndez, JR: “Política económica y deuda externa en América Latina”. Ed. IEPALA, Madrid 1989, pág. 87

verdadera ampliación de sus mercados internos como pre-requisito para recuperar la senda del crecimiento equilibrado.

Los regímenes autoritarios como el caso de Chile, hacen del ajuste económico sin disenso social y sin pugnas redistributivas un objetivo prioritario. En primer lugar hacen un modelo basado en la “eficiencia” frente a los desalentadores resultados de la última fase del modelo reformista industrializador que busca tanto el apoyo de ciertas clases internas como de la opinión pública internacional. En segundo lugar se busca consolidar la alianza de los intereses de la oligarquía tradicional de base agraria, de determinados dirigentes empresariales, así como de la corriente de pensamiento neoliberal. Estos regímenes optan además, por una política encaminada a lograr una plena inserción de la economía latinoamericana en los mercados internacionales.

Para ello, “se exige el desmantelamiento y privatización del aparato económico estatal, una drástica reducción del gasto público, el fomento de una asignación de los recursos más eficiente, la búsqueda de una mayor competitividad internacional (reducción y eliminación de aranceles, trabas a las inversiones extranjeras, reducción de los salarios reales), el desarrollo de un fuerte sistema financiero y la liquidación de las reformas económicas y sociales iniciadas durante la fase anterior. Los principales beneficiados de esta estrategia son los sectores exportadores de productos primarios y las manufacturas con alto contenido en factor trabajo.”⁵⁶

⁵⁶ Celedón, Carmen; McMahon, Gary Coed.; Morales, Juan Antonio: “La política económica en la transición a la democracia: lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay” , Ed. CIEPLAN, Santiago 1993, pág. 74

En este entorno económico, “la aplicación de los programas de ajuste se plasma en la reducción de los desequilibrios, comenzando por la devaluación del tipo de cambio, la disminución del gasto público, la recuperación de la competitividad exterior de las producciones internas mediante la reducción de los salarios, la vuelta al equilibrio de las cuentas públicas a través del aumento de las tarifas públicas y la reducción, y a veces eliminación, de diversos subsidios. A su vez, se procedió a limitar el crecimiento de las importaciones y a fomentar el de las exportaciones, consiguiendo en pocos años retornar el equilibrio a la restricción exterior, pero reduciendo drásticamente los recursos destinados a la industria interior y su capacidad para generar un crecimiento económico sostenido.”⁵⁷

En un breve espacio de tiempo se hace evidente como el ajuste ha tenido un carácter elevadamente recesivo, generando una significativa reducción de la actividad económica en el corto plazo y un considerable deterioro del empleo; incluso dichos programas de ajuste han tenido un escaso efecto en la reducción de la tasa de inflación, cuyas elevadas tasas permanecen en la región hasta los primeros años 90. El cambio del modelo económico, y de su esquema ideológico asociado, supone la renovación del discurso cepalista largamente descrito por la política latinoamericana como expresión de su relativa autonomía de pensamiento, integrándose el nuevo discurso en la corriente del pensamiento globalizador y uniforme que caracteriza al nuevo siglo.

⁵⁷Ramos, Joseph: “Política económica neoliberal en países del cono sur de América Latina 1974-1983” fondo de cultura económica, México 1986, pág. 57

2.2 EL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

El rol del Estado en el desarrollo económico de América Latina ha sido objeto de permanente debate en las ciencias económicas a través del tiempo. Existen diversos enfoques, algunos ejerciendo fuertes críticas, por la ausencia o pasividad del Estado en el escenario económico en las primeras décadas del siglo XX, y por sus formas extremas y muchas veces ineficientes de intervencionismo en el período de la postguerra, o por el autoritarismo que ha ejercido en varios países latinoamericanos hace un par de décadas. Lo que nadie discute es que el Estado ha sido un importante actor económico en la mayoría de los países de la región, al menos desde los años 30. Casi ninguna circunstancia o tendencia significativa en el desarrollo de la región ha estado exenta, directa o indirectamente, de la influencia del Estado. En algunos países el rol que ha ejercido el gobierno a sido arremetedor, subordinando violentamente a la población civil a sus dictámenes. En otros, ha debido negociar con poderosos grupos privados, en ocasiones sin éxito, cuando quería implementar ciertas políticas. Pero en todo caso, es un agente económico que no puede ser ignorado por nadie que planifique a gran escala.

Es por eso que es de vital importancia poder cuantificar el rol del Estado en el desarrollo de un país, se pueden utilizar un abanico de variables, las más destacadas por los autores estudiados tienen relación con el aumento de la participación de los gastos gubernamentales en el Producto Interno Bruto PIB. Esta tendencia se repite en varios países de la región, aunque no es una regla general. “En 1972, por ejemplo, mientras Chile mostraba una participación estatal del 44%,

Bolivia era algo superior al 9%. En años posteriores, y sobre todo en los años 80, los diferenciales se han reducido. Brasil mostró la participación más alta, con 37% y Paraguay la más baja, con 11%"⁵⁸. Los datos aquí señalados nos sirven para ilustrar como a través de los gastos gubernamentales se puede diferenciar el rol del Estado que cada país a desempeñado.

Un indicador de vital importancia a partir de la década del treinta en Latinoamérica, para cuantificar el rol del Estado, tiene relación con la creación de empresas públicas, un ejemplo para graficar esta tendencia muestra que, "Bolivia en 1985 contaba con más de 170 empresas públicas, que estaban presentes en prácticamente todos los sectores económicos"⁵⁹.

Otro componente indicador del rol del Estado se puede percibir al centrar la atención en componentes específicos y relevantes de los gastos públicos. Por ejemplo, la participación de la inversión pública en la inversión interna bruta fija, muestra que en Brasil y Chile el Estado ha sido un inversionista importante, al igual que ahora último en Colombia y Venezuela, pero en Perú y Uruguay su importancia ha sido mucho menor, así lo ha establecido la CEPAL en las últimas publicaciones relacionadas al tema en el año 2005. Si se considera el rol social del Estado, es decir, las actividades públicas diseñadas para atender y satisfacer el bienestar de grupos de ingresos medios y bajos, "Chile y Costa Rica le dieron la mayor importancia relativa, en tanto que en Ecuador y Bolivia dichas actividades obtuvieron una proporción mucho más baja de los recursos públicos. Si se toma en

⁵⁸ Muñoz, Oscar: "El rol del Estado en el desarrollo de América Latina", Serie docente 2, Santiago 1990, pág. 2

⁵⁹ Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985", Serie 62 Reformas Económicas CEPAL, Bolivia 2000, pág. 45

cuenta la iniciativa distributiva efectiva de los gastos públicos, en Chile y Colombia era mucho más progresiva que en Ecuador, revelando así que la incidencia del Estado no sólo es materia de gastos en provisiones sociales sino también de cómo se asignan dichas provisiones entre los distintos estratos de la población”⁶⁰.

Por último es importante cuantificar el Producto Interno Bruto de un país, aunque si bien es un indicador para medir el crecimiento de una economía, es un dato importante cuando queremos medir el rol del Estado en el desarrollo de un país. De igual manera cuando centramos la atención sobre la deuda externa pública de una nación, esta nos permite ver que en algunos países de la región hubo un desarrollo económico impulsado por el Estado, pero con una base económica dada por donaciones o créditos internacionales

Antes de profundizar en las diferentes fuentes que hablan sobre el rol del Estado, es importante recordar que existe un abanico de perspectivas respecto a este concepto en el ámbito de las ciencias sociales.

Es así, en las ciencias sociológicas y políticas, a grandes rasgos, es habitual considerar al Estado desde el punto de vista de las estructuras de clase y de poder. La teoría económica tradicional, por otra parte, percibe al Estado como un agente económico que interfiere exógenamente en las fuerzas del mercado. finalmente, la teoría del desarrollo ha llegado a un cierto acomodo en que, si bien, reconoce el compromiso del Estado en el área de los procesos sociales, éste tiene algún grado de autonomía para influir sobre el desarrollo a través de políticas o acciones directas. El énfasis en, este caso, esta puesto en los efectos de las políticas sobre el desarrollo y la acumulación de capital.

⁶⁰ ídem, pág.3

La teoría del desarrollo económico latinoamericano ha dado la visión de que el Estado durante varias décadas del siglo XX, tuvo un rol muy importante como promotor activo de la actividad económica, transformando economías tradicionales, rurales, de exportación primarias, en sociedades relativamente modernas, urbanas e industrializadas; implementándose el modelo de desarrollo ISI descrito anteriormente en el punto 2.1.3. El ritmo de este proceso ha sido muy distinto según cada país, así lo demuestra Chile que desde la década del 30 el Estado asume un rol importante creando diferentes empresas e industrias públicas, convirtiéndose en el motor de la economía; por otro lado tenemos Bolivia en donde el Estado es un actor relativamente pasivo en la transformación de la economía del país.

En contraste con ciudades industriales avanzadas, que se desarrollaron en el siglo XIX y donde la acumulación se realizaba principalmente a través de los mercados y de agentes privados, impulsados por los paradigmas del liberalismo económico ya señalado en el desarrollo. En los países en desarrollo de América Latina este proceso ha requerido de una fuerte presencia del Estado.

En la economía del desarrollo se habla de “tres mecanismos básicos que caracterizaron el crecimiento en los procesos industriales tempranos: expansión de la demanda, ya sea a través del crecimiento del ingreso local o de las exportaciones; ahorro e inversión; y crecimiento de la productividad”⁶¹.

En los países en desarrollo en América Latina, estos mecanismos han presentado discontinuidades e imperfecciones de mercados que han impedido el crecimiento eficiente y dinámico basado exclusivamente en las fuerzas del mercado. La expansión de la demanda estable ligada a sectores de exportación primarias, con

⁶¹ Larroulet, Christian, op. cit., pág. 554

insuficientes efectos de difusión del ingreso al resto de la economía o el surgimiento de fuertes inestabilidades en los mercados externos. El ahorro y la inversión estaban muy influidos por las entradas de capital extranjero y las rentas provenientes de sectores ricos en recursos naturales, y por lo tanto estaban limitados por las expectativas en los sectores. El aumento de la productividad estaba directamente relacionado con el aumento de la demanda exterior, es decir, había aumento de la productividad siempre y cuando la demanda externa lo solicitara, ya que el mercado interno, por lo pequeño, rápidamente se saturaba. De esta manera, el crecimiento se convirtió en un proceso asimétrico, con escasos efectos de difusión hacia las economías nacionales.

Es por eso que el rol básico del Estado en muchos gobiernos ha sido el de fortalecer los vínculos desde los sectores externos hacia las economías nacionales. Las políticas de sustitución de importaciones anteriormente señaladas, intentaron basar la expansión de la demanda en el mercado local. La intermediación financiera del Estado y las empresas estatales eran los mecanismos utilizados para promover la inversión en apoyo de la sustitución de importaciones. El crecimiento de la productividad fue tal vez el mecanismo más desatendido durante esta nueva fase de intervención estatal. Había una expectativa implícita de que el crecimiento de la productividad seguiría en forma más o menos automática los estímulos originados en la expansión de la demanda y en las políticas de inversión. Quizás éste sea el meollo de algunas de las frustraciones crecientes que tuvo que enfrentar la industrialización en América Latina.

Las sociedades latinoamericanas se encuentran entre las más desiguales en lo referente a la distribución del ingreso. Un objetivo básico de las políticas

intervencionistas a través de la región ha sido la reducción de la desigualdad, utilizando una variedad de actividades públicas, tales como educación, previsión en salud, seguro social, viviendas económicas.

2.2.1 Evolución Histórica de los Estados Latinoamericanos

Para poder comprender de mejor manera los distintos roles que adoptó el Estado en América Latina durante el siglo XX para promover o impulsar el desarrollo económico, es necesario hacer un breve recorrido histórico, en la formación de los Estados latinoamericanos.

a) Formación de Estado - Nación (1600 - 1800)

En la mayoría de los países latinoamericanos la organización del Estado fue un proceso lento y tardío, lo que contribuyó en gran medida es que la región estaba escasamente poblada y que la población se concentraba en torno a zonas predominantemente costeras y el interior no estaba poblado.

Durante este periodo se organizó una economía colonial orientada a sustentar el proceso exportador de minerales, para lo cual se requería que las regiones con aptitudes agrícolas proveyeran los bienes de subsistencia requeridos por la población dedicada a la minería. Este sistema generó vínculos entre distintas regiones. Por ejemplo, Chile con un valle central, especialmente apto para la

agricultura de clima templado, proveyó de trigo requerido en Perú, dando paso a lo que denomina “ciclos exportadores”.

A medida que se fueron agotando los yacimientos más ricos de metales preciosos, declinó la exportación de excedentes a la metrópolis. Esto tuvo varios efectos. Así, junto con debilitarse el poder económico y militar de España, comenzaron a desarticularse los vínculos económicos intrarregionales de Latinoamérica, con lo cual las economías se volvieron más autosuficientes, volcándose preferentemente a la agricultura. Los virreinos sufrieron un proceso de desmembramiento y el poder comenzó a desplazarse hacia aquellas regiones con mayor potencial agrícola.

En este contexto secular tuvieron lugar las guerras de la Independencia, que no hicieron sino consolidar las tendencias desmembradoras que ya se venían produciendo. Sin embargo, el término del dominio colonial significó, además, el surgimiento de las ansias de poder, en cada una de las regiones independizadas. En efecto, las elites que protagonizaron las guerras, se enfrentaron muy pronto entre si en disputas por la definición y control por los liderazgos de las nuevas naciones. Si bien, en general, todos los movimientos independistas se inspiraron en el ideal libertario europeo de la Revolución Francesa, la lucha que siguió a la independencia se dio más bien entorno a los liderazgos de familiares, de regiones específicas o simplemente de caudillismos personales. Pero, en último término, la capacidad de imponer una solución más definitiva a la lucha por el poder dependió fuertemente de la capacidad de establecer alianzas con los grupos terratenientes que disponían de poder económico. “Cuando se logró establecer una capacidad hegemónica de una región sobre las demás del país, ello contribuyó también a consolidar un

centralismo político que sería la base del futuro Estado Nacional"⁶². Es decir, en varios países como es el caso de Chile, se dio el dominio temprano de la clase terrateniente del valle central frente a la elite rival de más al sur.

b) Formación del Régimen Oligárquico (1850 - 1930)

Durante todo el siglo XIX, varios procesos contribuyeron a perfilar lo que serían los Estados oligárquicos de comienzos del siglo XX. Desde el punto de vista económico, la mayoría de los países latinoamericanos tuvieron una apertura al mercado de tierras, al mercado del trabajo, a la apertura comercial de las economías, a la división internacional del trabajo y la penetración de capitales extranjeros. Esta creciente actividad económica generó a su vez, la necesidad de organizar institucionalmente los aparatos estatales o la administración pública para dirimir y solucionar numerosos anacronismos y ambigüedades heredadas de la época colonial.

Es así que el antiguo régimen de propiedad de la tierra heredado de la colonia no se adapta a las exigencias que imponía una agricultura que debía hacerse más competitiva. En efecto, las instituciones coloniales de la encomienda, las tierras indígenas, enormes propiedades de la corona y de la iglesia, significaban concentraciones desproporcionadas de tierras, que no permitían satisfacer las necesidades de una población en crecimiento y las exigencias de mayor productividad. Se produjeron, entonces, en muchos países procesos expropiatorios, formales o informales, deliberados o espontáneos. Es decir,

⁶² Muñoz, Oscar, op. cit., pág., 10

muchas tierras estatales pasaron a manos privadas simplemente por la necesidad de los gobiernos de contar con más recursos. Otro proceso que contribuyó a modificar el régimen de propiedad de la tierra fue la expropiación de las grandes extensiones que controlaban la Iglesia y las ordenes religiosas. Las parcelaciones realizadas por grandes hacendados a fin de asegurarse una oferta de mano de obra que no requería el pago en salarios sino en tierra, lo que contribuyó a la transformación del régimen agrario.

En el ámbito político y social, también encontramos factores que contribuyeron a dar forma a los Estados oligárquicos. Un aspecto importante a destacar, fueron las llamadas reformas liberales, basadas en el liberalismo europeo. En Latinoamérica se inicia un proceso cultural de laicización, es decir, de ruptura con el sistema de valores tradicionales de raíces hispánicas y católicas que había hegemonizado el pensamiento intelectual y político durante la colonia. Se trató así de oponer a una visión escatológica del mundo, a una visión nacionalista de la sociedad. Un efecto político de este cambio fue que una parte significativa de las elites gobernantes y sobre todo los grupos intelectuales se separaron progresivamente del pensamiento cristiano tradicional o conservador asumiendo un pensamiento liberal. En la práctica ello condujo a que se procuró limitar o terminar con la considerable influencia que la iglesia católica ejercía en la educación, la organización de la familia y de diversos otros aspectos de la vida ciudadana, como el registro estadístico de la población, la administración de los cementerios, etc.

A través de estos cambios y junto a la incorporación de América Latina a un comercio internacional en rápida expansión con la difusión de los ferrocarriles, que comenzaron a unificar los territorios, se consolida en la segunda mitad del siglo XIX los llamados Estados oligárquicos, que se pueden definir como “la expresión del poder de un pequeño grupo de familias que controlaban grandes recursos económicos y políticos y en el seno de los cuales se definieron las grandes cuestiones nacionales”⁶³.

Junto con el desarrollo del Estado oligárquico, es importante destacar que en el ámbito económico comienza una fase de dinamización de las economías bajo el estímulo de las exportaciones de productos primarios, la entrada masiva de capitales extranjeros, la formación gradual de mercados nacionales y el desarrollo ideológico del liberalismo económico que da paso al “modelo de desarrollo de liberalismo económico” ya expuesto en las páginas anteriores. Es justamente el liberalismo económico años más tarde que pone crisis el Estado oligárquico por la evolución inestable de las economías dependientes de las exportaciones de unos pocos productos primarios y la regulación de la economía sólo a través de las fuerzas del mercado. Otro factor importante que pone en jaque al Estado es el progresivo desarrollo de movimientos de masas populares, que comenzaron a reclamar por sus derechos sociales, generando fuertes tensiones y una crisis de legitimidad. La manifestación más dramática de este proceso fue la revolución Mexicana (1910-1920). Pero varios países de América del Sur como es el caso de Chile y Brasil con la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, la gran depresión de 1929-1930 se produjeron cambios

⁶³ Furtado, Carlos: “La economía Iberoamericana. Una síntesis desde la conquista Ibérica hasta la revolución Cubana”, Editorial Universitaria, Santiago 1969, pág. 85

políticos significativos y duraderos. En todos estos países los regímenes oligárquicos debieron aceptar la incorporación al gobierno de amplios sectores de clase media y popular, que hasta entonces habían sido prácticamente excluidos. Al mismo tiempo, y a causa de la inestabilidad y profundas mutaciones del escenario económico internacional, los sistemas económicos debieron adaptarse a una nueva estructura productiva. Con ello, la fase en que el crecimiento era estímulo básicamente por la expansión de las exportaciones primarias fue dando paso a una nueva etapa en que el crecimiento de la economía fue inducido principalmente por el proteccionismo y la sustitución de importaciones.

c) Formación de Régimen Populista o Mesocrático (1930 - 1960)

Los llamados Estados Populistas o mesocráticos, se forman en medio de gran inestabilidad política y económica, que se encuentran varios países latinoamericanos producto de la crisis de rol del Estado Oligárquico debido al agotamiento del modelo de desarrollo de liberalismo económico, que se expreso en golpes militares o revoluciones abiertas.

Antes de continuar, es preciso aclarar los dos conceptos aquí mencionados, populismos y mesocráticos, que si bien son palabras afines no son sinónimos. "Se ha denominado regímenes populistas a los sistemas caracterizados por el liderazgo absoluto de caudillos con fuerte influencia en las masas populares, especialmente urbanas"⁶⁴ bajo esta descripción podemos señalar que los gobiernos de Juan Domingo Perón (1945-1955) en Argentina y Getulio Vargas

⁶⁴ Muñoz, Oscar, op. cit., pág. 87

(1930-1954) en Brasil corresponden a regímenes populistas. Por otro lado “los regímenes mesocráticos constituyeron, por otra parte, formas más institucionalizadas de democracia representativa, basada principalmente en el apoyo de las clases medias y de los sectores más organizados de las clases populares”⁶⁵. Estos regímenes se caracterizaron por un alto contenido de paternalismo estatal, en tanto que las políticas económicas se orientaron a satisfacer a las masas mediante mayores gastos públicos. A menudo estas políticas causaron agudos desequilibrios económicos e hicieron uso de un amplio arsenal de controles directos y discrecionalidad. Aunque la justificación de estas políticas era tratar de resolver problemas de pobreza relacionados con la “*cuestión social*” definida como “la totalidad de las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes: una nueva forma dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez mas complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad”⁶⁶; que se había agravado por los efectos del desempleo provocados por la gran depresión ellas respondían también, en gran medida, a las ambiciones de poder de los caudillos populistas, que veían en la cuestión social la posibilidad para mantener su dominación.

Los Estados populistas entran en crisis por los continuos desequilibrios económicos, producto del agotamiento del modelo de desarrollo ISI imperante en la época que se expresan en procesos inflacionarios, que se agudizaron durante los años de guerra por la falta de abastecimientos importados. Además se comenzaron a manifestar las insuficiencias de la infraestructura económica

⁶⁵ Ídem, pág. 87

⁶⁶ Grez Toso, Sergio: “La cuestión social en Chile. Ideas y debates. Precursores: 1804-1902”, DIBAM, Santiago 1997, pág. 110

y social, sobre todo en aquellos países que habían iniciado más tempranamente sus procesos de industrialización.

