¿Hacia dónde va Bolivia? Una reflexión propositiva sobre su historia y desarrollo*

Flavio Escóbar y Claudia Vásquez

Lo que en definitiva es único sobre la especie humana no es la posesión de ciertas facultades o características físicas, sino lo que es capaz de hacer con ellas... El logro supremo de la humanidad es su remarcable e intenso nivel de actividad y creatividad, su capacidad acumulativa de generar cambio

J.M. Roberts
The new History of the World

1. Introducción

Bolivia confronta un momento de ruptura política, social y de antagonismo económico en el marco de un modelo de distribución inequitativo y carente de un sistema empresarial que sea el motor del desarrollo; en palabras de Barbens (2004), sin empresa tenemos un país quebrado o roto.

En un mundo con tendencias claras como la globalización, la revolución tecnológica y la competitividad, y con bloques y naciones cada vez más y mejor posicionados, como Estados Unidos, China y la Unión Europea, la pregunta de rigor para esta remota tierra que apenas se escucha en el concierto mundial es: ¿hacia dónde va Bolivia?

* El presente documento ha sido escrito en el marco del Foro de Desarrollo Productivo instaurado por la Fundación para la Producción (FUNDA PRO).

Pocos o quizás ninguno podamos responder a la interrogante sobre el futuro de Bolivia. De lo que sí podemos hablar -aunque con lástima- es de la Bolivia de hoy como una nación fragmentada, embargada en el llanto por la confrontación y muerte de sus habitantes: una nación en ira, un sueño de desesperanza que se extiende sin luces y sin un posible despertar.

Roberts (2003) sostiene que la historia empieza allí donde el hombre es capaz de romper su herencia genética y de comportamiento, para dominar su entorno de manera consciente. Desde esta perspectiva, pareciera ser que Bolivia ha perdido la capacidad de dominar su medio, de propiciar cambio generativo y no destructivo, de forjar su propia historia.

El éxito de una sociedad ha de evaluarse principalmente en función de las libertades fundamentales que disfrutan sus miembros (Sen, 2000). En Bolivia, muchas personas sufren distintos tipos de privación de libertad, pues la pobreza niega a varios la posibilidad básica de sobrevivir, de recibir asistencia sanitaria o una educación funcional, de conseguir un empleo remunerado o seguridad económica y social.

Bolivia atraviesa una profunda crisis de visión. Después de 50 años de nacionalismo secante, distributivo y participativo, pero sin raíces económicas, y 20 años de "modelo" neoliberal con un gran resultado como la estabilización de la economía, pero que fracasó en sus resultados en cuanto al crecimiento y a la lucha contra la pobreza, es evidente que existe una gran confusión. Muchas voces claman por el retorno de un socialismo que, sin embargo, ya fracasó en el país y en el mundo. Otros reclaman que nunca se aplicó el "modelo" como debiera ser.

Frente a esta realidad, la Fundación para la Producción, como miembro y actor clave del proceso de desarrollo, asume la corresponsabilidad de luchar para la creación de una nueva realidad: una Bolivia en la que el desarrollo productivo se inserte como uno de los principales mecanismos para la ampliación de las libertades y capacidades de sus habitantes.

Para tal efecto ha sido constituido el Foro de Desarrollo Productivo. Su objeto es coadyuvar en la elaboración de una propuesta integral de desarrollo para Bolivia, o una orientación sobre el camino a seguir en la búsqueda de superar nuestro subdesarrollo. Con prácticamente un año de vida y diversos estudios, entrevistas y consultas, el Foro

ha acumulado un bagaje de experiencias y conocimientos que ha posibilitado sistematizar las reflexiones que se presentan en el presente documento.

Éste no es un análisis exhaustivo sobre las distintas medidas que deberían adoptarse en el país, pero pretende, en una primera instancia, proporcionar algunas directrices sobre lo que creemos que tendría que ser el inicio de una transformación productiva o el reencauce hacia una senda de desarrollo sostenible y de crecimiento equitativo para todos los bolivianos.

2. El patrón de desarrollo, las estrategias y los planes de gobierno

Es cierto que Bolivia ha logrado consolidarse como República pese a los pronósticos de disolución y fracaso que le auguraron en su fundación. Los logros son muchos y resultaron de la lucha y perseverancia de su gente –una nación de múltiples tradiciones y cultura miscelánea- en largos años de continuo sacrificio y esfuerzo.

No obstante, la Bolivia fragmentada de hoy continúa siendo uno de los países más pobres de Latinoamérica. El 60 por ciento de su población vive debajo de la línea de pobreza y, peor aún, el 90 por ciento de la población rural no puede satisfacer sus necesidades básicas. Son personas que, en palabras de Sen (2000), no gozan de la libertad de llevar una vida digna.

Bolivia ha crecido en medio siglo, entre 1950 y 2004, a una tasa anual *per cápita* de 0,44 por ciento, es decir, menos de medio por ciento por año, lo cual es miserable. Si seguimos al mismo ritmo, para duplicar el actual PIB *per cápita*, necesitaríamos 159 años, y aun así la mayoría de los bolivianos tendría que privarse de las libertades básicas. No parece posible ni siquiera pensar que la sociedad aguante otro medio siglo de frustración.