Como consecuencia de la inestabilidad económica imperante en Latinoamérica se hicieron intentos de formular objetivos de crecimiento económico y aplicación de políticas de largo plazo coherentes con el desarrollo de los sectores productivos, comenzaron a tener más fuerza, en la medida que se creó una conciencia internacional sobre los problemas del desarrollo y la amplia brecha existente entre países ricos y países pobres. Como resultado, dos paradigmas tuvieron gran influencia en América Latina durante este período: la primera la teoría keynesiana que justifica la necesidad de la intervención del Estado por las fallas de mercado y la segunda es el creciente debate internacional sobre las causas del atraso económico y las medidas más apropiadas para superarlo. Ambos elementos contribuyeron al surgimiento de una teoría del desarrollo económico que ponía en evidencia que el atraso podía ser combatido con estrategias y políticas coherentes, dirigidas desde el Estado.

En América Latina este debate fue impulsado por la CEPAL bajo el liderazgo de Raúl Prebisch quien, además, contribuyó a la formulación de una teoría del desarrollo económico que se denominó "teoría de la dependencia". La cual divide el globo en dos partes: el primero los países periféricos, compuestos por países subdesarrollados y el segundo, países centrales compuestos por países desarrollados "La tesis central postulaba que los países periféricos estaban expuestos a un desarrollo muy desigual y poco equitativo con respecto a los países centrales, por cuanto el orden económico internacional tendía a concentrar los beneficios del crecimiento de estos últimos. Uno de los

mecanismos básicos de perpetuación de esas desigualdades es la relación de precios de intercambio, la cual mostró, que había tendido a moverse en el largo plazo en contra de los países exportadores de materias primas”⁶⁷. Esta tesis fue y continúa siendo muy controvertida y debatida en los medios académicos, aunque en definitiva no ha sido desvirtuada. Pero su influencia sobre las políticas de desarrollo y sobre el rol económico del Estado fue enorme en América Latina. En efecto, la teoría de la dependencia establece que los países de América Latina no podrían superar su condición subordinada en el intercambio internacional si no reformaban sus estructuras económicas de manera de diversificar tanto la producción como las exportaciones, promoviendo en especial la industria manufacturera y otras actividades con mayor capacidad de absorción de progreso técnico. Sin embargo, según la concepción cepalina, esta reasignación de recursos no iba a resultar del juego espontáneo de los mecanismos del mercado. Antes bien, lo que se requería era una intervención más activa del Estado en las economías a fin de impulsar la industrialización y estimular el aprendizaje tecnológico.

Estos procesos tuvieron un efecto muy importante en la organización del Estado. La noción de que era factible acelerar el ritmo de crecimiento económico mediante una intervención racional del Estado y una reasignación de recursos hacia sectores que podían ofrecer un alto potencial de desarrollo generó durante los años 50 procesos de reorganización estatal a fin de emprender planes de mediano y largo plazo. “Chile es uno de los países donde esta reorganización estatal se dio más tempranamente. En 1938 el gobierno lanzó un nuevo enfoque de política industrial activa, mediante la organización

⁶⁷ Muñoz, Oscar, op. cit., pág. 33

de la Corporación de Fomento de la Producción, una entidad estatal destinada a formular y llevar a cabo planes sectoriales de inversión pública, obtener y asignar financiamiento de largo plazo para el sector privado y fundar varias empresas públicas en áreas estratégicas de la economía”⁶⁸. Este cambio se vivió en varios países de la región como por ejemplo México y Brasil.

Al mismo tiempo, la “cuestión social” anteriormente descrita, comenzó a ser abordada en el marco de estrategias de desarrollo, con lo cual fue quedando en evidencia que no podía ser superada con medidas populistas aisladas e incoherentes con respecto al resto de la política económica. Según las nuevas concepciones, los objetivos redistributivos debían insertarse en las estrategias de desarrollo. Los desequilibrios económicos y la inflación que se agudizaron fuertemente en muchos países obligaron a recurrir al financiamiento externo y al Fondo Monetario Internacional, el cual comenzó a imponer sus exigencias de rectificación de las políticas económicas a fin de recuperar los equilibrios macroeconómicos. Se suscitó así una tensión entre los objetivos desarrollistas y los objetivos de estabilización. En efecto, por una parte, aquéllos requerían aumentos importantes de gastos públicos, especialmente en inversión y en los egresos en educación, salud, vivienda, seguridad social y otros rubros destinados a satisfacer las necesidades de las crecientes poblaciones urbanas. Pero, por otra parte, la capacidad del Estado para readecuar mayores ingresos tributarios no avanzó al mismo ritmo, por lo cual se generaron tendencias estructurales al déficit fiscales, que intensificaron las presiones inflacionarias. “Esto ocurrió en especial en los países que se propusieron planes más

⁶⁸ Cardoso C.; Pérez, Brignoli: “Historia Económica de América Latina. Vol. 2”, Editorial Siglo XXI, México 1979, pág. 135

ambiciosos de industrialización, como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay. Surgió así una contradicción difícil de superar entre el sostenimiento de los planes de industrialización con proceso social y el logro de una disciplina macroeconómica capaz de mantener la estabilidad financiera”⁶⁹.

Otro problema central, desde el punto de vista de la capacidad de Estado, era que el aparato institucional de éste no estaba preparado para cumplir las tareas del desarrollo que se imponían. A la insuficiencia derivada de la falta de control territorial sobre todo en sectores rurales y a la ausencia de coaliciones socio-política suficientemente sólidas y estables que dieron permanencia a las políticas, se añadía una concepción tradicional del Estado como instrumento de poder político y como instancia proveedora de defensa de la soberanía, orden público, e infraestructura básica. Los países carecían, así, de una capacidad institucional, administrativa y técnica para implementar planes de desarrollo, cuyos objetivos eran ambiciosos, pero que tenían escasas posibilidades reales de ser aplicados.

“Entre las tareas desarrollistas que se le impusieron al Estado estuvo entonces la propia reforma del aparato estatal a fin de implementar el aumento de la inversión productiva y la formación de empresas públicas para suplir las deficiencias en la capacidad empresarial privada”⁷⁰. Sin dudas, este proceso fue conflictivo, ya que los empresarios señalaban que la mayor intervención del Estado en los procesos inversionistas en la economía, generaba una competencia desleal por parte de empresas con privilegios estatales, y el aumento de gastos públicos demandarían eventualmente mayor tributación o

⁶⁹ Ídem, pág. 135

⁷⁰ Ídem, pág. 136

simplemente desplazamiento de oportunidades de inversión para el sector privado.

d) Regímenes Autoritarios (1960 - 1980)

Al correr de los años 60, en muchos países de América Latina comienza un descontento al modelo de desarrollo existente junto al rol del Estado que ejerce en la economía. Esto se visualiza con una masiva frustración social y política con los resultados del crecimiento industrial, ya que los beneficios no se asignaban equitativamente. Además, producto de la migración campo-ciudad una gran número de trabajadores no encontraban oportunidades de empleos formales, agudizando más la crisis al modelo. “El modelo de industrialización por sustitución de importaciones sufría de una serie de incoherencias y dificultades que obstaculizaban un crecimiento más acelerado y sostenido, según esta percepción se había agotado la “fase de sustitución fácil” y se estaba entrando en una fase más compleja que requería avanzar a la industria pesada de bienes intermedios y a la industria de bienes de capital. Del mismo modo, se percibía la necesidad cada vez más apremiante de diversificar las exportaciones”⁷¹. Estas frustraciones, unidas a la radicalización ideológica que se produjo en los años 60 a nivel mundial, incentivaron debates muy intensos, tanto teóricos como prácticos, acerca de las causas de los problemas que vivían y de los caminos alternativos a seguir.

Así, el enfoque desarrollista o estructuralista ligado a la CEPAL explicó el problema en términos del carácter económico de ciertas estructuras socio-

⁷¹ Ídem, pág. 136

económicas como “la tendencia de la tierra, de la alta concentración del capital, y sobre todo, de la escasa integración de los mercados regionales, que impedían el aprovechamientos de economías de escala en las industrias de mayor tamaño”⁷².

Desde el ámbito político, la izquierda radical cuestionó el modelo de industrialización como: “un sistema de estaba consolidando un capitalismo dependiente y subdesarrollado, que difícilmente conduciría en el largo plazo a un desarrollo acelerado, esquivo y soberano”⁷³. Conforme a este enfoque, la industrialización latinoamericana servía más bien los intereses de las empresas trasnacionales que estaban aprovechando las ventajas que significaba operar en mercados muy protegidos. Se estaban creando así vínculos sociales y económicos entre las clases capitalistas locales y las empresas trasnacionales, que perjudicaban tanto el desarrollo como la redistribución del ingreso y la riqueza.

En el otro extremo político, los conservadores también criticaron el modelo de industrialización y las formas de inversión del Estado que habían prevalecido en América Latina. Sin embargo, su propuesta iba en el sentido de “liberalizar las economías, reducir el tamaño y las funciones del Estado, permitir el libre funcionamiento de los mercados e incentivar el ingreso del capital extranjero”⁷⁴.

Aunque el debate económico-social fue muy intenso y crecientemente antagónico, en un aspecto hubo un consenso generalizado: el modelo de desarrollo que había prevalecido en América latina durante las dos primeras

⁷² Muñoz, Oscar, op. cit., pág. 45

⁷³ Cardoso C., Pérez, Brignoli, op. cit., pág. 138

⁷⁴ ídem, pág. 138

décadas de post guerra debía cambiar para alcanzar un desarrollo más rápido, sostenido y equitativo.

En este contexto varios países de la región experimentaron procesos políticos muy conflictivos, ya sea por la aplicación de sus estrategias reformistas dirigidas desde los gobiernos como sucedió en Brasil, Chile, Perú y, durante un breve período en Bolivia; o debido al desarrollo de movimientos revolucionarios clandestinos de suficiente envergadura como para cuestionar de hecho el sistema institucional establecido, como ocurrió en Argentina y Uruguay. En todos estos casos “se produjeron desestabilizaciones políticas y económicas, procesos inflacionarios muy intensos, desabastecimientos de bienes y reducción o paralización del crecimiento. Generalmente estas crisis se manifestaron en agudos desequilibrios de balanza de pagos, grandes devaluaciones y nuevas aceleraciones de la inflación”⁷⁵. Estos procesos culminaron con rupturas institucionales y dieron pasos a regímenes militares autoritarios o que, como ocurrió en Bolivia y Perú, cambiaron la naturaleza de los gobiernos militares previos.

Si bien cada uno de estos regímenes tuvo sus propias características y evoluciones, todos ellos han compartido algunos rasgos comunes. En primer lugar, se trata de gobiernos militares que surgen a partir de un golpe de Estado, derribando un gobierno democráticamente elegido. Pero a diferencia de muchos gobiernos militares que habían existido en América Latina en el pasado histórico, estos gobiernos no fueron el resultado de un caudillismo militar destinado a obtener el poder político y económico con fines

⁷⁵ ídem, pág. 138

plutocráticos, sino que reflejaron una decisión institucional del conjunto de las fuerzas armadas de asumir el poder para imponer y desarrollar una nueva institucionalidad social, económica y política. Su fundamentación inmediata fue así la existencia de una situación de desorganización nacional amparada por partidos o movimientos políticos de inspiración marxista a fin de llevar a cabo un asalto popular al poder. Estas intervenciones militares tuvieron, una clara connotación política e ideológica anti-marxista y anti-socialista, y como tales, contaron con el apoyo de sectores políticos conservadores y empresariales, y aun de grupos medios y populares atemorizados por la radicalización ideológica que les precedieron.

En segundo lugar, el asertivo diagnóstico sobre la crisis del desarrollo económico tradicional y las formas de intervención del Estado. La idea de la modernización económica y la de una verdadera revolución capitalista abierta a la economía internacional que hasta la fecha habría sido incompleta o inexistente en América Latina se desarrolló progresivamente como fuerza central inspiradora de los programas económicos.

Sin embargo, a partir de este punto común comienza a producirse diferencias en los enfoques, perfilándose al menos dos modelos típicos de regímenes autoritarios: el brasileño, por un lado, y el de los países del cono sur y en especial el de Chile, por otro. El modelo brasileño ha sido caracterizado como un sistema de "capitalismo administrado", es decir, administrado por el Estado, cuyos objetivos centrales eran profundizar el proceso de industrialización y convertir a Brasil en una potencia industrial a nivel mundial. El modelo Chileno, por otra parte, si bien busca también la

modernización capitalista, requería la liberalización de la economía, la apertura al comercio exterior, la desregulación económica y el desmantelamiento del aparato intervencionista del Estado para convertirlo en un Estado subsidiario. Se trataba de imponer la formación de una verdadera economía de libre mercado. Este enfoque, con algunas variantes en la forma de aplicación, existió también en Argentina y Uruguay.

Desde el punto de vista socio-político, los regímenes autoritarios comparten intensos procesos de distribución económica disfuncional y exclusión social. Las organizaciones sindicales fueron en general reprimidas y se les impidió ejercer sus demandas. Se restringieron severamente los derechos laborales y se permitió la caída de las remuneraciones reales de los trabajadores y sectores medios. En cambio, las clases empresariales han tenido mayor acceso a los gobiernos militares para expresar sus intereses.

En la década de los 80 la mayoría de los regímenes militares debió entregar el poder a los civiles, abriendo paso así, a procesos de recuperación democrática. "En Chile el régimen militar subsistió hasta 1990, sin embargo, las transiciones democráticas de Argentina, Brasil y Perú han resultado bastante difíciles"⁷⁶. En efecto, los nuevos gobiernos civiles han tenido que afrontar el peso de los ajustes financieros por la crisis de la deuda externa, las demandas reivindicativas de amplios sectores populares, y la falta de consensos para profundizar reformas institucionales, sobre todo en el aparato del Estado, que no fueron realizadas por los regímenes militares. En estas circunstancias la inestabilidad social y económica a resurgido en esos países, cuando todavía subsisten los debates políticos acerca de cómo relacionarse los

⁷⁶ Muñoz, Oscar, op. cit., pág. 50

estamentos civiles y militares, después de años de conflictos, enfrentamientos y desconfianzas mutuas.

e) Regímenes Democráticos (1980 - 2000)

En la década de los 80 una vez instaurada la democracia en la mayoría de los países de la región, a excepción de Chile, se adopta un nuevo paradigma económico impuesto en el Consenso de Washington, en el cual queda de manifiesto las deficiencias del Estado en el antiguo modelo económico sienta omnipresente, centralista y cautivo de diversos actores sociales. Se retoma así un modelo ortodoxo, que significó “la adopción de las reglas de juego del mercado, la vigencia del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos, la aplicación de fuertes programas de estabilización, la apertura al comercio internacional, el ingreso de recursos financieros y de la inversión privada extranjera, y una política generalizada de privatizaciones”⁷⁷. Las reformas económicas fueron alentadas en buena medida por el organismo financiero en Washington, en particular el surgido de la Conferencia de Bretton Woods. Que constituyó un instrumento importante para impulsar la realización de las reformas. La concepción del Estado liberal patrocinado por el Consenso de Washington estuvo dominada por una actitud antiestatista generalizada, que basó su justificación en la crisis enfrentada por el Estado industrializador, así como en su ineficiencia, el peso de la burocracia y especialmente la corrupción. El nuevo concepto de Estado lo caracterizó como minimalista y prescindente. Se estimó que

⁷⁷ Enriquez, Iglesias: “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, Revista de la CEPAL N 90, Santiago 2006, pág. 10

abundaban los argumentos para descalificar al Estado como mecanismo de asignación de recursos, principalmente los relativos a su ineficiencia, la corrupción, el clientelismo y su desborde burocrático. Esto llevó a patrocinar un Estado minimizado, lo cual significó el cierre de instituciones, la eliminación de instrumentos de política y el recorte de su intervencionismo excesivo. Cabe destacar la relación directa entre el nuevo rol del Estado con el modelo de desarrollo neoliberal que como ya lo señalamos anteriormente postula a una apertura al mercado internacional y a una intervención mínima del Estado en la economía

Con este nuevo modelo el Estado se relaciona en forma diferente con el mercado. Existen cambios importantes en las políticas económicas, como:

- “Las privatizaciones y la apertura al mercado de sectores completos de la economía.
- El debilitamiento o la ausencia de los marcos de regulación requeridos para fomentar la competencia y proteger el interés de los consumidores La oposición continuada de los intereses corporativos a los procesos de reforma
- La falta de mecanismos adecuados de concertación entre ganadores y perdedores de la aplicación de las reformas.
- El abandono de las medidas de promoción de sectores productivos específicos.
- El escaso avance en la realización de reformas fiscales auténticas.
- Una baja y decreciente inversión pública en infraestructura. Respecto

a la relación del Estado con los ciudadanos resaltan algunos aspectos importantes”⁷⁸.

Sin lugar a dudas, los cambios respecto a las políticas económicas, aquí descritos, dan un giro en ciento ochenta grados al rol que asume el Estado en la economía, dejándolo completamente minimizado y coartado. Limitándolo prácticamente sólo a la regulación de la actividad económica.

Pero, en los últimos años del siglo XX y primeros años del siglo XXI ha resurgido una marcada preocupación por el desarrollo social. De una manera u otra, también se han sentido en todo el mundo los efectos de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, destacándose entre ellos el énfasis en las medidas de seguridad que debieran ser impulsadas por el Estado.

Por ello, en los últimos años ha surgido el interés por redefinir el rol del Estado en el contexto de las nuevas estrategias de desarrollo. Esto coincide con tendencias favorables en el plano económico internacional, “un crecimiento significativo del producto y del comercio mundial, el mejoramiento de los precios de las materias primas y la expansión de los flujos financieros y de la inversión privada extranjera”⁷⁹. Por cierto, este clima de bonanza económica internacional ha tenido efectos favorables para América Latina, a lo cual se suma la buena gestión macroeconómica que hoy prevalece en la mayoría de los países.

⁷⁸ Ídem, pág. 11

⁷⁹ Ídem, pág. 12

2.2. 2. Hacia un Nuevo Rol del Estado

Debido al interés por redefinir el rol del Estado en varios países de la región. La CEPAL ha querido dar un nuevo concepto del Estado, aprovechando las buenas y malas lecciones dejadas por su papel en los modelos económicos anteriores. A partir de esas experiencias, ha establecido objetivos para la búsqueda del ese nuevo Estado.

- “Lograr un Estado capaz de hacer viable la eficiencia del mercado”⁸⁰. El Estado es importante, si acaso no indispensable, para la consecución de un mercado eficiente. Esto supone la existencia de un sistema legal y judicial cierto y creíble en su desempeño, que garantice la efectividad de los derechos de propiedad e individuales. A ello se suma la necesidad de marcos de regulación que aseguren el equilibrio entre los intereses públicos y privados. También es necesaria la creación y defensa de una competencia que garantice la eficiencia del mercado. La experiencia nos enseña cuán nefastos son los resultados de la privatización de empresas estatales cuando, por la falta de las condiciones antes señaladas, se reemplaza el monopolio público por el privado. En suma, para que el mercado funcione con eficiencia, en términos de crecimiento y de generación de oportunidades para toda la población, se necesita un Estado capaz de intervenir eficazmente donde le corresponde, aunque no debe hacerlo donde no le corresponde.

⁸⁰ Ídem, pág. 12

- “Se necesita un Estado impulsor de la capacidad productiva, con lo cual no abogamos por una propuesta apriorística de un Estado productor, aunque tampoco se excluye esta opción”⁸¹. En este concepto del rol del Estado se destaca la aplicación de políticas públicas orientadas a fortalecer la capacidad productiva en los sectores de mayor prioridad para el desarrollo, como es el caso, por ejemplo, de aquellos vinculados a la innovación tecnológica y productiva.
- “Se necesita un Estado que tenga la responsabilidad de disminuir las desigualdades sociales”⁸². El Estado cumple un papel indispensable en la defensa activa de la cohesión social y la lucha contra la pobreza. La eficiencia de los derechos políticos y civiles depende de un aparato estatal que garantice la legalidad y condiciones materiales de vida dignas para la población, por la vía del reconocimiento y la cobertura de sus derechos económicos y sociales. Esto no significa asignar al Estado un papel protagónico en el crecimiento económico como vía para resolver los problemas de pobreza.
- “Con relación al papel del Estado frente a la sociedad civil”⁸³, se entiende hoy claramente que el fortalecimiento de la sociedad civil es algo estrechamente asociado a la reforma del Estado. no existe una sociedad civil fuerte sin el amparo de un Estado fuerte y eficiente. El desarrollo requiere más Estado, más mercado y más sociedad civil, pero de manera coherente, que permita la convivencia y el refuerzo mutuo de las

⁸¹ Ídem. pág. 13

⁸² Ídem. pág. 13

⁸³ Ídem. pág. 14

potencialidades máximas de cada una de las partes. Debe reforzarse creativamente esa relación, fomentando mecanismos de participación de la sociedad civil en las funciones del Estado.

- “El Estado tiene un papel fundamental en la orientación y formulación de las políticas de inserción internacional”⁸⁴. Es decir, le corresponde al Estado, en consulta y colaboración con el sector privado, adoptar las grandes decisiones que permitan desarrollar las relaciones de inserción internacional de los países. El rol del Estado es de particular relevancia en el proceso de integración regional. Las solidaridades de hecho sobre las que se construye la integración económica y política dependen de un proceso de convergencia de intereses, valores y culturas, cuya columna vertebral depende de las capacidades institucionales de los países y, en particular, del rol del Estado.
- “El Estado desempeña un papel de suma importancia en la innovación tecnológica”⁸⁵. En las primeras etapas de la formación de las naciones, el Estado tuvo un rol fundamental en la educación del ciudadano. Hoy en día, la nueva frontera que se abre a la responsabilidad primaria del Estado es el apoyo al desarrollo de la tecnología y de la innovación tecnológica. Lo que ayer era la educación hoy es la extensión y la calidad de la educación. Lo de hoy es, además, la promoción de la investigación científica y la innovación tecnológica.

⁸⁴ Ídem. pág. 13

⁸⁵ Ídem. pág. 14

- “En el mundo cada vez más complejo en que vivimos es menester fortalecer la capacidad de análisis de las tendencias fundamentales de la economía, la sociedad y la política en el ámbito internacional”⁸⁶. Es decir, vivimos en un mundo que avanza en todas las direcciones a ritmos sin precedente, dominados por las fuerzas de la globalización y el desarrollo vertiginoso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Frente a ello debemos mantener, como condición de la más alta prioridad, la mayor capacidad de observación y seguimiento que nos sea posible. En esta tarea el Estado moderno debe promover un proceso permanente de reflexión por los sectores público y privado, que permita enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que se plantean las distintas vertientes de la globalización.
- “Función prioritaria del Estado moderno es la de promover los grandes consensos nacionales⁸⁷. Debe existir concertación a distintos niveles entre Estado, empresa privada, sindicatos y sociedad civil ha sido una valiosa experiencia de muchos países desarrollados. Sin pretender diluir las responsabilidades propias de cada estamento, es útil apuntar a mecanismos que contribuyan a grandes consensos nacionales, que en las condiciones actuales de la región parecen tan útiles y necesarios.

Para que todos los objetivos anteriormente descrito se puedan concretar y así poder redefinir el Rol del Estado en América Latina, es contar con un sistema democrático robusto, crear un servicio publico profesional, con una sólida posición

⁸⁶ Ídem. pág. 14

⁸⁷ Ídem. pág. 14

institucional y sentido del deber, amparado por un marco normativo apropiado. La autonomía institucional del servicio civil, cubierto por estrictos criterios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en el ordenamiento de la carrera. La democracia no se consolidará sin una reforma del Estado que apueste por la institucionalización de un servicio civil profesional. “El progreso de la democracia política, económica y social en los países desarrollados no se puede entender sin reconocer la fortaleza de sus instituciones administrativas”⁸⁸. Como tampoco cabe extrañarse de que los países de la región con los mejores indicadores de cohesión social sean aquellos de mayor tradición institucional pública, inclusive con un servicio civil de carrera. Por tanto, se debe superar la politización de la administración pública y evitar su captura por intereses particulares que llevan al clientelismo y la influencia de las amistades. Otro requisito es la necesidad de aumentar y mejorar la capacidad de gestión del gasto público. Un crecimiento sostenible y equitativo depende también de la calidad y la eficiencia de las políticas y de la gestión pública. Finalmente, cualquier planteamiento relativo a la reforma del Estado tendrá que superar tanto las hipotecas ideológicas relacionadas con ella, como la lógica que las reduce a simples problemas técnicos. La reforma del Estado es realizable solo a través de ajustes incrementales, que sean concebidos desde la economía política de lo posible. La realidad demuestra que son las ideas y no las ideologías las que permiten avanzar paulatinamente en la solución de los problemas. Eso afecta también el diseño del Estado, en que no hay muchas opciones viables unidas a banderas de diverso color, sino espacios de cambios graduales, normalmente transversales, que requieren grandes consensos y apoyos de la sociedad en su conjunto. Del mismo modo, concebir la reforma del Estado como un problema exclusivamente técnico, separado de la política,

⁸⁸ Ídem. pág. 15

significa desconocer una realidad que reaparece con el tiempo bajo formas insospechadas. Es cada vez más evidente que los países que han sido capaces de progresar en forma sostenible no son los que han subordinado la lógica política a criterios puramente técnicos. Solo cuando la racionalidad técnica y política ha encontrado su acomodo armónico, donde las reformas se han presentado y discutido con transparencia y sin miedo a sus costos políticos, donde se ha invertido de forma transversal en conocimiento local y apropiación colectiva de planes y proyectos, solo en esos casos constatamos avances, quizás más lentos, pero también más sostenibles y equitativos.

III. MARCO METODOLOGICO

El marco metodológico, podemos caracterizarlo como un plan o estrategia concebida para responder a las preguntas de investigación, que está compuesto por un diseño básico y por un conjunto de procedimientos y técnicas específicas consideradas como adecuadas para la recolección y el análisis de la información requerida por el objeto de estudio.

El marco metodológico aquí expuesto consta de los siguientes pasos:

- ✓ -identificación de las variables de estudio
- ✓ establecimiento de las hipótesis de investigación
- ✓ operacionalización de la variable
- ✓ tipo de investigación a realizar
- ✓ diseño de la investigación
- ✓ muestra
- ✓ instrumentos de medición

3.1 VARIABLES:

La investigación presenta una variable que será susceptible de medir y observar dentro de nuestro proceso de estudio corresponde a:

El rol del Estado en el desarrollo.

3.2 HIPOTESIS:

- Hipótesis General

Observamos efectivamente que durante el siglo XX Bolivia representa una particularidad en el rol del Estado como motor de la actividad económica. A diferencia de otros países Latinoamericanos como el caso de Chile que después de la gran depresión de los años 30, el Estado es un importante agente industrializador, mediante la implementación del modelo de desarrollo ISI.

- Hipótesis Específica

El Estado boliviano es responsable del bajo nivel de desarrollo que posee Bolivia, ya que a lo largo del siglo XX no ha podido implementar con éxito políticas económicas ortodoxas que fomenten el desarrollo, debido a las características populistas de sus gobiernos, la falta de visión de país a largo plazo y los constantes golpes de Estado que han invalidado la implementación de políticas económicas.

A diferencia de otros países Latinoamericanos Bolivia no implemento a cabalidad el modelo de Desarrollo ISI, ya que el Estado no tuvo la necesidad de ser el motor de la actividad económica, ya que contaba con donaciones y créditos internacionales permanentes del gobierno norteamericano.

3.3 OPERACIONALIZACION

La operacionalización de la variable, se refiere a transformarla en un indicador cuantificable, como lo mencionamos anteriormente nuestra variable de estudio es el rol del Estado en el desarrollo. Nuestra variable la operacionalizamos en cuatro indicadores: creación de empresas públicas, medición del gasto social, deuda externa y el Producto Interno Bruto.

Empresas Públicas:

¿Qué papel asume el Estado frente a las empresas públicas?

Hasta 1996, y por sesenta años, todos los monopolios que producen servicios públicos eran propiedad del Estado, que los administraba. Carecían de una entidad reguladora; Ministerios y Municipios regulaban los monopolios. El Estado hasta 1994 era propietario de 135 empresas de telecomunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos, minerales, hotelería, agricultura, alimentos, etc.

De esta forma el Estado asumió el papel de productor de bienes y servicios, las justificaciones más valederas, en diversos momentos históricos, fueron:

- a) “La necesidad de proveer de bienes y servicios en industrias con características de monopolio natural y evitar el potencial abuso monopólico de los privados.
- b) Suministrar bienes y servicios que el sector privado no proveía por constituir bienes públicos con externalidades positivas o por insuficiencia en la demanda.
- c) La necesidad de desarrollar algunos sectores que presentaban imperfecciones en el mercado de factores y eso impedía su desarrollo privado.
- d) Razones Políticas.
- e) Necesidad de generar empleo en zonas deprimidas.
- f) La inexistencia de una burguesía con gran capacidad empresarial.
- g) Pequeñez del mercado y supervivencia de economías rurales de autosubsistencia.
- h) Insuficiente desarrollo industrial del país.
- i) Conflictos bélicos por territorios ricos en hidrocarburos y otros recursos naturales.
- j) La nacionalización de las minas cuando se acabó el poder político de los Barones Mineros”⁸⁹.

¿Por qué se privatizaron las empresas públicas?

⁸⁹ López Aparicio, Julio: “Estudio del Sistema de regulación sectorial en Bolivia” Universidad de Chile, Santiago 1997, pág. 6

Al igual que las justificaciones que sustentaron el papel del Estado como productor de bienes y servicios, hay justificaciones para esclarecer el por qué se privatizaron las empresas públicas. En primer lugar lo que gatillo la decisión fue el fracaso del Estado empresario, de esta forma se comenzaron a dar una serie de explicaciones frente a la necesidad de privatizar.

- a) “La crisis fiscal y el carácter deficitario de las empresas públicas, que funcionaban con subvenciones atentando contra la estabilización macroeconómica.
- b) La necesidad de generar ingresos para ejecutar programas de lucha contra la pobreza.
- c) La urgencia por salir de la recesión económica.
- d) La privatización traería beneficios netos positivos en el bienestar social del país.
- e) Los avances tecnológicos y la liberación de los mercados en los sectores estratégicos generarían competencia externa y la consiguiente disminución de monopolios y oligopolios internos en el sector de bienes transables.
- f) Los empresarios nacionales debían asumir el liderazgo en la actividad económica.”⁹⁰

⁹⁰ Ídem, pág. 6

- Gasto social:

¿Los avances generados por el Estado en el área social, han sido suficientes para mejorar las condiciones de vida de los bolivianos?

En los últimos años se ha observado que las condiciones de vida en Bolivia han tenido mejoras relativas. “Así la esperanza de vida que pasó de 51 años 1976 a 60 años en 1997”⁹¹. Este resultado es producto de la reducción de la mortalidad infantil que mostró una tendencia marcadamente decreciente en el mismo período.

Sin embargo, los avances logrados no han sido suficientes para resolver las carencias básicas de la población que, en un elevado porcentaje, vive con bajos estándares de vida. Por otro lado las brechas urbano-rurales son una manifestación del crecimiento desigual, en el acceso a servicios básicos, educacionales, y en general a las bajas condiciones de vida que afectan a los ciudadanos rurales.

Frente a esta realidad, los recursos del Estado para enfrentar la pobreza son limitados, ya sea por restricciones presupuestarias como por la ineficiente asignación del gasto público, en especial la destinada al área social. Por lo tanto se hace necesario aumentar los recursos sobre áreas con mayor pobreza, para que las acciones del Estado en el área social cuenten con un mayor impacto.

⁹¹ Rodney Pereira, Wilson Jiménez: “ Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia” Ediciones UDAPE, Bolivia 1990, pág. 17

¿Cómo ha evolucionado la acción del Estado en el ámbito social?

La acción del Estado en el ámbito social tuvo escasos cambios significativos durante el período estudiado. Se destacan, sin embargo, algunas políticas relacionadas con la salud que planteaban reducir los niveles de mortalidad infantil, especialmente en el área rural, y dieron lugar a importantes inversiones en salud primaria y saneamiento básico.

A partir de 1990 comenzó a gestarse una creciente preocupación desde el ámbito gubernamental por las políticas en el área social, motivada a su vez por investigaciones y diagnósticos de la calidad de vida, pobreza y el desempleo. Entre las más importantes se menciona la Estrategia Social Boliviana, que intentó articular programas de lucha contra la pobreza mediante la asignación de mayores recursos destinados a la salud, educación, saneamientos básicos y otros y una mayor ponderación del área social reflejada en el presupuesto general de la nación.

Es así que comienzan a generarse políticas públicas que respondían a necesidades de mayor alcance e impacto sobre la pobreza en el largo plazo, destacándose la Reforma Educativa y la Participación Popular. También se establecieron diseños en el tema de capacitación laboral, la bolsa de trabajo, políticas de reconversión laboral y otras destinadas a facilitar y orientar la transformación productiva. Adicionalmente, se incorporaron políticas de fortalecimiento institucional y mecanismos para desarrollar una mayor conciencia colectiva de los problemas y manifestaciones de desigualdad social. Se crea la oficina del niño, la mujer y la familia (ONAMFA).

- Deuda Externa:

¿Por qué se contratan créditos externos en Bolivia?

Desde el inicio del siglo XX el Estado boliviano se caracterizaba por una estructura productiva limitada exclusivamente a la explotación del estaño y la agricultura que no generaba al país los recursos necesarios para ser solventes. Es por eso que el Estado permanentemente se abastecía principalmente de créditos internacionales para poder subsistir. A diferencia de varios países de la región como es el caso de Chile, que sus exportaciones de recursos naturales, "salitre" le permitía una estabilidad económica.

¿Qué nivel de responsabilidad tuvo el Estado boliviano en la adquisición de la deuda externa?

El Estado boliviano es responsable directo de la abultada deuda externa que mantiene actualmente Bolivia, ya que desde sus orígenes republicanos el Estado ha sido adicto a capitales extranjeros para contrarrestar sus déficit fiscales, por la falta de solvencia originada por la estrecha base productiva del país, como mono exportador de materias primas (estaño, gas, petróleo) y por la falta de bases regulatorias que se dieron en el período del general Banzer cuando la deuda privada paso a manos del Estado por los altos niveles de corrupción existentes

- Producto Interno Bruto:

¿Cuál es el método más tradicional para medir el crecimiento de un país?

“El crecimiento económico se refiere a la tendencia a largo plazo de la producción de un país, mediante la evolución del PIB”⁹², ya que este es una medida del nivel de la actividad económica de la sociedad, puesto que el PIB es un indicador de valor, es decir, el resultado de multiplicar las cantidades de los bienes y los servicios producidos por sus precios respectivos, sólo tendremos una idea apropiada del crecimiento de una economía, si eliminamos la influencia de los precios sobre el PIB y analizamos la evolución de la producción real. Otro elemento a tener en cuenta es el aumento de la población. Únicamente si se conoce el aumento de la población, podrá establecerse si el producto o ingreso por habitante aumenta o no. Por esta razón cuando se estudia el crecimiento económico suele utilizarse la magnitud del PIB por habitante.

3.4 TIPO DE INVESTIGACION

Nuestra investigación se considera descriptiva, porque abordará las características o rasgos de la situación económica, política y social en la que se encuentra inserta Bolivia, dentro de una variable que será el rol del Estado boliviano en el desarrollo económico durante el siglo XX. El Estado será evaluado para poder identificar cuál ha sido su participación en este proceso y de qué forma ha fomentado el

⁹² Larroulet, Christian, op. cit. pág. 638

desarrollo, es decir, se tomarán los aspectos más característicos, distintivos y particulares de esta variable, en base a las situaciones en que se ha desarrollado y que la hacen reconocible a los ojos de los demás países latinoamericanos como un país con altos índices de pobreza y subdesarrollo.

Al ser el enfoque descriptivo el más acorde para la realización de la presente investigación, se utilizará una metodología de investigación cuantitativa que es aquella que nos permitirá recoger datos y analizarlos.

Esta investigación será abordada mediante un estudio que nos permita estructurar información primaria como ser revisión de antecedentes bibliográficos que nos entregue información de base empírica que ayude a avanzar en su desentrañamiento. Posteriormente se hará una definición de los criterios a estudiar; sobre los desarrollos vigentes en relación con los organismos, funciones y jerarquías dentro del Estado y finalmente se realizará un análisis de los datos cuantitativos sobre el desarrollo económico, social y como el Estado ha influenciado.

3.5 DISEÑO DE LA INVESTIGACION

Dentro de nuestra investigación enfocada con el rol del Estado en el proceso de desarrollo de Bolivia, el diseño y método más apropiado para realizar este estudio será la revisión bibliográfica porque es una técnica con la que podremos comparar más específicamente distintos períodos históricos como es en este caso, producto de los cambios producidos por los innumerables gobiernos con los cuales se ha desarrollado Bolivia.

Con relación al diseño de investigación aquí se utilizará el diseño experimental de series cronológicas, ya que permite analizar efectos en el mediano y largo plazo. En nuestra investigación este diseño nos permitirá realizar observaciones en dos o más momentos del período de desarrollo del rol del Estado boliviano durante el siglo XX y en la capacidad de este de generar actividad económica que impulsara el proceso de desarrollo del país.

3.6 DEFINICION DE LA MUESTRA

Nuestro tema de investigación aborda “el rol del Estado boliviano en el desarrollo económico durante el siglo XX”. Lo que nos motiva a adoptar este referente y no otro, es el deseo de estudiar las innumerables causas que han sumergido a Bolivia en una inestabilidad económica y política, que ha desencadenado en una gran rotación de gobiernos y pronunciamientos militares, no permitiéndose de esta forma dar término de manera correcta a prácticamente ningún período presidencial.

Otro punto importante a considerar es que Bolivia a pesar de tener una capacidad histórica de producción y riqueza, en recursos naturales como la plata, el estaño, y el gas, no ha logrado generar crecimiento y desarrollo económico, que le permitan terminar con su ciclo de pobreza.

A raíz de los dos puntos anteriormente señalados, es que hemos abordado nuestro estudio desde el rol del Estado, con lo cual queremos ver que grado de participación ha tendido este en el desarrollo económico de Bolivia, a su vez queremos identificar que modelos económicos adoptó Bolivia desde 1900 hasta 2000, por lo tanto nuestra investigación estará circunscrita a dicho período.

La periodización en nuestro estudio es fundamental, para poder establecer cuales fueron las principales causas que generaron conflictos en el interior de Bolivia y si estos conflictos son la respuesta al presente que vive este país.

El recorrido llegará como lo señalamos anteriormente hasta el año 2000, que se caracteriza por importantes manifestaciones contra un decreto gubernamental que implicaba el incremento del precio de los combustibles. Como podemos ver un recorrido histórico que comience desde 1900 hasta el 2000 nos permitirá identificar los hitos más importantes de la historia boliviana, junto con los diversos roles que ha adoptado el Estado boliviano para fomentar el desarrollo.

Es importante recordar que el Estado desde los años 30 ha sido un importante actor económico en la mayoría de los países de la región. "En algunos países su rol ha sido arremetedor, subordinando violentamente a la población civil a sus

dictámenes. En otros, ha debido negociar con poderosos grupos privados, en ocasiones sin éxito, cuando quería implementar ciertas políticas".⁹³

En consecuencia será a través de los períodos ya antes señalados que se definirán las características que adoptó el Estado boliviano y los resultados que estos propiciaron.

3.7 INSTRUMENTO DE MEDICION

Dentro de los instrumentos de medición tenemos las encuestas, estadísticas, entrevistas, etc. La más apropiada para medir nuestra variable de estudio, el rol del Estado en el desarrollo, es un indicador de valor, es decir, que nuestras fuentes de investigación, sean basadas en fuentes estadísticas que son las responsables de resumir censos y de llevar las estadísticas vitales, con las que lo organismos recopilan información conformes a la índole de sus funciones. Los instrumentos utilizados en nuestra investigación para cuantificar el rol del Estado en el desarrollo económico son:

- ✓ La cantidad de empresas públicas con que cuenta el Estado
- ✓ Crecimiento económico mediante el Producto Interno Bruto
- ✓ La participación del Estado en el gasto social como proporción del PIB
- ✓ La evolución de la deuda externa del país en MS\$ y como proporción del PIB

⁹³ Muñoz, Oscar, op. cit., pág. 2.

La información recopilada se hará en base a las publicadas por organismos oficiales competentes al área de estudio como lo son: la CEPAL, INE Bolivia, UDAPE

IV. CUERPO EMPIRICO

Durante toda su trayectoria republicana Bolivia se ha caracterizado por su inestabilidad política, la fragilidad de su Estado y su rudimentario sistema económico, que han dado como resultado que Bolivia sea considerado como uno de los países más pobres y con más bajo nivel de desarrollo de América Latina.

Para dar respuesta a nuestra investigación es necesario hacer un recorrido histórico, para dar cuenta de los distintos roles que ha adoptado el Estado boliviano para fomentar el desarrollo.

4.1 DE COMIENZO DE 1900 A LA REVOLUCION DE 1952

Desde el inicio del siglo XX el Estado boliviano se caracterizaba por una estructura productiva limitada exclusivamente a la explotación del estaño y la agricultura que no generaba al país los recursos necesarios para ser solventes. Es por eso que el Estado permanentemente se abastecía principalmente de créditos internacionales para poder subsistir. A diferencia de varios países de la región como es el caso de Chile, que sus exportaciones de recursos naturales, "salitre" le permitía una estabilidad económica.

Este período está marcado por un sustantivo volumen de créditos destinados a infraestructura y la refinanciación de la deuda existente, contraída desde los

inicios de su vida republicana. “De los créditos en libras esterlinas 2 millones estuvieron destinados a apoyar las reservas del país y 1.600.000 destinadas a la construcción de ferrocarriles. De los créditos en dólares provenientes del pujante mercado crediticio norteamericano fueron más importantes: US\$ 32.653.000 a infraestructura, básicamente ferrocarriles y US\$ 41.000.000 a créditos para amortización de deudas”⁹⁴. Es importante señalar que sin una base productiva solvente, Bolivia en el mediano y largo plazo no sería capaz de cumplir con sus obligaciones crediticias internacionales y es así que en 1931 Bolivia se declaró insolvente y no fue capaz de pagar sus deudas al igual que muchos países latinoamericanos. La inestabilidad política generalizada en la región producto de la gran depresión no hizo posible ningún tipo de acuerdo, sólo en 1957 se volvió a plantear renegociar la deuda externa.

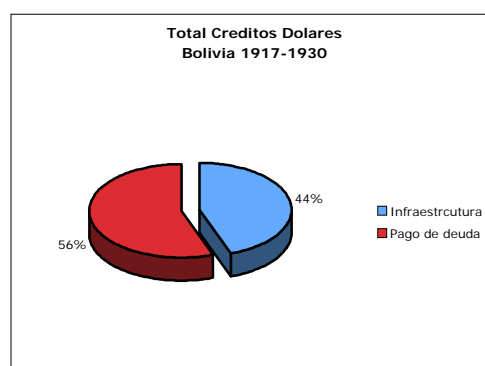
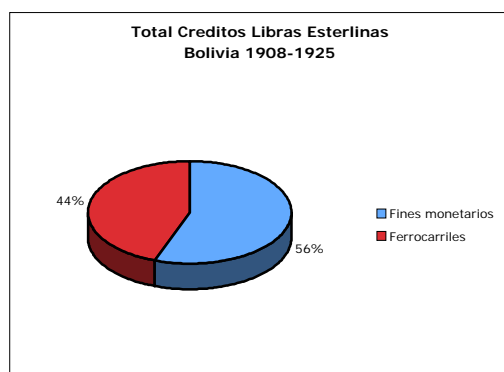
⁹⁴ Ugarteche, Oscar, op. cit., pág. 38.

Distribución de Créditos Internacionales contraídos por Bolivia

1908-1930

Destino	Créditos Inter. Libras Esterlinas	%	Destino	Créditos Inter. US\$	%
Fines monetarios	2.000.000	56%	Infraestructura	32.653.000	44%
Ferrocarriles	1.600.000	44%	Pago de deuda	41.000.000	56%
Totales	3.600.000	100%	totales	73.653.000	100%

Fuente: Ugarteche, Oscar: "El Estado Deudor"



Durante las tres primeras décadas del siglo XX podemos señalar que el Estado boliviano tuvo muy baja participación en la actividad económica del país, como el resto de los países latinoamericano, ya que en esos tiempos imperaba el modelo de desarrollo de liberalismo económico. Lo que Bolivia lo hace diferente a sus vecinos

como Chile, es que no era capaz de generar sus propios recursos y debía recurrir frecuentemente a préstamos internacionales.

Con la repercusión económica en América Latina de la gran depresión en la década de los 30, varios países de la región realizan un cambio drástico en el modelo económico imperante. Pasan de un liberalismo económico en el cual la participación del Estado en la economía es mínima a un modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, donde el Estado juega un rol importante como agente industrializador.

En Bolivia vemos que existe un cambio en el rol del Estado en la economía, transformándose en un Estado empresario, este cambio se visualiza a través de la creación de grandes empresas estatales como Empresa Nacional de Ferrocarriles ENFE, Lloyd Aereo Boliviano LAB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPF, Corporación Minera Boliviana COMIBOL, entre otras. Como una forma de reducir la dependencia del desarrollo de la economía de los países industrializados. Sin embargo, observamos que el capitalismo de Estado no se cumplió a cabalidad como en otros países de la región, con un fuerte desarrollo de la política social, creación de la seguridad social, la educación, salud y vivienda pública gratuita. Pero de igual manera el resultado fue una fuerte presencia del Estado en la economía.

4.2 DE LA REVOLUCION DE 1952 A LA ESTABILIZACION DE 1956

Con el advenimiento de la revolución nacional del 9 de abril de 1952 la relación financiera internacional toma un cariz diferente. El gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) opta por ampararse en el gobierno norteamericano como fuente de financiamiento exterior y es a través de este enganche que los norteamericanos pudieron presionar para que el gobierno y los acreedores llegaran a un acuerdo sobre la deuda pendiente de 1931.

Con la Revolución Nacional el Estado boliviano adopta un rol más activo y se nacionalizan las grandes minas de estaño pertenecientes a tres grandes familias bolivianas: Patiño, Hochschild y Amarayo. Este fue un paso que se dio junto con la reforma agraria como una reivindicación nacional popular mínima, sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos reaccionó violentamente frente a la nacionalización minera aduciendo que afectaba capital norteamericano. Ya que estas empresas se encontraban registradas en otros países incluyendo EEUU.

A raíz de la nacionalización de estas minas el gobierno norteamericano presionó directamente bloqueando el suministro de alimentos y embargando las exportaciones y cuentas corrientes del gobierno de Bolivia en la banca internacional.

La solución ante el bloqueo fue negociar políticamente. A cambio se obtuvo alimentos, dinero para el presupuesto nacional y recursos para proyectos. Fuera entonces por una convicción previa de la dirigencia del MNR o por las presiones señaladas hubo una ingerencia directa del gobierno norteamericano en el manejo

de la política económica boliviana y en la solución que le darían a todos los acreedores extranjeros tanto de la minería como de la banca.

La política económica del primer momento de la revolución nacional parece haber estado basado en un intento de redistribución sin producción con apoyo exterior principalmente del gobierno norteamericano.

La inconsistencia parece ser que el gobierno de la revolución nacional plantea una política de estabilización en dos etapas, éstas se basan en el apoyo del gobierno norteamericano y no en una suerte de autosostenimiento con una expansión y cambio en la base productiva. Esencialmente en Bolivia el cambio del gobierno de la oligarquía a la revolución nacional fue un traspaso de propiedad y no de modelo de desarrollo.

El resultado de estas medidas aunadas a un sistema de racionamiento y usos de tipos de cambios múltiples, mientras se permitía a la oligarquía exportar el capital en divisas, originó una gran crisis y ésta reventó por el lado inflacionario. “El índice de costo de vida aumento de base 100 en 1952 a 2.270 a fines de 1956; la oferta monetaria aumento de base 100 en 1952 a 2.229 y el tipo de cambio aumento de base 100 en la misma fecha a 3.104”⁹⁵. La producción en el país se paralizó y la presión sobre el mercado de divisas generó distorsiones sustantivas en el sistema de precios reactivos. El sistema de racionamiento dio lugar a que la relación entre los precios de las pulperías de COMIBOL destinadas al consumo de los mineros y parte de su salario real y el precio del mercado negro fueran de 90 a 1, naturalmente esto produjo escaseces aún mayores al poder vender los pulperos en el mercado negro y presionar así más la tasa de inflación.

⁹⁵ Ídem, pág. 92.

En consecuencia fue malestar social y rechazo del MNR en el país. Es frente a esta crisis que el gobierno opta por aceptar la ayuda que ofrecía el gobierno norteamericano para estabilizar la economía. Esta ayuda sirve de enganche para que el gobierno de Paz Estenssoro en 1955 acceda al pedido del departamento de Estado de que era preciso estabilizar la economía del país.

La política de estabilización la inicia el gobierno de Siles Suazo y se implementa una política de corte liberal ortodoxo con recortes de salarios reales y apertura de los mercados de comercio exterior.

“Las medidas tomadas el 15 de diciembre de 1956 fueron:

- reducción del gasto público en 40%
- eliminación de los controles de precios y subsidios a las pulperías
- reducción de los aranceles e incremento de los impuestos directos
- unificación del tipo de cambio
- incremento limitados de salarios en el primer año y congelamiento posterior”⁹⁶.

El conjunto de estas medidas están inscritas dentro del pensamiento de la inflación de la demanda, donde es preciso hacer ajustes que contraigan las demandas públicas y privadas, así como cerrar la brecha interna y externa.

Un propósito importante del programa de estabilización ya mencionado era restablecer la solvencia del país. Para ello el gobierno se proponía reanudar el servicio de su deuda externa y luego a un acuerdo para iniciar el pago de algunas

⁹⁶ Ídem, pág. 93.

obligaciones pendientes. Sin embargo, el intento de recuperar su posición de solvencia fracasó, ya que el gobierno suspendió sus pagos en 1960

La falta de cambio en la estructura productiva llevó a que pasados diez años de la revolución, el gobierno de Paz Estenssoro se encontrara en la misma situación, dependiendo fundamentalmente de los precios de las materias primas, estaño y petróleo y sin una base agrícola moderna ni una base industrial que permitiese la provisión de bienes de consumo o la provisión de bienes de equipo para la industria.

Mientras en la mayoría de los países de América Latina el Estado asume un rol importantísimo como motor de desarrollo, después de la gran depresión, En Bolivia vemos que el Estado asume un rol más activo, en el sentido que sigue creando empresas estatales como el caso de Empresa Nacional de Electricidad ENDE y generando más empleos, pero no cambia la estructura productiva del país y no asume un rol propiamente desarrollista

Los niveles de apoyo financiero internacional fueron una razón que redujo la necesidad de cambiar la estructura productiva y que se continuará con la economía adicta al ingreso de capitales por balanza de pagos. "En el período 1952-1954 el ingreso mayormente fue por inversión extranjera directa seguida por donaciones del gobierno norteamericano. Entre 1955 y 1959 son las donaciones norteamericanas las que solventan el ingreso de divisas y un pequeño crédito del fondo monetario internacional frutos de las políticas de estabilización"⁹⁷. Estas dan pie a que el siguiente período se reduzcan las donaciones y el principal ingreso sea por créditos oficiales de agencias multilaterales y el gobierno norteamericano.

⁹⁷ Ídem, pág. 95

4.3 DE LA ESTABILIZACION DE 1956 A LA NACIONALIZACION DE 1969

Al inicio de este período en Bolivia podemos ver los frutos de las políticas de estabilización del gobierno de Siles Suazo y Paz Estenssoro, que se materializan en la disminución significativa del IPC de un 115% en 1957 a un 4% en 1958 y que al término de este período llega al 5,5%. Este clima de aparente estabilidad económica dura hasta 1964, cuando Bolivia sufre un golpe de Estado de René Barrientos contra Paz Estenssoro y que lleva al quiebre definitivo de cualquier proyecto popular.

Durante el gobierno de Barrientos, se intentó restablecer la credibilidad financiera del país. Por un lado se hicieron grandes propuestas al capital para que explotara el petróleo. Por otro lado se favoreció la presencia de capital extranjero en la minería. Que se visualizó en un desarrollo de la economía durante el período de Barrientos. “Las exportaciones FOB aumentaron: de 100.1 millones de dólares 1964 a 149.6 millones de dólares; es decir, en un 50%. Las importaciones crecieron en 56% de 98.1 millones de dólares en 1964 a 155 millones en 1968”⁹⁸.

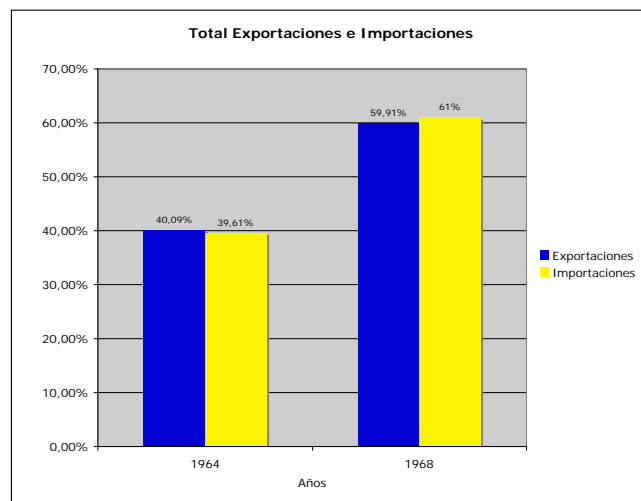
⁹⁸ ídem, pág. 97

Total Exportaciones e Importaciones

Gobierno Barrientos

Exportaciones	Millones Dólares US\$	%	Importaciones	Millones Dólares US\$	%
Año 1964	100,10	40,09%	Año 1964	98,10	39%
Año 1968	149,60	59,91%	Año 1968	155,00	61%
Totales	249,70	100,00%	Totales	253,10	100%

Fuente: Ugarteche, Oscar: "El Estado Deudor"



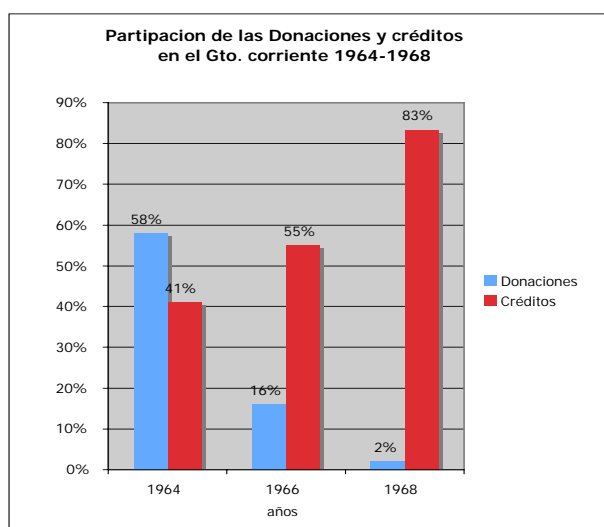
En todo este período, las donaciones del gobierno norteamericano se reducen sustantivamente. "Si en 1964 financiaban el 58% de los gastos de capital del gobierno central boliviano, en 1966 financiaba sólo el 16% y en 1968 el 2%"⁹⁹.

⁹⁹ ídem, pág. 98

Podemos señalar que hubo un reemplazo en las formas de entablar relaciones con Bolivia de donaciones a créditos. "los créditos externos sumaron el 41% de los gastos de capital en 1964, el 55% en 1966 y el 83,3% en 1968"¹⁰⁰.

Participación de Donaciones y Créditos en el Gasto Corriente

1964-1968



Podría sugerirse que había una lógica de destete de las donaciones internacionales más o menos impuestas en la década del cincuenta por el gobierno norteamericano, abriendo paso hacia la entrada de Bolivia al mercado internacional. Una prueba de ello es que "la deuda externa del país paso de 261.2 millones de dólares en 1964 a 371.4 millones en 1968, es decir, un alza del 42% entre 1964 - 1968"¹⁰¹.

¹⁰⁰ Ídem, pág. 98

¹⁰¹ Ídem, pág. 98

Entre 1968 y 1971 son años en que los sucesivos gobiernos bolivianos asumen una visión moderna de la economía recuperando los elementos nacionales ante todo y planteando al país una nueva alternativa social.

El vacío de poder dejado por la muerte de Barrientos, es ocupado por Ovando Candia. Quien con un conjunto de tecnócratas nacionalistas de la escuela cepalina, intentan dar una visión moderna de la sociedad plasmados en planes de desarrollo socio-económico. Para este conjunto de intelectuales la nacionalización de las empresas mineras no logró la modernización del aparato productivo de la minería con la industria. Esto sería a su juicio lo que llevó a que disminuyera el ritmo de incrementos de la productividad y forzara al financiamiento externo creciente del presupuesto nacional.

“La integración del país se puede lograr modernizando el aparato productivo a partir de la agricultura y la minería, pero para esto es preciso que el país posea control nacional de sus recursos y una organización productiva en unidades económicas con creciente participación popular”¹⁰². Era esta ideología la que subyace a la nacionalización del petróleo en 1969, por el gobierno de Ovando.

En 1970 se organizó la asamblea popular, una organización de democracia directa conformada por organizaciones sindicales y partidos políticos; que favorecieron las nacionalizaciones de inversiones extranjeras importantes como: la Matilde Mining Corporation de propiedad de US Steel y Phillip Chemicals, y las colas y desmontes de Catavi que fueron entregados para su explotación a la Internacional Metal Processing Company.

En 1971 en el segundo intento de Golpe de Estado asume el coronel Hugo Banzer este fue el fin de tener una visión de conjunto de la sociedad y la economía, es en

¹⁰² Prado, Gary: “Poder y fuerzas armadas 1949-1982”, Editorial Los amigos del libro, La Paz 1984, pág. 84

este contexto político para que en 1972 comience a operar la banca internacional privada.

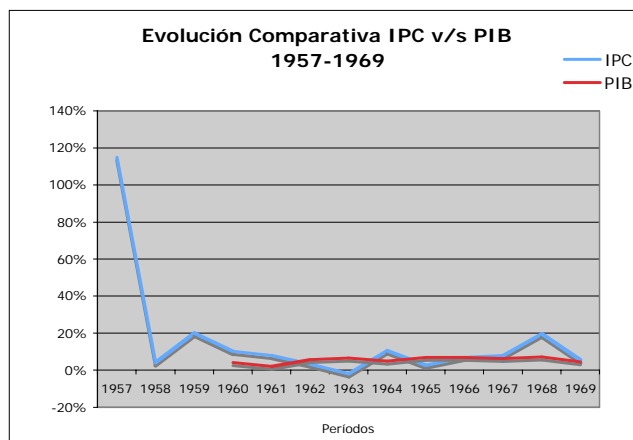
Por otro lado el Estado boliviano sigue creando empresas públicas, pero éstas no son capaces de cubrir sus gastos operacionales y en su mayoría son financiadas en primera instancia por donaciones norteamericanas y luego por créditos internacionales.

Durante todo este período descrito podemos concluir que luego del proceso inflacionario que vivió Bolivia en 1957 el comportamiento económico se mantuvo estable. Por un lado vemos un crecimiento económico del PIB que siempre fue superior al 2,1% y la inflación se mantuvo inferior 10,2%.

Evolución IPC v/s PIB

1957-1969

AÑOS	IPC.	PIB.
1957	115%	
1958	4%	
1959	20%	
1960	10,2%	4,1%
1961	7,9%	2,1%
1962	3,3%	5,7%
1963	-1,9%	6,4%
1964	11%	4,8%
1965	2,7%	6,9%
1966	7%	7%
1967	8%	6,3%
1968	20%	7,2%
1969	5,5%	4,5%



Fuente: Mozo, Rafael: "Bolivia, Chile y Perú: neoliberalismo y democracia constitucional representativa"

4.4 EL NUEVO ORDEN DEL GENERAL BANZER 1971-1978

A continuación, describiremos los elementos que recuperan la credibilidad al país bajo el mando del general Banzer: pago de nacionalizaciones, organización de una política económica neoliberal, aprobación de políticas por el Fondo Monetario Internacional antes que un remozamiento del aparato productivo boliviano y un intento de modernización industrial tanto en el sector exportador como en la industria interna,

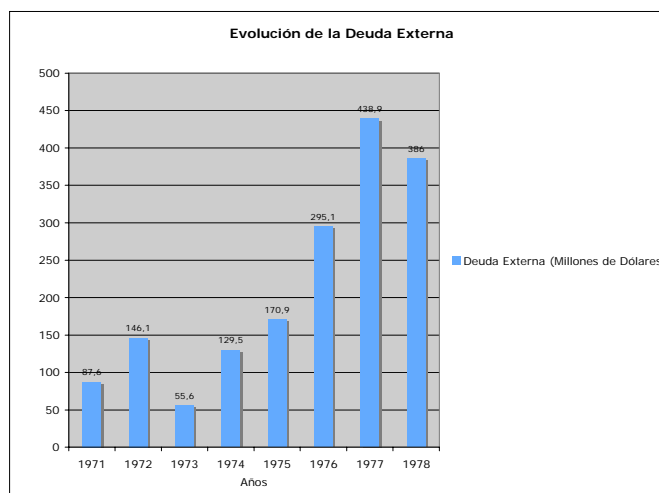
En el periodo 1971-1978 el Estado asume rol de intermediario para la obtención de créditos que son introducidos a la economía bajo la elaboración de proyectos de desarrollo, pero cuyos capitales fugan del país en proporciones sustantivas.

El grueso de los créditos del período 1971-1978 estuvo destinado a fines productivos, fueran estos de bienes o servicios. La gran mayoría no resultaron productivos, debido a la sobredimensión de las inversiones en gran medida por la corrupción del régimen.

A finales de la década del setenta y principios de los ochenta, la gran mayoría de los créditos que contrajo Bolivia estuvo destinado a cubrir pagos de la deuda existente, y no hacia fines productivos; debido a que el grueso de los vencimientos de los créditos de anteriores se concentraron en este período. Este es uno de los elementos que convergieron en la inestabilidad política del país y en una sucesión de cambios de gobierno ante la imposibilidad de hacer efectivas políticas económicas que permitieran resolver la crisis económica.

Evolución Deuda Externa

1971-1978



Fuente: Ugarteche, Oscar: "El Estado Deudor"

Con Hugo Banzer son los propios empresarios, mineros, agricultores y banqueros los que gobiernan. Bolivia entonces entra al mercado internacional de capitales a obtener créditos de manera sustantiva. La causa inicial fue la compensación de las nacionalizaciones no resueltas en los gobiernos anteriores por falta de solvencia. "La compensación de la Mina Matilde se hizo sobre la base de tres créditos bancarios otorgados en 1972, un crédito de citibank por tres millones de dólares con un margen de 2,2% sobre Libor y cinco años plazo; otro al Swiss Bank Corporation por 2,4 millones de dólares, a 2% sobre el Prime y tres años de plazo y, finalmente, un crédito del Bank of América de 8 millones de dólares a 0,75% sobre Libor y diez años plazo"¹⁰³.

¹⁰³ Devlin, Mortimore: "Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo de Bolivia", CEPAL, Santiago 1983, pág. 125

En el gobierno de Banzer la recuperación de la solvencia financiera boliviana se dio por elementos como fueron un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; la compensación al capital extranjero por las nacionalizaciones; y por la implementación de políticas neoliberal de estabilización de corte ortodoxo, incluyendo la apertura de los mercados de capitales internos al capital extranjero.

El sector exportador generaba los excedentes, el gobierno proveería la infraestructura que ampliaría la base del sector exportador y la demanda del sector comercial importador. De inicio, en esta dirección de apoyar las exportaciones, se restringieron los salarios internos entre 1971-1978 que caen un 33% en términos reales. Se eliminaron con los subsidios al consumo de alimentos; simultáneamente liberaron los precios, lo cual amplió el margen de utilidades de las empresas; y elevaron las tasas de interés en un esfuerzo por contener la inflación y fomentar el ahorro interno. Igualmente se abrieron las posibilidades de ahorro en dólares como forma de defensa del ahorrista contra la inflación y como prevención de la fuga de capitales. Otra medida fue el aumento del costo de las importaciones y de fomentar las exportaciones particularmente de los mineros medianos y las no tradicionales. En Bolivia, toda exportación de bienes que no sean mineros o hidrocarburos, es no tradicional.

En el gobierno de Banzer están consientes en el papel del Estado en la generación de la demanda agregada. Es así, que mientras de un lado le dan al sector privado todas las concesiones para que inviertan, el sector público inicia un ritmo de actividad inversionista muy fuerte, financiando desde el exterior tanto por la banca privada internacional como por la banca multilateral de desarrollo. “La

participación del gobierno en el producto interno bruto crece de 8.0% en 1970 a 9.1% en 1978 y 11.9% en 1983”¹⁰⁴.

Estructura del PIB
Por Actividad Económica

Sectores	1970	1973	1978	1983
Agricultura	18,10	17,90	16,70	16,60
Minería	9,30	9,70	6,60	1,30
Hidrocarburos	1,00	2,90	1,20	1,30
Manufacturas	14,50	14,40	16,00	14,70
Comercio	17,60	16,10	15,50	12,90
Gobierno	8,00	8,60	9,10	11,90
Transp. y Comun.	7,50	7,80	11,40	12,50
Banca	1,50	1,70	2,50	2,00
Otros	22,50	20,90	21,00	26,80
Totales	100	100	100	100

Fuente: Oscar Ugarteche “El Estado Deudor”

En 1976 se nota una reversión de la tendencia y el sector público pasa a dominar la inversión total. En lo que parecería ser una política anticíclica, el sector público invierte proporciones crecientes del PIB a partir de 1976 y sobrepasa los niveles de

¹⁰⁴ Ugarteche, Oscar, op. cit., pág. 110.

inversión privados llegando a un tope de 12.2% del PIB en 1977 y luego a partir de 1978 empieza un descenso, aunque siempre mayoritario de la inversión total.

En este período la inversión privada estuvo centrada en la agricultura, el comercio, la banca y la construcción. Entre 1972 y 1975 se logró mantener una tasa de crecimiento del PIB del orden del 6% extremadamente alta para la historia económica boliviana. El papel del Estado en dicho período estuvo confinado al diseño de nuevos proyectos de inversión y al apoyo del sector privado mediante avales para la obtención de créditos internacionales y el otorgamiento de crédito interno sin mayores miramientos.

El Estado empresario, propiamente hablando, continuó en sus campos que eran YPF y COMIBOL y procedió a integrarlos verticalmente, creando la Empresa Nacional de Fundiciones y elaborando proyectos destinados a la refinación del estaño. Desarrollaría algunos proyectos industriales como las plantas lecheras, una planta de cemento y la fábrica de aceites Villamontes, como fomento a la actividad industrial.

Para la obtención de créditos internacionales destinados al sector privado se diseñó un sistema de avales que permitirían al empresario obtener créditos con la garantía del Estado y sin la obligación de responder internamente. De este modo la banca internacional recibía los requerimientos de créditos del sector privado boliviano y los comprometía bajo el criterio que el aval del Estado que anulaba su riesgo, es decir, de no pagar el empresario privado, el Estado asumía la deuda.

El gobierno, a su vez, eliminó la cláusula bancaria que permitía ejecutar la hipoteca al garante, Banco del Estado, en caso que el garantizado no cumpliera con su obligación internacional. Esta ley que se promulgó en 1972 permitió a

muchos empresarios-políticos del régimen a financiar sus proyectos personales y no responder por sus compromisos financieros.

En los próximos años los empresarios bolivianos no respondieron y su deuda pasó al Estado y este no tiene manera de cobrarla legalmente. "Por este concepto Bolivia adeuda aproximadamente 300 millones de dólares a la banca internacional privada"¹⁰⁵, es decir, un tercio de la deuda total de Bolivia a estos acreedores.

En lo que concierne al propio gasto público, "la tasa de inversión en relación al PIB comenzó su crecimiento en 1975 que fue de 7.5% del PIB, llegando a un punto de 12.2% en 1977 e iniciando su descenso en 1978 que bajo a 11.7%. En 1983 era el 5.2% del PIB"¹⁰⁶. Cuando el Estado inicia sus mayores actividades inversionistas se observa un repliegue de las inversiones del sector privado.

A partir de 1976 en que el Estado asume el papel de inversionista, es notable la disparidad en las tasas de crecimiento de los diversos sectores. Salvo el sector manufacturero, que declina anualmente a partir de 1976, es difícil observar el efecto de los inmensos proyectos de inversión realizados.

Entre 1972-1980, según informe del Banco Mundial, menos del 15% de los proyectos del sector público pasaron por todos los pasos del Sistema Nacional de Planificación. En este sentido resulta evidente que estos contratos tuvieron cierta carga de corrupción.

Indudablemente, esto no solamente indica la ineficiencia en el gasto público durante el régimen del general Banzer, sino, más grave, señala niveles de corrupción que permitieron la ejecución de estos proyectos. Se observa pues, una clase empresarial que asalta el poder y domina al Estado sin lograr redefinir reglas

¹⁰⁵ Ídem, pág. 114

¹⁰⁶ Ídem, pág. 114

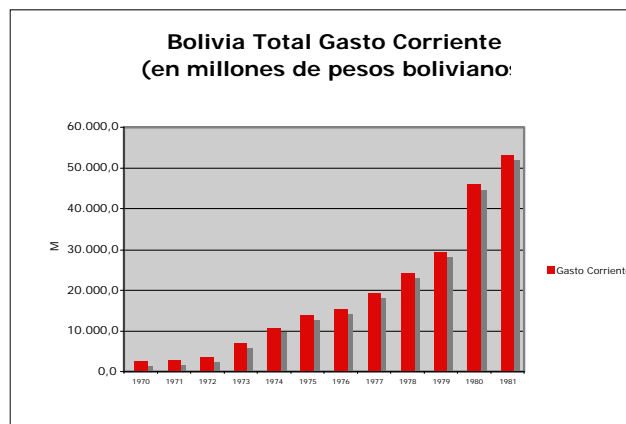
de juego que convierta la ganancia legítima en el incentivo del capital. La ganancia esta en el propio Estado.

El papel del Estado en Bolivia no era únicamente su activa participación en la elaboración de los proyectos de desarrollo y en su implementación así como en el apoyo del sector privado, sino también en un nivel de gasto corriente que creció sostenidamente. Precisamente, si hay un punto relevante es la contradicción entre el deseo del gobierno de Banzer de reducir la presencia del Estado en la economía y el incremento del gasto público. Justamente sería este gasto público el que arrastraría en una forma importante la economía, y permitiría al sector privado lograr los excedentes que salieron del país.

Bolivia Total Gasto Corriente

1970-1981

Años	Gasto Corriente
1970	2.649,5
1971	2.948,8
1972	3.555,5
1973	6.989,1
1974	10.792,3
1975	13.901,0
1976	15.302,6
1977	19.302,4
1978	24.132,0
1979	29.436,3
1980	45.916,4
1981	53.238,5



Fuente: Ugarteche, Oscar: "El Estado Deudor"

Los recursos provenientes del exterior no se habían usado para inversión sino más propiamente para gasto.

“Debido a que había una inyección de recursos a través del gasto público y éstos no eran reabsorbidos a través del sistema impositivo o invertidos productivamente se crearon las condiciones para:

- fuga de capitales;
- estrangulamiento de la balanza comercial;
- presión inflacionaria arrastrada por una demanda limitada por las rigideces de la oferta.”¹⁰⁷

¹⁰⁷ Idem, pág. 118

El aparato industrial manufacturero, que podríamos haber esperado se desarrollara en este período, por la demanda emergente del gasto público y por las inyecciones de divisas que tenía el país a través de su sector externo, no reaccionó.

Cuando los ingresos provenientes de los créditos internacionales empiezan a descender, se inicia una crisis dentro del gobierno de Banzer quien en junio de 1978 es derrocado por el general Pereda debido a una combinación de presiones sociales. De allí en adelante no hay evidencia de intento de manejo de la política económica, salvo en noviembre de 1979.

La salida de Banzer fue una necesidad política para enfrentar la crisis económica.

El general Pereda ni sus sucesores pudieron reflejar la necesidad popular de tener canales de expresión de protesta y franquicia política que hiciera que el gobierno respondiera a las necesidades populares básicas.

El gobierno de Pereda, busco un crédito pequeño del FMI por 19.2 millones de dólares mientras diseñaba un programa de ajuste económico.

Una conclusión que se desprende es que el gobierno de Bolivia ha sido sujeto de golpes de Estado frente a la necesidad de tomar medidas de corte restrictivo del ingreso en el corto plazo y que precipitarían caídas drásticas en los niveles de vida de la población en su conjunto.

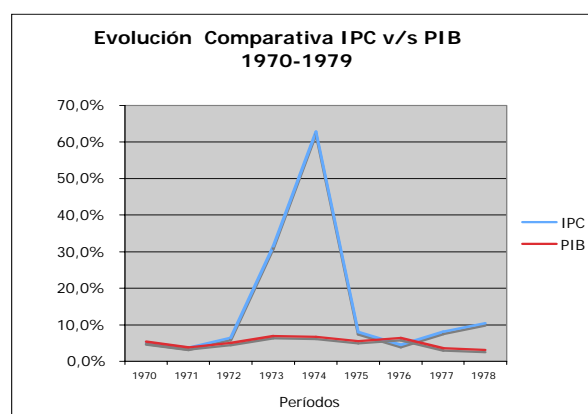
Entonces, frente a clases sociales débilmente configuradas, el Estado, a fines de los años setenta, aparece como un ente casi inexistente, incapaz de ofrecer una alternativa de desarrollo. De otro lado, las clases sociales tampoco pueden presentar alternativas políticas no económicas, de donde se desprende la parálisis económica y política vivida por Bolivia. Como consecuencia ocurren diversos

cambios de gobierno. La continuidad de los cambios termina erosionando los elementos, de por si frágiles, de control social del Estado. Los efectos son una escalada de la inflación y una caída del PIB, en el aspecto económico.

Evolución IPC v/s PIB

1970-1979

AÑOS	IPC.	PIB.
1970	5,2%	5,4%
1971	3,7%	3,8%
1972	6,5%	5,1%
1973	31,5%	6,9%
1974	62,8%	6,7%
1975	8,0%	5,5%
1976	4,5%	6,4%
1977	8,1%	3,6%
1978	10,4%	3,1%
1979	19,7%	2,0%



Fuente: Mozo, Rafael: " Bolivia, Chile y Perú: neoliberalismo y democracia constitucional representativa"

Como así se observa en el gráfico donde el IPC alcanza su puntuación máxima del 62,8% en 1974.

4.5 DEL GOBIERNO DEL GENERAL PADILLA A LA CRISIS DE 1982

En el período 1979-1982 han habido intentos de diseñar políticas de ajuste económico, pero no han logrado materializarse por las presiones sociales, de las fuerzas armadas y de la confederación de empresarios privados.

Por otro lado, se visualiza que ante la crisis, la necesidad de cambiar de régimen político y explorar alternativas diferentes de las conocidas llevan a una sucesión efectiva de golpes de Estado.

La situación económica del país era la siguiente: "en cuanto al sector externo, había un déficit en cuenta corriente que venía creciendo de 1975 y que en 1978 era de 288,7 millones de dólares y en 1979 345,5 millones del dólares, este fenómeno se produce principalmente por el alza en las tasas de interés internacionales. Los pagos por concepto de intereses subieron de 69,2 millones de dólares en 1977 a 108,3 millones en 1978 y 165,5 millones en 1979, es decir, en la medida que aumentan los intereses por préstamos internacionales, aumenta el déficit en cuenta corriente. A su vez las exportaciones se incrementaron de 634,3 millones en 1977 a 759,8 millones en 1979, pero las importaciones CIF pasaron de 618,9 a 894,3 millones entre esos dos años. Desde el punto de vista fiscal, había un superávit decreciente en la balanza en cuenta corriente del sector público consolidado. Este se redujo de 2,621 millones de pesos bolivianos en 1977 a 1,410 millones de pesos bolivianos en 1979, que equivalen a una reducción de 4% del PIB en 1977 a 1.5% del PIB en 1979"¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Idem, pág. 156

“De otro lado los gastos de capital del sector público consolidado cayó de 15,3% del PIB en 1977 a 9,9% en 1979, consecuencia en gran medida en la caída en el financiamiento de estos en el exterior. En 1977 el financiamiento externo neto del sector público consolidado equivalía al 10,2% del PIB, es decir, el 66% de los gastos de capital tenían créditos internacionales netos. En 1979 bajó a 3,4% del PIB que es el 34,3% de los gastos de capital. En este sentido se puede argumentar que a partir de 1978 hubo un problema crediticio que precipitó la crisis económica¹⁰⁹.

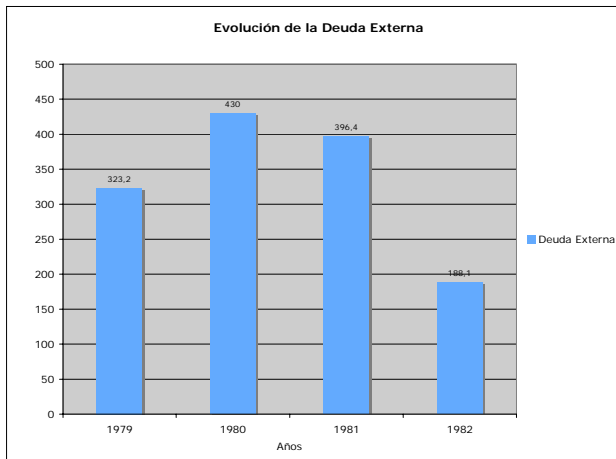
El 30 de Noviembre de 1979 bajo la coordinación de Augusto Cuadros, Ministro de Economía por tercera vez, se lanzó un paquete de medidas de ajuste económico con el propósito de incrementar el ingreso del gobierno, cerrar la brecha fiscal, incrementar el ahorro interno, contener la inversión, cerrar la brecha ahorro/inversión, y devaluar, a fin de fomentar las exportaciones no tradicionales y contener las importaciones

La manera cómo se planteó el ajuste en 1979 fue: una devaluación de la moneda de 20 a 25 pesos por dólar y la adopción de un nuevo sistema de apreciación del dólar a través de la flotación administrada de la divisa. Esto debía frenar las importaciones; cosa que efectivamente se hizo. Entre 1979 y 1980 las importaciones bajaron de 894.3 millones de dólares a 665.7 millones de dólares. También debían aumentar las exportaciones mediante el abaratamiento de los costos internos particularmente en los productos no tradicionales. Este efecto no se vio. Hubo un alza en los ingresos por exportaciones de 759.8 millones de dólares en 1979 a 942.2 millones de dólares en 1980, pero básicamente fruto del alza del precio de la plata y la exportación de gas a la Argentina con precios mejorados por el shock de 1979. Se trató de poner freno a deuda externa, la que alcanzó a 436,9 millones de dólares en 1977, en 1982 bajó a 1881,1 millones de dólares.

¹⁰⁹ Idem, pág. 156

Evolución Deuda Externa

1979-1982



Fuente: Ugarteche, Oscar: "El Estado Deudor"

En el ámbito interno se redujo el subsidio a la gasolina con la intención de poner los precios internos de Bolivia a niveles internacionales, a través de un alza de precios de 136%. Las tarifas eléctricas y ferrocarrileras, ambas del Estado, aumentaron 30% promedio. También se incrementaron los precios de los alimentos importados y se redujeron los impuestos a la exportación para fomentar la producción minera privada.

Para contrapesar el efecto que la devaluación y las alzas que tendrían sobre los sectores de menor ingreso se decretó un aumento para los trabajadores que ganaban menos de 9.000 pesos, es decir, menos de 360 dólares mensuales. La lógica de tal política era hacer más rentable al sector minero y por tanto fomentar las exportaciones mineras.

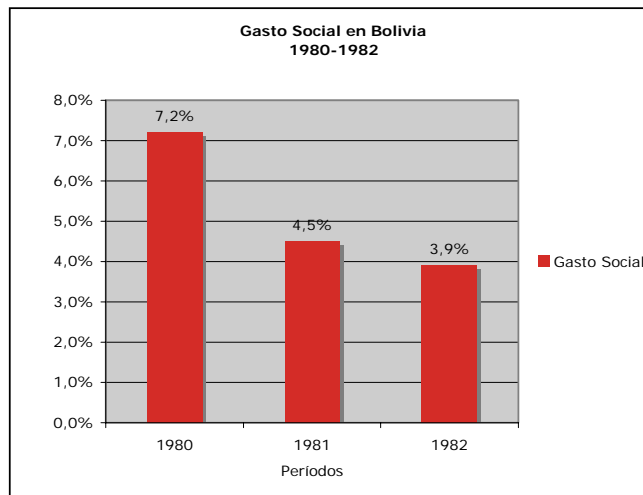
En 1980 el gobierno de facto de García Meza llevo argumentos restrictivos para el control de la inflación a la mesa de negociaciones, que formaban un todo coherente, pero socialmente difícil de cumplir:

- controlar el gasto público
- controlar la deuda pública
- controlar el crédito interno
- reducir los subsidios de la gasolina, servicios públicos y productos agrícolas
- reducir o eliminar los otros subsidios gubernamentales
- ajustar los balances financieros de las empresas públicas de manera de hacerlas rentables.

Como resultado de estas medidas, se logro en este período bajar sustancialmente el gasto social que en 1980 era de un 7,2% a un 3,9 % en 1982.

Gasto Social en Bolivia

1980-1982



Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985"

Poner en práctica la mayoría de estas políticas era difícil para el gobierno de García Meza por el poco apoyo interno. Su permanencia en el poder dependía del respaldo que le otorgaran segmentos de la población. El uso de fuerzas paramilitares permitía un cierto orden, pero la viabilidad política de ese régimen se basaba en no alterar más el statu quo social.

Queda de manifiesto que el régimen de García Meza era un gobierno de fuerza que podría haber impuesto la baja del salario real, conteniendo simultáneamente las presiones populares adversas. Existía un equipo paramilitar calculado en tres mil personas que servían como guardia pretoriana al gobernante. No obstante, García

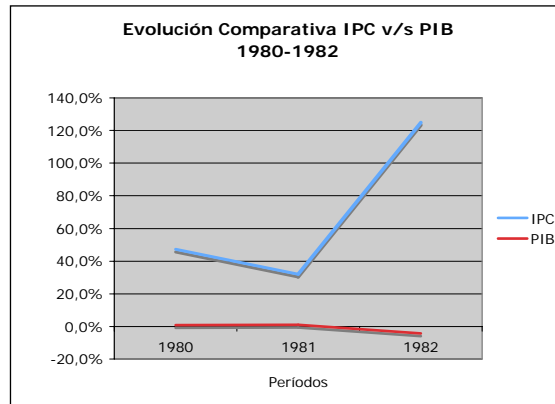
Meza sintió que aplicar las políticas de ajuste que estaban en discusión en ese momento por su ministro de economía era generalizar su impopularidad.

Debido a la inminente atomización de la economía Boliviana junto con presiones del Estado norteamericano, el gobierno militar de García Meza, entrega el poder a los civiles, instaurándose la democracia después de casi dieciocho años de gobierno de facto.

Desde el final de la década de 1970, Bolivia sufrió una fuerte inestabilidad política, como lo hemos señalado en anteriormente en un período marcado por diversos gobiernos civiles y militares que buscaron llevar a cabo la transición hacia la democracia. Durante estos gobiernos se acentuaron los conflictos sociales y distributivos y las presiones para aumentar las transferencias y gastos del Estado hacia el sector privado, presionando adicionalmente sobre el déficit público. El crédito interno del Estado se incrementa en forma importante y se elevan los salarios reales en el sector público a tasas superiores al crecimiento de la productividad, generando presiones inflacionarias adicionales. Esto se refleja en un aumento sostenido del IPC que no sucedía desde 1957 y una baja en el PIB progresiva

Evolución IPC v/s PIB

1980-1982



AÑOS	IPC.	PIB.
1980	47,2%	0,8%
1981	32,0%	0,9%
1982	125,0%	-4,3%

Fuente: Mozo, Rafael: " Bolivia, Chile y Perú: neoliberalismo y democracia constitucional representativa"

El retorno de la democracia y de sus instituciones sucedió en octubre de 1982. La recuperación de la democracia vino en medio de una profunda crisis política y económica. Los gobiernos militares de 1982 se vieron forzados a abandonar el poder, debido en gran parte a que no encontraban una salida para los graves problemas de la economía. En los primeros años de transición democrática contrariamente a lo esperado la situación empeoró hasta el borde de la desintegración financiera y del aparato productivo.

4.6 PRIMER GOBIERNO DE TRANSICION DEMOCRATICA 1982-1985

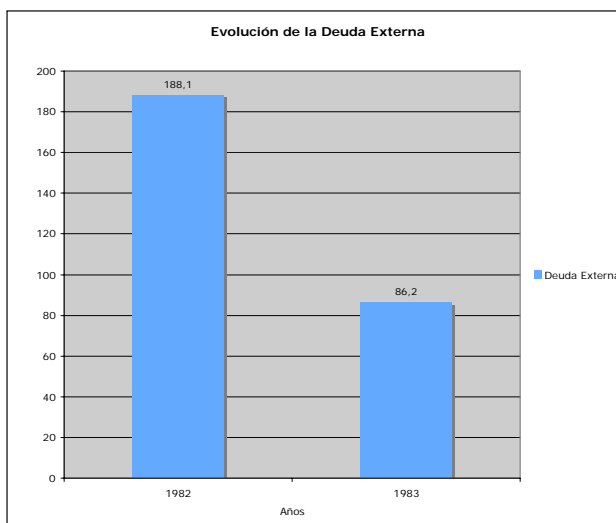
En octubre de 1982 con la presidencia de Hernán Siles Zuazo se da comienzo a la democratización de Bolivia después de dieciocho años de gobiernos de facto.

El nuevo gobierno heredó una situación muy difícil. En primer lugar, Siles Suazo tenía que confrontar las secuelas de la inestabilidad de los gobiernos militares de los tres años que le habían antecedido. En segundo lugar, cabe destacar que la gran crisis económica internacional había comenzado meses antes que asumiera el gobierno democrático. A mediados de 1982 el deterioro de la economía era ya de gran significación. "Entre enero y septiembre de 1982 la inflación acumulada llegó a 172%, el factor explicativo principal de la inflación y de la crisis económica en general provenía de la abultada deuda externa contraída por los gobiernos militares"¹¹⁰. Tercer lugar, durante los gobiernos militares se había perdido en el país la práctica de convivir con instituciones democráticas, como el parlamento y una prensa sin censuras. Al reaparecer la democracia, los distintos actores sociales exigían sus demandas al gobierno basado en confrontaciones con posiciones no negociables.

¹¹⁰ Celedon, Carmen; McMahon, Gary Coed.; Morales, Juan Antonio, op. cit., pág. 101.

Evolución Deuda Externa

1982-1983



Fuente: Ugarteche, Oscar: "El Estado Deudor"

Este gobierno de transición propuso, por lo menos, seis paquetes de estabilización económica. Con el ánimo de contener la inflación y los desequilibrios mencionados se tomaron las siguientes medidas:

- a. "Fijación del salario mínimo mensual en 8.490 pesos y aumento del 30% a los salarios inferiores o iguales a 15.500 pesos.
- b. Una devaluación de 43,18 pesos por dólar a 196 pesos por dólar.
- c. Un aumento de 180% en los precios de la gasolina y derivados del petróleo.
- d. Incremento de 150% para el transporte colectivo urbano.
- e. Incremento del resto de los transportes entre 65% y 155%, para el aéreo y el transporte terrestre, respectivamente.
- f. Alzas en las tarifas eléctricas de entre 150% y 200%.

- g. Prohibición de las importaciones de consumo suntuario y de producción nacional.
- h. Desdolarización de la economía, tanto en depósitos de ahorro en plazo fijo cuanto en crédito.
- i. Control de cambios.
- j. Control de precios en los productos de consumo masivo.
- k. Reducción del impuesto a la renta.
- l. Alza de la tasa nominal de intereses a entre 43 y 45% respectivamente.
- m. Alza del encaje legal en 5%
- n. Alza del costo del seguro social para los asegurados.
- o. Congelamiento de alquileres”¹¹¹.

Las medidas económica aquí mencionadas debían cumplir con el objetivo de controlar la inflación, estabilizar la balanza comercial, aumentar los ingresos del Estado a través del aumento de los productos de las empresas públicas.

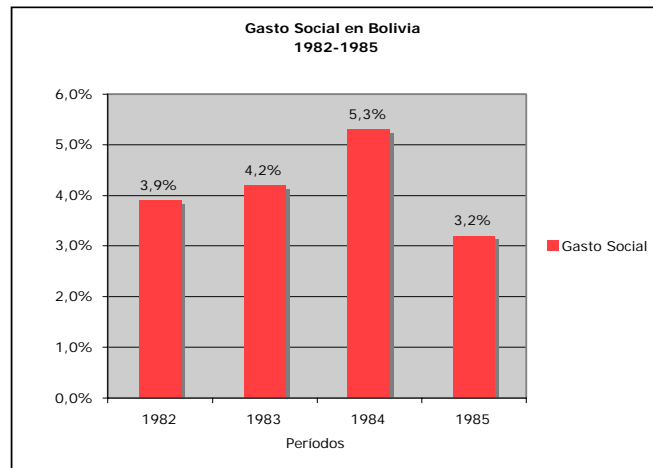
En términos de política económica, éstas no fueron consistentes. Si bien se implementaron los paquetes de estabilización durante el período de noviembre de 1983 a febrero de 1985, estos tuvieron una orientación más heterodoxa, en la medida que pusieron énfasis sobre el control de precios, en especial de las empresas públicas y en el tipo de cambio, pero sin realizar los ajustes fiscales necesarios. La presencia de gobiernos democráticos con inclinación populista que no recortaban gastos públicos y con una fuerte oposición política, en especial en el Congreso Nacional, impedía cambios importantes en la política fiscal, que promovieran una reducción de los gastos o el aumento de los ingresos tributarios.

Así lo refleja el leve aumento del gasto social.

¹¹¹ Ugarteche, Oscar, op. cit., pág. 106

Gasto Social en Bolivia

1982-1985



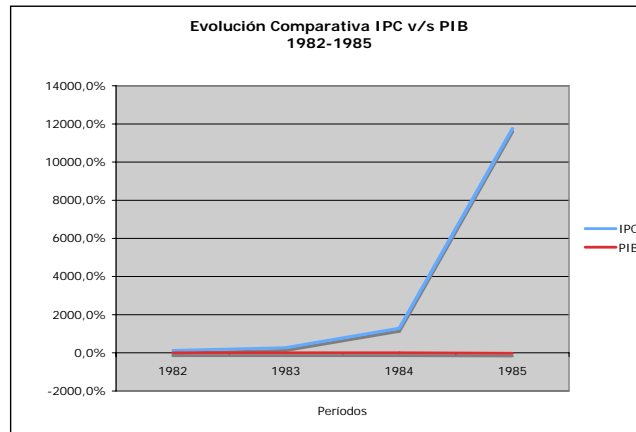
Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985"

El fracaso de todas estas propuestas del primer gobierno de transición democrática magnificó la gravedad de la crisis. "El IPC alcanzó a 270% en 1983; a 1281% en 1984 y a 11752% en 1985. Estas tasas hiperinflacionarias fueron acompañadas, además, por caídas muy importantes en el Producto Interno Bruto -6,6% en 1983; 0,2% en 1984 y -18,2% en 1985, junto con esto el contexto internacional se hallaba deprimido"¹¹².

¹¹² Celedon, Carmen; McMahon, Gary Coed.; Morales, Juan Antonio, op. cit., pág. 103.

Evolución IPC v/s PIB

1982-1985



AÑOS	IPC.	PIB.
1982	125,0%	-4,3%
1983	270,0%	-6,6%
1984	1281,0%	-0,2%
1985	11752,6%	-18,2%

Fuente: Mozo, Rafael: " Bolivia, Chile y Perú: neoliberalismo y democracia constitucional representativa"

En cuanto la crisis económica interna, el aparato productivo no respondió a los incentivos crediticios de la tasa de interés real negativa y de la política monetaria expansiva, porque había un mercado interno contraído y el salario en niveles históricamente bajos, el aparato productivo interno se encontraba paralizado. La rentabilidad del mercado de divisas al mismo tiempo hacía de este una actividad más rentable que la inversión productiva. Al mismo tiempo, la escasez de divisas impedía que las importaciones para la producción tuvieran lugar. El malestar social a estas alturas estaba llegando a niveles altos, la incidencia de huelgas y protestas impedía que el gobierno tomara medidas de ajuste. Al mismo tiempo, tampoco se esbozo ninguna alternativa de solución.

Queda de manifiesto, sin embargo, que el gobierno de Siles no tuvo la capacidad política para aplicar las medidas de ajuste económico que hubieran sido pertinentes para llegar a un acuerdo con la banca. Asimismo debe quedar claro, que de no haber mediado tanta turbulencia política, los factores económicos no hubieran permitido la solución de la crisis externa salvo que los acreedores aliviaran mediante nuevos créditos sustantivos la posición de balanza de pagos.

Cabe destacar que el origen de una hiperinflación del gobierno de Siles Zuazo se debió al enorme esfuerzo financiero para cumplir con un compromiso externo y la debilidad de un gobierno para recurrir a las fuentes internas de recursos para alcanzarlo, por los graves conflictos sociales que acontecían. Todas las demandas sociales no permitieron el control del déficit fiscal, ellos a su vez tienen que ser financiados con emisión monetaria que contribuye casi directamente en la inflación.

La inflación se aceleró en Bolivia cuando el gobierno no pudo controlar las reacciones sociales al esfuerzo del ajuste externo. Vale la pena insistir en la característica de debilidad del gobierno, ya que no fue coercitivo a la hora de cobrar impuestos adicionales, ni reducir sustancialmente los gastos corrientes, ni alcanzar las devaluaciones del tipo de cambio real requeridas para adaptarse al nuevo contexto internacional.

Es bajo este contexto que el gobierno presionado por la oposición acordó acortar su mandato por un año, llamando a elecciones anticipadas que se llevaron a cabo en julio de 1985.

4.7 SEGUNDO GOBIERNO DE TRANSICION DEMOCRATICA 1985-1989

El nuevo gobierno de Víctor Paz Estenssoro comenzó en medio de grandes ambigüedades. Si bien, la gravedad de la crisis le confiaba un mandato muy amplio, este aplicó con más autoridad sus nuevas políticas que el gobierno anterior. El éxito de la puesta en marcha de la Nueva Política Económica en adelante NPE, impulsada mediante el Decreto Supremo 21060 se debe en gran medida al movimiento estratégico de los partidos políticos el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) al aliarse con su opositor Acción Democrática Independiente (ADN) que formaron el pacto por la democracia, que fue crucial para el éxito de la NPE.

Para Paz Estenssoro, lo que marca una diferencia fundamental con el gobierno anterior, es que el saneamiento de la economía pasa por el restablecimiento del principio de autoridad, una de las características autoritarias de su gobierno fue la presencia significativa de técnicos en el gobierno en vez de políticos de más tradición a pesar de la oposición de los distintos partidos.

El Decreto Supremo 21060 entra en vigencia bajo el gobierno de Paz Estenssoro y da paso al modelo neoliberal que contiene dos programas:

- Primero; "el programa de políticas de estabilización que se basan en políticas macroeconómicas fiscales, monetarias y de alivio de deuda llevadas a cabo desde 1985, con la finalidad básica de promover la estabilidad económica, pero a su vez sentar las bases para un crecimiento sostenido de la economía. La estabilización fue casi inmediata y pudo

sostenerse en el tiempo; las tasas de inflación fueron 66% en 1986; 11% en 1987; 22% en 1988; 17% en 1989”¹¹³.

- Segundo; “el programa de reformas estructurales se relacionan con políticas microeconómicas que buscan reestructurar el sistema de incentivos de la economía y mejorar el marco regulatorio para las actividades productivas, que se basan en la liberalización de los precios, con la supresión de controles internos, apertura muy amplia de la economía al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital y la flexibilización del mercado del trabajo”¹¹⁴.

Las reformas se hicieron simultanea y rápidamente muchas veces sin respetar la secuencia aconsejada por los economistas del mundo académico y por la experiencia de otros países.

En 1985, el Estado contaba con más de 170 empresas que podían transferirse al sector privado. Estas empresas estaban presentes en prácticamente todos los sectores económicos. El Estado contaba con empresas mineras, hilanderías de algodón, fábricas de aceites, vidrios, cemento, transporte, hidrocarburos y hotelería.

“Con la NPE, se inició un proceso de racionalización de las empresas públicas, donde se destaca el caso de COMIBOL, debido al cierre de diversas minas se

¹¹³ Ídem, pág. 105

¹¹⁴ Ídem, pág. 105

despidió a más de 20.000 trabajadores, porque no se ejecutó un efectivo proceso de transferencia de empresas públicas al sector privado"¹¹⁵.

Por otro lado, las empresas públicas más importantes Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPFB, Corporación Minera de Bolivia COMIBOL, Empresa Nacional de Ferrocarriles ENFE y Lloyd Aéreo Boliviano LAB representaban el 90% de las operaciones empresariales del Estado, operaban en condiciones monopólicas en sectores de servicios públicos o en sectores considerados estratégicos

Sin embargo, la reestructuración de las empresas públicas monopólicas iniciada en 1985, no presentó resultados satisfactorios y las perspectivas futuras de gestión de estas empresas, estaban seriamente afectadas por una drástica disminución de los flujos de crédito de los organismos financieros internacionales hacia actividades empresariales del Estado. La ineficiencia de las empresas públicas en la provisión de bienes y servicios, juntamente con la ausencia de objetivos claros, la existencia de una fuerte interferencia política en su funcionamiento, así como su descapitalización y falta de recursos nuevos para inversión, dieron lugar, a que el gobierno boliviano en 1988, de los primeros pasos para transferir sus empresas al sector privado.

Las razones básicas para privatizar eran:

- "Cambio en el papel del Estado, que no debería participar directamente en la producción, para destinar los recursos públicos a inversiones sociales.

¹¹⁵ Antelo, Eduardo, op. cit., pág. 45

- Reducción de la capacidad de acceso a créditos multilaterales, bilaterales y comerciales destinados a empresas públicas.
- Necesidad de aumentar los niveles de inversión y la eficiencia en la economía, incrementando la participación privada.
- Desarrollar el mercado de capitales¹¹⁶

Al aplicarse la NPE, el gobierno tuvo que realizar una reducción muy significativa del tamaño de gobierno central en la economía, sólo quedó con la administración directa YPFB, y con las minas más rentables. Las otras empresas fueron cedidas a las corporaciones regionales de desarrollo y a los municipios. La NPE provocó también reducciones importantes de la dimensión del Banco Central y el cierre de los bancos estatales de fomento.

“La concepción de la NPE no era ajena a los cambios producidos internacionalmente en el pensamiento económico y político entre 1970 y 1985, que proponían una economía más liberal y con una menor participación del Estado”¹¹⁷. Con la implementación de la NPE el Estado Boliviano adopta rol menos activo de la actividad económica, limitándose más bien a sentar las bases regulatorias para la economía.

Si bien el gobierno de Siles Suazo había fracasado en su intento por estabilizar el país, realizó un desgaste de los diferentes actores sociales contrarios a este tipo de programas. En parte por esta razón, es que la Corporación Obrera Boliviana (GOB) y los partidos de izquierda no pudieron oponer sino una débil resistencia al programa de estabilización y a la NPE. “Así como la hiperinflación había sido una manifestación clara de una confrontación sin ganadores de distintos grupos de

¹¹⁶ Ídem, pág. 47

¹¹⁷ Celedón, Carmen; McMahon, Gary Coed.; Morales, Juan Antonio, op. cit., pág. 105.

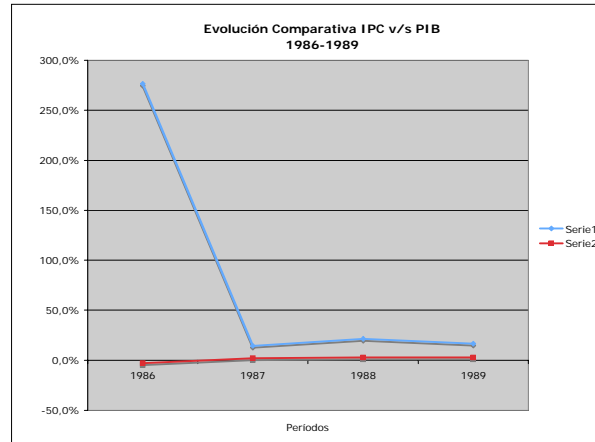
interés, la estabilización significó una pérdida (extrema) de poder del movimiento obrero. Vale la pena retener una hipótesis adicional. Cada ensayo de estabilización, aún fallido, proveía de información a los actores sociales sobre la distribución de los costos de estabilización, lo que los hacía revisar sus evaluaciones preliminares. La revisión de los costos convergió finalmente a un consenso, aunque precario, de que había que vencer a la hiperinflación dada la comparación de los costos de estabilizar y no hacer nada”¹¹⁸.

El muy rápido control de la hiperinflación le dio la credibilidad al gobierno de Paz Estenssoro para llevar adelante los cambios que necesitaban más tiempo. Se debe añadir que la reanudación del flujo de créditos externos contribuyó de manera muy significativa a asentar la confianza interna en la NPE.

¹¹⁸ Ídem, pág. 107

Evolución IPC v/s PIB

1986-1989



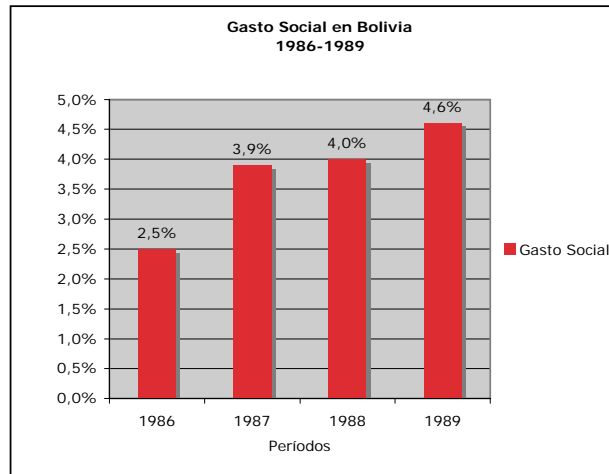
AÑOS	IPC.	PIB.
1986	276,3%	-2,9%
1987	14,6%	2,2%
1988	21,5%	2,8%
1989	16,6%	2,8%

Fuente: Mozo, Rafael: " Bolivia, Chile y Perú: neoliberalismo y democracia constitucional representativa"

Con la puesta en marcha del modelo económico neoliberal y el desgaste de los diferentes actores sociales, efectivamente se pudo controlar la crisis económica. La baja sustancial del IPC fue de un 276,3% en 1986 a un 16,6% en 1989 y luego de seis años el PIB mostró cifras positivas. Producto de la estabilidad económica y política de este período el gobierno de Paz Estenssoro. Aumenta en forma paulatina su participación en el gasto social que comienza con un 2,5% del PIB en 1986 y llega a un 4,6% en 1989, casi un aumento del 50% del aumento de gasto social.

Gasto Social en Bolivia

1986-1989

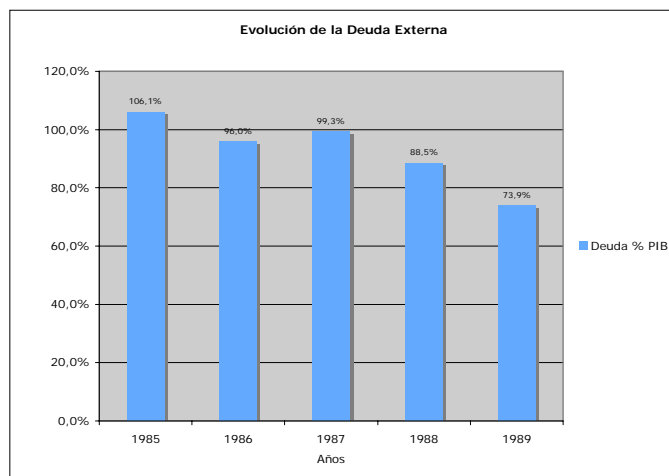


Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985"

Otro de los principales objetivos del programa económico puesto en marcha era reinsertar a Bolivia en el sistema financiero. En este sentido el gobierno negoció programas de reprogramación y condonación de la deuda externa, con la banca privada internacional, los organismos bilaterales de créditos y multilaterales a fin de bajar las cuotas anuales.

Evolución de Deuda Externa

1985-1989



Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985"

4.8 TERCER GOBIERNO DE TRANSICION DEMOCRATICA 1989-1993

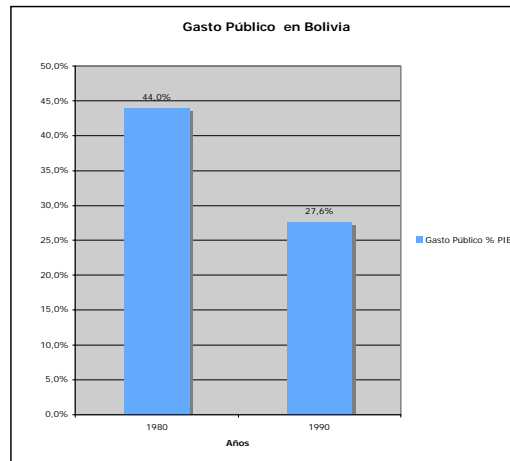
A pesar de la desconfianza en la sociedad civil, la NPE logró conseguir en 1989 la aceptación mayoritaria en la opinión pública y en el electorado. En ese año se realizaron elecciones populares, salió electo Presidente Don Jaime Paz Zamora. Durante la campaña electoral había prometido, aunque vagamente, que cambiaría la NPE. En una evaluación general se puede decir que Paz Zamora no introdujo ninguna modificación esencial a la del gobierno anterior, de hecho, sus políticas habían tomado un cariz más ortodoxo, lo que sí se destaca es un cambio de estilo en relación a su predecesor, lo que no deja de tener un impacto político.

Es en este gobierno que se lleva a cabo una profunda reforma en el sector público. En realidad, uno de los criterios fundamentales para juzgarla es la reducción del tamaño del sector público y los cambios en la formulación de la política económica.

El fuerte peso del sector público en la inversión y en el empleo era probablemente la característica más saliente de la economía boliviana antes de la NPE. La NPE apuntaba a modificar esta situación, por otra parte, casi conjuntamente con su ejecución Bolivia tuvo que sufrir grandes caídas en los precios de sus dos principales exportaciones, estaño y gas natural. Por el efecto combinado de la NPE y de los choques de precios internacionales se ha producido una reducción muy sustancial del tamaño del sector público en la economía "al menos si se lo mide por la relación gasto público con el PIB, este paso de un promedio del 44% (gastos corrientes y de capital) en 1980 a 27,6% en 1990"¹¹⁹, es importante destacar que las implicaciones de esta reducción del tamaño del sector público, es en parte forzada por las circunstancias externas.

¹¹⁹ Ídem, pág. 105.

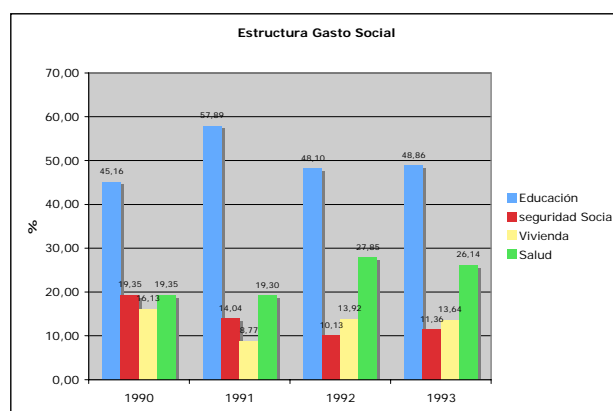
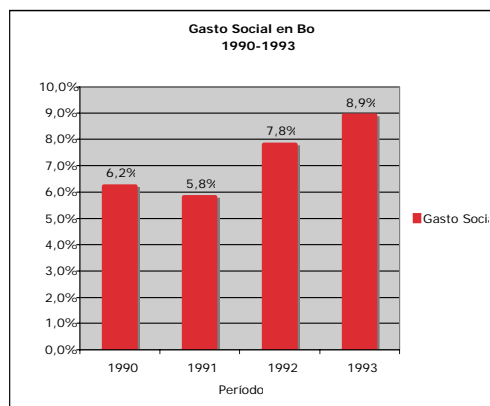
Gasto Público en Bolivia
(gastos corrientes y de capital)



Los cambios más relevantes en el gobierno de Paz Zamora en lo referente al rol del Estado, se aprecia en el gasto social, por su aumento sostenido, la reducción del empleo en el sector público y las privatizaciones.

Gasto Social en Bolivia

1990-1993



Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985"

En este período se comienza a ejecutar en su totalidad el proceso de privatizaciones impulsadas por la NPE en 1985. Los métodos de privatización se basaron en ofertas públicas, ventas de activos, compra de acciones por parte de los trabajadores, arrendamientos, entre otros. El destino de los recursos de la venta de las empresas dependientes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo fue el de financiar inversiones en infraestructura de salud y educación. "Entre 1992 y 1993, se privatizaron 26 empresas, obteniéndose por la venta de las empresas alrededor de US\$ 30 millones"¹²⁰. El gobierno de Paz Zamora enfrentó una serie de dificultades asociadas fundamentalmente a la oposición política y a la percepción de que el proceso adolecía de falta de transparencia

Con la NPE, los mecanismos estatales de protección a los grupos sociales vulnerables, que se crearon después de la Revolución de 1952, si bien no desaparecieron completamente, han tenido un espacio más reducido. Es así que en los dos primeros años de la NPE, el gasto social como proporción del PIB sufrió recortes muy amplios. Las mayores reducciones se produjeron en educación. En salud, la disminución fue mucho menos importante porque la cooperación internacional vino a suplir la falta de recursos nacionales.

Desde 1989 se estima que se tiene una recuperación sostenida de los presupuestos de salud y de educación. Hay que mencionar también el exitoso Fondo Social de Emergencia (FSE) que funcionó entre 1988 y 1990 para atender los problemas de pobreza, en especial aquellos emergentes de la crisis.

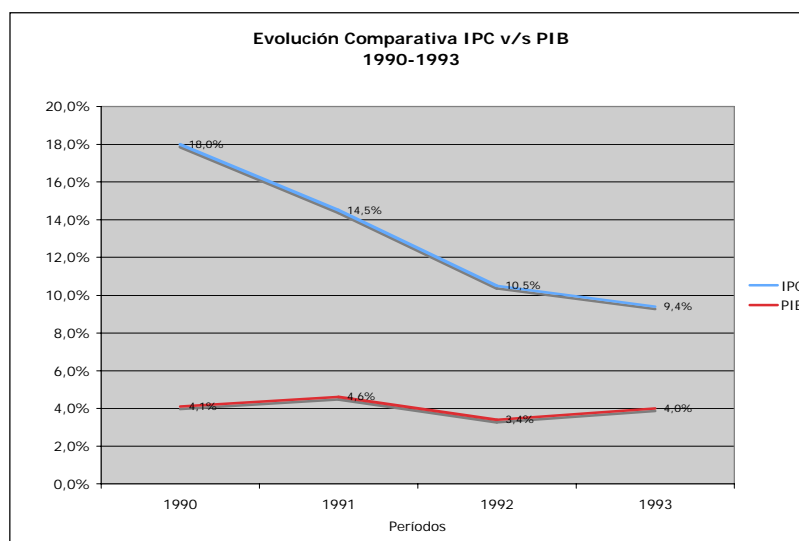
¹²⁰ Antelo, Eduardo, op. cit., pág. 47

Antes de la NPE, Bolivia era probablemente el país de América Latina con mayor fracción de su población económicamente activa urbana en el sector público. En el primer año de lanzamiento de la NPE, el empleo público se redujo en un poco más del 10%. Sin lugar a dudas, este y otros antecedentes nos permiten corroborar que con la aplicación de la NPE el rol del Estado, tiende a disminuir su participación en la actividad económica, pero, sin embargo, después del corte en el empleo público en 1986 ha vuelto a crecer a partir de 1989.

Por otro lado en este período vemos una reducción sustancial de alrededor del 50% en la tasa del IPC, ya que en 1990 era del 18% en 1993 bajó al 9,4%, esto se debe principalmente a los frutos de la NPE. En el PIB apreciamos que la tasa de crecimiento se mantiene casi todo el período en el 4%. Estos indicadores señalan cierta estabilidad política y económica que pasa en Bolivia

Evolución IPC v/s PIB

1990-1993



Fuente: Mozo, Rafael: " Bolivia, Chile y Perú: Neoliberalismo y Democracia Constitucional Representativa"

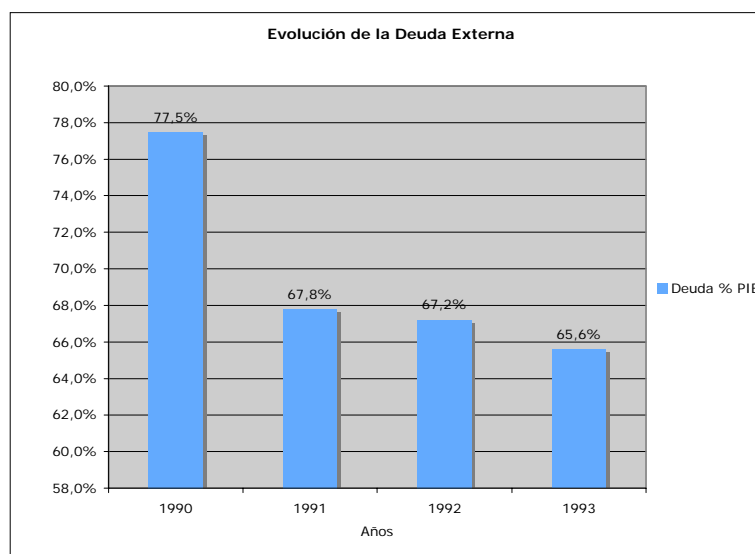
En lo referente a la deuda externa en el tercer gobierno de transición democrática se logran grandes avances. En 1990 la deuda externa representaba el 77,5% del PIB, y a finales de 1993 no superaba el 66%, este fenómeno se debe a que en 1986 Bolivia consiguió un acuerdo importante con el Fondo Monetario Internacional.

Con el acuerdo pactado Bolivia no solo consiguió asistencia financiera y técnica del FMI, sino permitió que el país, al presentar un programa de estabilización y reformas estructurales avalado por este organismo financiero, pudiese acceder a financiamientos externos oficiales de carácter multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas).

Por el lado del alivio de la deuda externa, el país también consiguió importantes avances. Inicialmente Bolivia renegoció la recompra de la deuda comercial con sus 131 bancos internacionales acreedores. "el mecanismo consistía en cancelar las deudas a partir de la recompra de los títulos de deuda a valor del mercado secundario, que fluctuaban entre 11 centavos y 17centavos por dólar adeudado"¹²¹ Las negociaciones también determinaron que Bolivia renegociara el capital adeudado y los bancos condonasen los intereses atrasados.

Evolución Deuda Externa

1990-1993



Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985

¹²¹ Antelo, Eduardo, op. cit., pág. 30

4.9 NEOLIBERALISMO EN BOLIVIA: 1994-2000

En 1994 asume en forma popular por primera vez la presidencia Gonzalo Sánchez de Lozada quien continua con el ambicioso programa de estabilización y reformas estructurales iniciadas en 1985 con la NPE. Buscando garantizar la estabilidad económica, mejorar la eficiencia y asignación de recursos en la economía, promover un mayor crecimiento económico y restringiendo el rol de Estado a su expresión mínima, como regulador de la actividad económica

En este período se concretan los procesos de privatización y capitalización de las empresas públicas, consolidando así el auge del neoliberalismo en Bolivia. Si bien el proceso de privatización se inicio en 1985 bajo el primer gobierno de transición democrática como lo describimos anteriormente. En 1994 mediante la Ley de Capitalización N 1544 se busca tener un marco legal necesario para transformar las empresas públicas con características monopólicas en sociedades anónimas privadas y determina la transferencia de las acciones de propiedad del Estado, en las empresas capitalizadas a los ciudadanos bolivianos mayores de edad. Más que incrementar los ingresos fiscales de una sola vez, el proceso de capitalización busca atraer inversiones y capital, crear empleos, acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso al incluir aspectos sociales dentro de la nueva política económica

En este proceso, el Estado aportaba con los activos de las empresas públicas y el inversionista estratégico privado realizaba aportes en recursos frescos para la empresa. El primer paso para capitalizar una empresa pública era transformarla en

sociedad anónima, lo que se realizó transfiriendo en condiciones preferenciales acciones de las empresas a sus propios empleados. "De los 15.000 trabajadores potencialmente beneficiarios, el 76% de los mismos se convirtieron en accionistas de la nueva sociedad mixta creada. A continuación el 50% de las acciones de esa nueva empresa de economía mixta fue licitada internacionalmente. Los inversionistas estratégicos que adquiriesen esas acciones tomaban el control de la administración de la empresa y comprometían inversiones a realizarse en un período entre 5 y 8 años. El 50% restante de las acciones serían transferidas a la población boliviana con mayoría de edad, mediante un beneficio denominado Bono de Solidaridad BONOSOL que se otorgaría en pagos anuales vitalicios a todos los beneficiarios a partir de los 65 años de edad"¹²².

Bajo esta modalidad se capitalizaron cinco de las seis empresas públicas más importantes de Bolivia en los sectores hidrocarburos YPFB, eléctrico ENDE, telecomunicaciones ENTEL, y transporte ENFE, LAB. "La capitalización de estas empresas públicas permitió comprometer inversiones superiores a US\$ 1,671 millones que representaban en 1997 alrededor del 25% del PIB"¹²³

Adicionalmente el proceso de capitalización fue complementado con el proceso de privatización tradicional de empresas públicas medianas y pequeñas, logrando transferir al sector privado a 53 empresas en el período 1994-1999, recaudando para el fisco más de US\$ 133 millones.

¹²² Antelo, Eduardo, op. cit., pág. 48

¹²³ Ídem, pág. 48

Privatización de Empresas Públicas

Miles de US\$

PERÍODOS	EMPRESAS PRIVATIZADAS	INGRESOS US\$
1992 - 1993	26 empresas	29,978
1994 - 1997	50 empresas	97,491
1998 - 1999	3 empresas	35,889
TOTAL	79 empresas	163,358

Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985"

Sin lugar a dudas, el proceso de privatización y capitalización experimentado en Bolivia es un indicador clave, sobre el cambio en el rol del Estado boliviano en la economía.

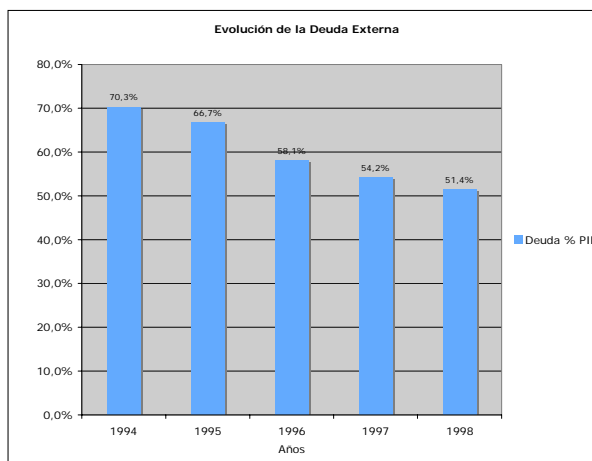
Otro de los objetivos principales de los gobiernos de Sanchez de Lozada y Banzer es seguir posesionando a Bolivia en el sistema financiero internacional. Para ello era preciso seguir renegociando la deuda externa existente desde sus orígenes republicanos, como lo habían hechos los gobiernos de la transición democrática.

En este período vemos que el Estado sigue teniendo un rol negociador respecto a el manejo de su deuda externa, luego de llegar a un acuerdo con el FMI y el Banco Mundial, en 1997 se establece relaciones con los países miembros del Club de Paris para condonar y refinanciar deudas pendientes.

"En 1997 Bolivia consiguió reducir su deuda externa pública en US\$ 1,900 millones, alcanzando un nivel 40% inferior a lo que habría sido si no se materializaban las reducciones"¹²⁴, sin embargo, esta reducción de deuda no fue suficiente para garantizar la sostenibilidad de la balanza de pagos de Bolivia, y a finales de los 90 se inician negociaciones con los organismos multilaterales para la reducción de la deuda externa multilateral, en el marco de la iniciativa para países pobres altamente endeudados patrocinada por el Banco Mundial y el FMI

Evolución de la Deuda Externa

1994-1998



Fuente: Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985"

Como se aprecia en el gráfico, una vez concretados los acuerdos de renegociación de la deuda existente, se produce una baja considerable. "En 1990 la deuda externa representaba el 106,1% del PIB y en 1998 representaba sólo un 51,4%

¹²⁴ Ídem, pág. 30

PIB"¹²⁵, es decir, que todos los esfuerzos realizados con la NPE referente a la deuda externa tuvieron efectos positivos para el desarrollo económico del país.

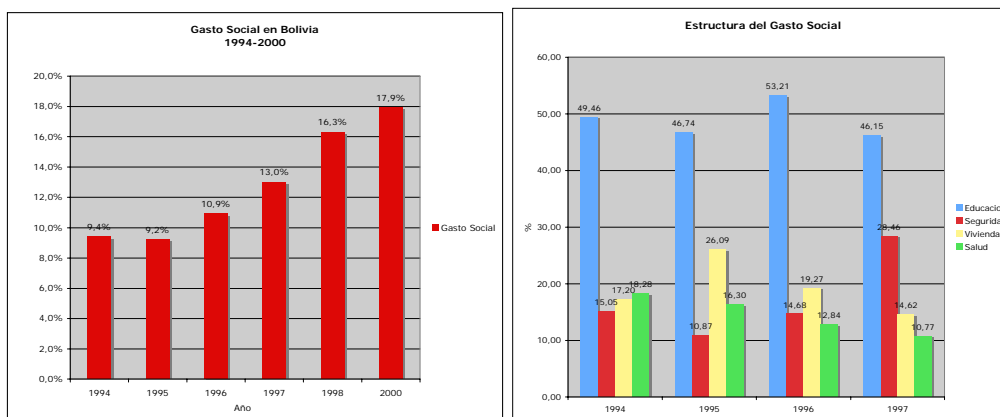
Un punto importante a destacar en este período, es el incremento significativo del gasto social. En 1994 ascendía al 9,4% y en el 2000 llegó al 17,9% del PIB. Este aumento progresivo se materializó a partir de la década de los 90, una vez que se dieron pasos importantes en la estabilización de la economía, para atenuar los efectos recesivos y de los masivos despidos de funcionarios públicos, tras la capitalización y privatización las empresas estatales. "Es importante señalar que en la primera mitad de la década de los ochenta las empresas públicas ofrecían más del 25% de los empleos de la economía y con la implementación de la NPE se redujo a menos de la mitad"¹²⁶.

¹²⁵ Ídem, pág. 30

¹²⁶ Chávez, Gonzalo: "Macroeconomía de la Privatización en Bolivia", Instituto de Investigaciones Socio Económicas, Santiago 1991, pág. 6

Gasto Social en Bolivia

1994-2000



En lo referente al gasto social el Estado adopta un rol más activo, creando el Fondo Social de Emergencia FSE, institución encargada de amortiguar los efectos sociales del ajuste, a través de la creación de empleo y como un mecanismo temporal de coordinación, articulación y respaldo a las instancias del Estado encargadas del área social. En estos dos gobiernos la lucha contra la pobreza se torna en un objetivo central, creándose nuevos programas sociales que enfocan su atención en los grupos más vulnerables (campesinos, mujeres, niños y ancianos), con mayor énfasis en las áreas rurales donde se concentraba el mayor nivel de pobreza.

Desde el punto de vista económico, podemos señalar que los logros de las políticas neoliberales han dado resultados positivos. Antes de la puesta en marcha de la NPE el PIB llegó al -18,2% en 1985 y el IPC alcanzó 11.752,6% en el mismo año. Sin embargo, cuando comparamos estos indicadores con otros países vemos que Bolivia es el país con los resultados más bajos. "En 1989 Chile registró un PIB del 10%

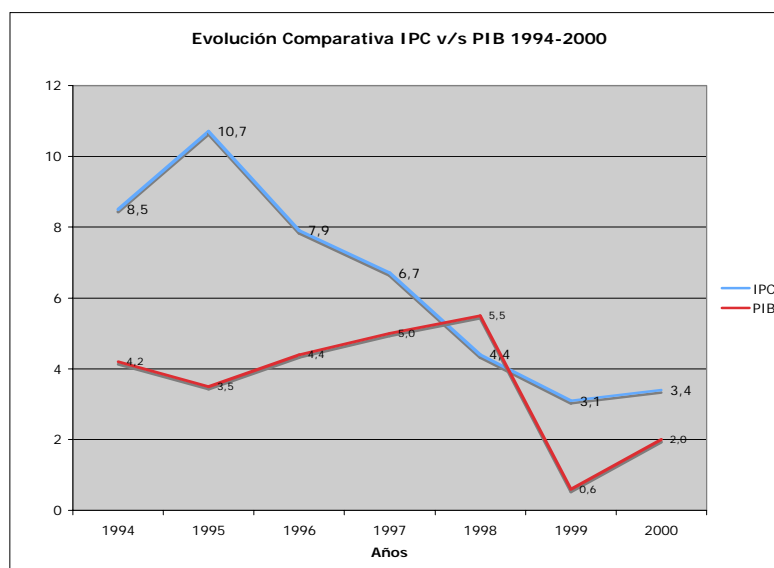
mientras que Bolivia sólo fue de un 2,8%; en 1994 Perú registró un PIB 13%, y Bolivia sólo alcanzó un 4,2%"¹²⁷. Es importante señalar que la economía de Bolivia a diferencia de la Chilena se caracteriza por ser altamente informalizada, situación que implica el no registro en las cuentas nacionales de las ganancias o pérdidas correspondientes al sector.

En el siguiente gráfico se realizará un análisis del progreso económico en el neoliberalismo sobre el PIB e IPC.

¹²⁷ Mozo, Rafael, op. cit., pág. 54

Evolución Comparativa IPC v/s PIB

1994-2000



Como podemos apreciar a finales de este período el PIB desciende significativamente, porque a pesar de las nuevas políticas económicas y reformas estructurales neoliberales puestas en marcha. Bolivia sigue teniendo una economía de base estrecha, es decir, basa su economía sólo en la explotación de la plata, estaño y gas que genera ingresos en la cúpula de la pirámide, pero no genera empleo ni crecimiento en la base de la pirámide productiva.

Junto con lo anterior, al finalizar el siglo XX surgen nuevos levantamientos sociales en demanda hacia el Estado, especialmente propiciados por movimientos indígenas que ven insatisfechas sus demandas por parte del Estado. Dando paso a un nuevo período marcado por fuertes conflictos sociales.

V. CONCLUSIONES

Al finalizar nuestro trabajo de investigación de tipo hermenéutico sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo económico en Bolivia durante el siglo XX podemos señalar lo siguiente:

Durante las primeras décadas del siglo XX, el Estado boliviano tuvo un rol casi inexistente en la actividad económica del país, como en el resto de los países de la región, debido al modelo económico imperante de la época. Lo que hace diferente a Bolivia es su estructura productiva limitada a la explotación del estaño y la agricultura, que no generaba los recursos necesarios para ser solvente, es por eso que el Estado en forma permanente debía recurrir a créditos internacionales para poder subsistir, prueba de ello son los elevados créditos contraídos en este período destinados principalmente a la refinanciación de deudas existente e inversión en infraestructura.

Con la repercusión económica en América Latina de la gran depresión en la década de los 30, varios países de la región realizan un cambio drástico en el modelo económico imperante. Pasan de un liberalismo económico a un modelo de Industrialización vía Sustitución de Importaciones ISI, donde el Estado juega un rol importante como agente industrializador.

En Bolivia vemos que existe un cambio en el rol del Estado en la economía, transformándose en un Estado empresario, este cambio se visualiza a través de la creación de grandes empresas estatales como Empresa Nacional de Ferrocarriles ENFE, Lloyd Aéreo Boliviano LAB, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

YPFB, Corporación Minera Boliviana COMIBOL, entre otras. Pero el modelo ISI no se cumplió a cabalidad como en otros países de la región, con un fuerte desarrollo de la política social, creación de la seguridad social, la educación, salud y vivienda pública gratuita. Pero de igual manera el resultado fue una fuerte presencia del Estado en la economía.

Con el advenimiento de la revolución nacional de 1952, en Bolivia se da un gran paso en lo referente a política social, el Estado adopta un rol más activo y junto con seguir creando empresas estatales lleva a cabo la reforma agraria y la nacionalización de grandes minas de estaño. A raíz de las nacionalizaciones el gobierno norteamericano bloqueó el suministro de alimento y embargó las exportaciones y cuentas corrientes del gobierno en la banca internacional. La solución ante el bloqueo fue negociar políticamente, a cambio se obtuvo alimentos, dinero para el presupuesto nacional y recursos para proyectos. Lo que forma parte de una particularidad de Bolivia en este período, es que su política económica esta basada en un intento de redistribución sin producción con apoyo exterior, es decir, el modelo de industrialización para el Estado se sustenta en el apoyo del gobierno norteamericano y no en un autosostenimiento con una expansión y cambio en la base productiva. Como consecuencia de las medidas implementadas, en 1955 Bolivia pasa por una gran crisis económica que reventó por el lado inflacionario. El gobierno de Siles Suazo para frenar la crisis implementa la política de estabilización de corte liberal ortodoxo con recortes de salarios reales y apertura de los mercados al comercio exterior. Es importante destacar que este conjunto de medidas limita el ámbito de acción del Estado impulsado en los años 30.

La falta de cambio en la estructura productiva llevó a que pasado diez años de la revolución, el gobierno de Paz Estenssoro se encontrara en la misma situación, dependiendo fundamentalmente de los precios de las materias primas, estaño y petróleo y sin una base agrícola moderna ni una base industrial que permitiese la provisión de bienes de consumo o la provisión de bienes de equipo para la industria.

Los niveles de apoyo financiero internacional fueron una razón que redujo la necesidad de cambiar la estructura productiva y que se continuará con la economía adicta al ingreso de capitales por balanza de pagos. Entre 1955 y 1959 son las donaciones norteamericanas las que solventan el ingreso de divisas y un pequeño crédito del Fondo Monetario Internacional FMI.

En 1958 se pueden apreciar los resultados de las políticas de estabilización impulsadas en el gobierno de Siles Suazo, con una significativa reducción del IPC, este clima de tranquilidad económica dura hasta 1964 cuando Bolivia sufre un nuevo golpe de Estado de René Barrientos que lleva al quiebre definitivo de las políticas de estabilización impulsadas en 1956. En todo el período comprendido entre 1964 y 1968 el gobierno norteamericano reemplaza las formas de entablar relaciones con Bolivia que pasan de donaciones internacionales a créditos internacionales, como consecuencia de este cambio la deuda externa aumento un 42%, propiciando nuevamente un clima de inestabilidad económica. Entre 1968 y 1971 son años en que los sucesivos gobiernos bolivianos asumen una visión moderna de la economía recuperando los elementos nacionales ante todo y planteando al país una nueva alternativa social con una fuerte presencia del Estado. Se favorecieron las nacionalizaciones de inversiones extranjeras importantes, para

que el país posea el control nacional de sus recursos, de igual manera el Estado boliviano sigue creando empresas públicas, pero éstas no son capaces de cubrir sus gastos operacionales y en su mayoría son financiadas en primera instancia por donaciones norteamericanas y luego por créditos internacionales.

En 1971 mediante un golpe de Estado de Hugo Banzer se pone fin a una visión de conjunto de sociedad. En este gobierno se lleva a cabo el pago de nacionalizaciones, organización de una política económica neoliberal, aprobación de políticas por el Fondo Monetario Internacional antes que un remozamiento del aparato productivo boliviano y un intento de modernización industrial tanto en el sector exportador como en la industria interna,

En el periodo 1971-1978 el Estado asume rol de intermediario para la obtención de créditos que son introducidos a la economía bajo la elaboración de proyectos de desarrollo, pero cuyos capitales fugan del país en proporciones sustantivas.

Al inicio de este período la recuperación de la solvencia financiera boliviana se dio por elementos como fueron un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; la compensación al capital extranjero por las nacionalizaciones; y por la implementación de políticas neoliberal de estabilización de corte ortodoxo, incluyendo la apertura de los mercados de capitales internos al capital extranjero.

El papel del Estado en dicho período estuvo confinado al diseño de nuevos proyectos de inversión y al apoyo del sector privado mediante avales para la obtención de créditos internacionales y el otorgamiento de crédito interno sin mayores miramientos.

El Estado empresario, propiamente hablando, continuó en sus campos que eran YPFB y COMIBOL y procedió a integrarlos verticalmente, creando la Empresa

Nacional de Fundiciones y elaborando proyectos destinados a la refinación del estaño. Desarrollaría algunos proyectos industriales como las plantas lecheras, una planta de cemento y la fábrica de aceites Villamontes, como fomento a la actividad industrial.

A partir de 1976 en que el Estado asume el papel de inversionista, es notable la disparidad en las tasas de crecimiento de los diversos sectores. Salvo el sector manufacturero, que declina anualmente a partir de 1976, es difícil observar el efecto de los inmensos proyectos de inversión realizados.

El papel del Estado en Bolivia no era únicamente su activa participación en la elaboración de los proyectos de desarrollo y en su implementación así como en el apoyo del sector privado, sino también en un nivel de gasto corriente que creció sostenidamente. Precisamente, si hay un punto relevante es la contradicción entre el deseo del gobierno de Banzer de reducir la presencia del Estado en la economía y el incremento del gasto público. Justamente sería este gasto público el que arrastraría en una forma importante la economía, y permitiría al sector privado lograr los excedentes que salieron del país.

A finales de la década del setenta y principios de los ochenta, la gran mayoría de los créditos que contrajo Bolivia estuvo destinado a cubrir pagos de la deuda existente, y no hacia fines productivos. Este es uno de los elementos que convergieron en la inestabilidad política del país y en una sucesión de cambios de gobierno ante la imposibilidad de hacer efectivas políticas económicas que permitieran resolver la crisis económica.

Cuando los ingresos provenientes de los créditos internacionales empiezan a descender, se inicia una crisis dentro del gobierno de Banzer quien en junio de 1978 es derrocado por el general Pereda debido a una combinación de presiones

sociales. De allí en adelante no hay evidencia de intento de manejo de la política económica, salvo en noviembre de 1979.

El general Pereda ni sus sucesores pudieron reflejar la necesidad popular de tener canales de expresión de protesta y franquicia política que hiciera que el gobierno respondiera a las necesidades populares básicas.

una conclusión que se desprende es que el gobierno de Bolivia ha sido sujeto de golpes de Estado frente a la necesidad de tomar medidas de corte restrictivo del ingreso en el corto plazo y que precipitarían caídas drásticas en los niveles de vida de la población en su conjunto.

Entonces, frente a clases sociales débilmente configuradas, el Estado, a fines de los años setenta, aparece como un ente casi inexistente, incapaz de ofrecer una alternativa de desarrollo. De otro lado, las clases sociales tampoco pueden presentar alternativas políticas no económicas, de donde se desprende la parálisis económica y política vivida por Bolivia. Como consecuencia ocurren diversos cambios de gobierno. La continuidad de los cambios termina erosionando los elementos, de por sí frágiles, de control social del Estado. Los efectos son una escalada de la inflación y una caída del PIB, en el aspecto económico.

En el período 1979-1982 han habido intentos de diseñar políticas de ajuste económico, pero no han logrado materializarse por las presiones sociales, de las fuerzas armadas y de la confederación de empresarios privados. El país reconoce que ante la crisis, la necesidad de cambiar de régimen político y explorar alternativas diferentes de las conocidas llevan a una sucesión efectiva de golpes de Estado. La situación económica del país era insostenible con un déficit en cuenta

corriente, alzas en los pagos de préstamos por aumento de intereses, aumento progresivo de las importaciones CIF, aumento del IPC y descenso en el PIB.

En 1979 por tercera vez, se lanzó un paquete de medidas de ajuste económico con el propósito de incrementar el ingreso del gobierno, cerrar la brecha fiscal, incrementar el ahorro interno, contener la inversión, cerrar la brecha ahorro/inversión, y devaluar, a fin de fomentar las exportaciones no tradicionales y contener las importaciones. Es importante destacar que el gobierno de facto de García Meza llevó argumentos restrictivos para el control de la inflación a la mesa de negociaciones, que formaban un todo coherente, pero socialmente difícil de cumplir.

Durante estos gobiernos se acentuaron los conflictos sociales y distributivos y las presiones para aumentar las transferencias y gastos del Estado hacia el sector privado, presionando adicionalmente sobre el déficit público. El crédito interno del Estado se incrementa en forma importante y se elevan los salarios reales en el sector público a tasas superiores al crecimiento de la productividad, generando presiones inflacionarias adicionales.

Debido a la inminente atomización de la economía Boliviana junto con presiones del Estado norteamericano, el gobierno militar de García Meza, entrega el poder a los civiles, instaurándose la democracia después de casi dieciocho años de gobierno de facto.

En octubre de 1982 con la presidencia de Hernán Siles Suazo se da comienzo a la democratización de Bolivia después de dieciocho años de gobiernos de facto.

El gobierno heredó una situación muy difícil desde el punto de vista económico y principalmente social, ya que durante los gobiernos militares se había perdido en

el país la práctica de convivir con instituciones democráticas, como el parlamento y una prensa sin censuras. Al reaparecer la democracia, los distintos actores sociales exigían sus demandas al gobierno basado en confrontaciones con posiciones no negociables.

Este gobierno de transición propuso, por lo menos, seis paquetes de estabilización económica. Con el ánimo de contener la inflación y los desequilibrios macroeconómicos.

Las medidas económicas debían cumplir con el objetivo de controlar la inflación, estabilizar la balanza comercial, aumentar los ingresos del Estado a través del aumento de los productos de las empresas públicas. Todos los paquetes de estabilización implementados durante el período de noviembre de 1983 a febrero de 1985, tuvieron una orientación más heterodoxa, debido a la presencia de gobiernos democráticos con inclinación populista que no recortaban gastos públicos y con una fuerte oposición política, en especial en el Congreso Nacional, que impedía cambios importantes en la política fiscal, que promovieran una reducción de los gastos o el aumento de los ingresos tributarios. El fracaso de todas estas propuestas del primer gobierno de transición democrática magnificó la gravedad de la crisis. El malestar social a estas alturas estaba llegando a niveles altos, la incidencia de huelgas y protestas impedía que el gobierno tomara medidas de ajuste. Al mismo tiempo, tampoco se esbozó ninguna alternativa de solución.

Cabe destacar que el origen de la hiperinflación se debió al enorme esfuerzo financiero para cumplir con un compromiso externo y la debilidad de un gobierno para recurrir a las fuentes internas de recursos para alcanzarlo, por los graves conflictos sociales que acontecían. Todas las demandas sociales no permitieron el

control del déficit fiscal, ellos a su vez tienen que ser financiados con emisión monetaria que contribuye casi directamente en la inflación.

La inflación se aceleró en Bolivia cuando el gobierno no pudo controlar las reacciones sociales al esfuerzo del ajuste externo. Vale la pena insistir en la característica de debilidad del gobierno, ya que no fue coercitivo a la hora de cobrar impuestos adicionales, ni reducir sustancialmente los gastos corrientes, ni alcanzar las devaluaciones del tipo de cambio real requeridas para adaptarse al nuevo contexto internacional.

Es bajo este contexto que el gobierno presionado por la oposición acordó acortar su mandato por un año, llamando a elecciones anticipadas que se llevaron a cabo en julio de 1985.

El nuevo gobierno de Víctor Paz Estenssoro comenzó en medio de grandes ambigüedades. Si bien, la gravedad de la crisis le confiaba un mandato muy amplio, este aplicó con más autoridad sus nuevas políticas que el gobierno anterior. En este segundo gobierno de transición democrática se pone en marcha la Nueva Política Económica en adelante NPE, impulsada mediante el Decreto Supremo 21060 que da paso al modelo neoliberal boliviano. Que se basa en dos programas: de Estabilización con implementación de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales con implementación de políticas microeconómicas. Con la NPE, se inició un proceso de racionalización de las empresas públicas, donde se destaca el caso de COMIBOL, sin embargo, la reestructuración de las empresas públicas monopólicas iniciada en 1985, no presentó resultados satisfactorios y las perspectivas futuras de gestión de estas empresas, estaban seriamente afectadas por una drástica disminución de los flujos de crédito de los

organismos financieros internacionales hacia actividades empresariales del Estado. La ineficiencia de las empresas públicas en la provisión de bienes y servicios, juntamente con la ausencia de objetivos claros, la existencia de una fuerte interferencia política en su funcionamiento, así como su descapitalización y falta de recursos nuevos para inversión, dieron lugar, a que el gobierno boliviano en 1988, de los primeros pasos para transferir sus empresas al sector privado.

Al aplicarse la NPE, el gobierno tuvo que realizar una reducción muy significativa del tamaño de gobierno central en la economía, sólo quedó con la administración directa YPFB, y con las minas más rentables. Las otras empresas fueron cedidas a las corporaciones regionales de desarrollo y a los municipios. La NPE provocó también reducciones importantes de la dimensión del Banco Central y el cierre de los bancos estatales de fomento.

La concepción de la NPE no era ajena a los cambios producidos internacionalmente en el pensamiento económico y político entre 1970 y 1985, que proponían una economía más liberal y con una menor participación del Estado. Con la implementación de la NPE el Estado Boliviano adopta rol menos activo de la actividad económica, limitándose más bien a sentar las bases regulatorias para la economía.

El muy rápido control de la hiperinflación le dio la credibilidad al gobierno de Paz Estenssoro para llevar adelante los cambios que necesitaban más tiempo. Se debe añadir que la reanudación del flujo de créditos externos contribuyó de manera muy significativa a asentar la confianza interna en la NPE.

A pesar de la desconfianza en la sociedad civil, la NPE logró conseguir en 1989 la aceptación mayoritaria en la opinión pública y en el electorado. En ese año se realizaron elecciones populares, salió electo Presidente Don Jaime Paz Zamora.

Es en este gobierno que se lleva a cabo una profunda reforma en el sector público.

En realidad, uno de los criterios fundamentales para juzgarla es la reducción del tamaño del sector público y los cambios en la formulación de la política económica.

El fuerte peso del sector público en la inversión y en el empleo era probablemente la característica más saliente de la economía boliviana antes de la NPE. La NPE apuntaba a modificar esta situación, por otra parte, casi conjuntamente con su ejecución Bolivia tuvo que sufrir grandes caídas en los precios de sus dos principales exportaciones, estaño y gas natural. Por el efecto combinado de la NPE y de los choques de precios internacionales se ha producido una reducción muy sustancial del tamaño del sector público en la economía.

Los cambios más relevantes en el gobierno de Paz Zamora en lo referente al rol del Estado, se aprecia en el gasto social, por su aumento sostenido, la reducción del empleo en el sector público y las privatizaciones.

En este período se comienza a ejecutar en su totalidad el proceso de privatizaciones impulsadas por la NPE en 1985. Los métodos de privatización se basaron en ofertas públicas, ventas de activos, compra de acciones por parte de los trabajadores, arrendamientos, entre otros.

Con la NPE, los mecanismos estatales de protección a los grupos sociales vulnerables, que se crearon después de la Revolución de 1952, si bien no desaparecieron completamente, han tenido un espacio más reducido. Es así que en

los dos primeros años de la NPE, el gasto social como proporción del PIB sufrió recortes muy amplios.

Antes de la NPE, Bolivia era probablemente el país de América Latina con mayor fracción de su población económicamente activa urbana en el sector público. En el primer año de lanzamiento de la NPE, el empleo público se redujo en un poco más del 10%. Sin lugar a dudas, este y otros antecedentes nos permiten corroborar que con la aplicación de la NPE el rol del Estado, tiende a disminuir su participación en la actividad económica, pero, sin embargo, después del corte en el empleo público en 1986 ha vuelto a crecer a partir de 1989.

En lo referente a la deuda externa en el tercer gobierno de transición democrática se logran grandes avances, consiguió un acuerdo importante con el Fondo Monetario Internacional. Que permitió al país, presentar un programa de estabilización y reformas estructurales avalado por este organismo financiero, y que pudiese acceder a financiamientos externos oficiales de carácter multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas).

En 1994 asume en forma popular por primera vez la presidencia Gonzalo Sánchez de Lozada quien continúa con el ambicioso programa de estabilización y reformas estructurales iniciadas en 1985 con la NPE. Buscando garantizar la estabilidad económica, mejorar la eficiencia y asignación de recursos en la economía, promover un mayor crecimiento económico y restringiendo el rol del Estado a su expresión mínima, como regulador de la actividad económica.

En este período se concretan los procesos de privatización y capitalización de las empresas públicas, consolidando así el auge del neoliberalismo en Bolivia. Más que incrementar los ingresos fiscales de una sola vez, el proceso de capitalización

busca atraer inversiones y capital, crear empleos, acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso al incluir aspectos sociales dentro de la nueva política económica. Bajo esta modalidad se capitalizaron cinco de las seis empresas públicas más importantes de Bolivia en los sectores hidrocarburos YPFB, eléctrico ENDE, telecomunicaciones ENTEL, y transporte ENFE, LAB. Adicionalmente el proceso de capitalización fue complementado con el proceso de privatización tradicional de empresas públicas medianas y pequeñas. Sin lugar a dudas, el proceso de privatización y capitalización experimentado en Bolivia es un indicador clave, sobre el cambio en el rol del Estado boliviano en la economía. En este período vemos que el Estado sigue teniendo un rol negociador respecto al manejo de su deuda externa, luego de llegar a un acuerdo con el FMI y el Banco Mundial, en 1997 se establece relaciones con los países miembros del Club de Paris para condonar y refinanciar deudas pendientes. Un punto importante a destacar en este período, es el incremento significativo del gasto social. Este aumento progresivo se materializó a partir de la década de los 90, una vez que se dieron pasos importantes en la estabilización de la economía, para atenuar los efectos recesivos y de los masivos despidos de funcionarios públicos, tras la capitalización y privatización las empresas estatales. En lo referente al gasto social el Estado adopta un rol más activo, creando el Fondo Social de Emergencia FSE, institución encargada de amortiguar los efectos sociales del ajuste, a través de la creación de empleo y como un mecanismo temporal de coordinación, articulación y respaldo a las instancias del Estado encargadas del área social. En estos dos gobiernos la lucha contra la pobreza se torna en un objetivo central, creándose nuevos programas sociales que enfocan su atención en los grupos más vulnerables (campesinos, mujeres, niños y ancianos), con mayor énfasis en las áreas rurales

donde se concentraba el mayor nivel de pobreza. A finales de este período nuevamente los indicadores económicos sufren caídas, porque a pesar de las nuevas políticas económicas y reformas estructurales neoliberales puestas en marcha. Bolivia sigue teniendo una economía de base estrecha, es decir, basa su economía sólo en la explotación de la plata, estaño y gas que genera ingresos en la cúpula de la pirámide, pero no genera empleo ni crecimiento en la base de la pirámide productiva.

Junto con lo anterior, al finalizar el siglo XX surgen nuevos levantamientos sociales en demanda hacia el Estado, especialmente propiciados por movimientos indígenas que ven insatisfechas sus demandas por parte del Estado. Dando paso a un nuevo período marcado por fuertes conflictos sociales.

Para concluir podemos establecer con una sólida base empírica que el Estado boliviano durante el siglo XX, probó de todo para cimentar el desarrollo económico en el país, menos políticas promovidas desde el Estado que fueran industrializadoras y exportadoras de base ancha, esto quiere decir, una fuerte acción del Estado como motor de la economía propiciando una pirámide productiva ancha en la explotación y exportación de una amplia gama de productos nacionales sean estos materias primas, y productos finales. Queda de manifiesto que, el origen de los constantes ciclos de inestabilidad política y social se deben a una falla estructural de origen económico donde el Estado no ha sido capaz de cambiar la base productiva del país, ya sea por falta de visión de sus gobernantes, por una economía históricamente adicta a capitales extranjeros.

BIBLIOGRAFIA

Antelo, Eduardo: "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985", Serie 62 Reformas Económicas CEPAL, Bolivia 2000

Balassa, B: "Integración económica y asignación de recursos en América Latina", Edición fondo de cultura económica, Buenos Aires, 1990

Berzosa, C: "La deuda externa" , Ed. IEPALA, Madrid, 1987

Cardoso, Fernando; Pinto, Anibal; Sunkel, Osvaldo; "America Latina. El pensamiento de la CEPAL", Editorial Universitaria, Santiago 1980

Cardoso, Fernando: "Teoría de la dependencia o análisis concreto de situaciones de dependencia". (En: Teoría, metodología y política del desarrollo de América Latina.), Ediciones FLACSO, Santiago 1972

Cardoso C.; Pérez, Brignoli: "Historia Económica de América Latina. Vol. 2", Editorial Siglo XXI, México 1979

Celedón, Carmen; McMahon, Gary Coed.; Morales, Juan Antonio: "La política económica en la transición a la democracia: lecciones de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay", Ed. CIEPLAN, Santiago, 1993

Devlin, Mortimore: "Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo de Bolivia", CEPAL, Santiago 1983

Díaz, Carlos: "Crisis y ajuste de la economía boliviana", Ed. FLACSO-Chile, Chile, 1989

Enriquez, Iglesias: "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", Revista de la CEPAL N 90, Santiago 2006

Furtado, Carlos: "La economía Iberoamericana. Una síntesis desde la conquista Ibérica hasta la revolución Cubana", Editorial Universitaria, Santiago 1969

García Menéndez, JR: "Política económica y deuda externa en América Latina". Ed. IEPALA, Madrid, 1989

Grez Toso, Sergio: "La cuestión social en Chile. Ideas y debates. Precursores: 1804-1902", DIBAM, Santiago 1997

Klein, Herbert: "Historia General de Bolivia", 2ª Edición Editorial Juventud, La Paz, 1987

Kliksberg, Bernardo: "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas", Edición CLAD, Caracas 1997, pág. 45

López Aparicio, Julio: "Estudio del Sistema de regulación sectorial en Bolivia" Universidad de Chile, Santiago 1997

Larroulet, Cristián: "Economía", Ed. Mac Graw Hill, Santiago 2003

Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; Hopenhayn, Martin: "Desarrollo a Escala Humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones", Editorial Barcelona, Montevideo 1998

Mozo, Rafael: "Bolivia, Chile y Perú: neoliberalismo y democracia constitucional representativa" FLACSO-Chile 2001

Muñoz, Oscar: "El rol del Estado en el desarrollo de América Latina", Serie docente 2, Santiago 1990

Pilar, Alonso: "Economía básica, Chile una realidad", Ed. Mc Graw Hill, Chile, 1994

PNUD: "Índice de Desarrollo Humano, México 2004", Editorial Mundi Prensa, México 2005

Prado, Gary: "Poder y fuerzas armadas 1949-1982", Editorial Los amigos del libro, La Paz, 1984

Ramos, Joseph: "Política económica neoliberal en países del cono sur de América Latina 1974-1983" fondo de cultura económica, México 1986

Rodney Pereira, Wilson Jiménez: "Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia" Ediciones UDAPE

Sunkel, Osvaldo: "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría de desarrollo". Editorial Siglo XXI editores, México, 1993

Sunkel, Osvaldo: "El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina", Edición Fondo de Cultura Económica, México 1995

Talavera, Deniz: "La crisis económica de América Latina". Ediciones Sendai, Barcelona, 1991

Ugarteche Oscar: "El Estado deudor. Economía Política de la deuda: Perú y Bolivia, 1968-1984" Ediciones IEP, Perú, 1986