Se ha intentado durante 30 años, entre 1950 y 1980, aplicar un modelo socializante de corte keynesiano tradicional y cepalino que quebró el país y que remató en una hiperinflación y una hiperrecesión. Ha sido un modelo que ha permitido una mayor y mejor participación social, pero que ha sido acompañado de reformas económicas incompletas e inadecuadas, por lo que no ha dado resultados.

A partir de 1985 y hasta el 2003 se aplica una reforma liberal con muy buenos resultados macroeconómicos orientados a la estabilidad, pero con malos resultados para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. La capitalización fue muy útil para atraer

inversión privada extranjera en el área de los servicios públicos, lo cual mejoró la productividad, pero lamentablemente no ayudó a generar empleo y menos a optimizar la distribución del ingreso.

Las políticas públicas bien intencionadas dirigidas a permitir una mejor distribución del ingreso -por ejemplo, la Participación Popular- no fueron acompañadas de una cultura emprendedora y generadora de riqueza, por lo que terminaron por distribuir los recursos públicos en un ámbito de corrupción descentralizada. Lo mismo sucedió con otras políticas públicas mal orientadas, como el Bonosol, que reparte dinero desde el Estado sin ningún retorno. Así, se impuso nuevamente el criterio rentista desde el Estado.

En estas seis décadas de búsqueda del desarrollo, no parecieran haber faltado buenas intenciones de planificación, pues fueron numerosos los esfuerzos al respecto. En el siguiente recuadro se observan los planes de gobierno y las distintas estrategias formuladas desde 1943.

Estrategias y planes de gobierno en Bolivia (1943–2004)

- Plan Bohan (1943)
- Plan de la Revolución Nacional (1955)
- Plan Decenal (1962-1971)
- Plan Socio-Económico de Desarrollo (1971-1991)
- Plan Quinquenal (1975-1980)
- Estrategia de Desarrollo Económico y Social (1989-2000)
- Estrategia Nacional de Desarrollo (1992)
- El Plan de Todos (1994)
- Plan General de Desarrollo Económico y Social (1997-2002)
- Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y Cadenas Productivas (2001)
- Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza Revisada (2004-2007)

No es que las estrategias y los planes hayan sido mal formulados, ya que muchos de ellos reflejan propuestas que, de haber sido puestas en práctica, hubieran cambiado favorablemente el curso de nuestro desarrollo. No obstante, la realidad muestra que ningún plan se llevó a cabo con seriedad y menos aún podría hablarse de un adecuado seguimiento y control. No se constituyeron en políticas de Estado y, en consecuencia, no se realizaron en un marco de continuidad. Parece oportuna al respecto la frase de D. Eisenhower, quien asegura que "en la preparación de la batalla los planes pierden sentido, mientras que lo indispensable es la planificación". (cit. en Kawasaki, 2004).

Especial atención merece el débil proceso de socialización bajo el cual se desarrollaron la mayoría de estas estrategias, por lo que, en el mejor de los casos, algunas se convirtieron en simples planes de gobierno y no así en políticas de Estado. Se destaca la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, realizada en el Diálogo 2000, como la más participativa, pero incluso así ésta ha perdido vigencia y legitimidad. En cuanto a su ejecución, entre los planes más efectivos se puede citar al Plan Bohan y al Plan de Todos, lo cual no necesariamente implica una mayor efectividad con respecto al logro de los resultados deseados en términos de desarrollo.

También cabe destacar que el principio de institucionalidad, como premisa para la efectividad de tales estrategias, estuvo ausente en todas ellas. La constante carencia de institucionalidad a raíz de la falta de políticas de Estado provoca que los ministerios y demás carteras se tornen mutantes en función de los partidos y autoridades de turno y pierdan, en ese negativo proceso, su misión o razón de ser. Lo contrario sucede en países que han logrado éxito en la puesta en práctica de sus políticas, tales como Japón, Chile y Corea, entre otros, donde, independientemente de los vaivenes gubernamentales, persisten determinadas políticas de Estado consideradas vitales para el desarrollo de sus naciones.

Es complejo evaluar el impacto y resultados de todas las reformas ejecutadas; no obstante, lo que sí es evidente es que, a pesar de 50 años de oscilación continua con respecto a las distintas posiciones e ideologías sobre cómo propiciar un mayor crecimiento, nos encontramos frente a un país que no ha logrado cambiar su patrón de desarrollo. Bolivia ha sido incapaz, como nación, de propiciar un incremento importante en la inversión, lo cual constriñe toda posibilidad de despegue económico.

En la estructura sectorial del PIB se observa una caída en la participación del sector agrícola en favor de una mayor presencia del sector comercial, de servicios y de la administración pública. Lo último pareciera contradictorio con la percepción tan controvertida sobre una continua desestatización y modernización del Estado y, por el contrario, mostraría más bien el crecimiento de una mayor burocracia estatal.

Finalmente, en lo que respecta a la naturaleza de sus exportaciones, Bolivia no ha logrado superar su condición de país con ventas externas de materias primas; mientras que en los '50s casi el cien por ciento de las exportaciones consistía en recursos naturales, en los albores del siglo XXI las manufacturas no llegan a representar siquiera el 20 por ciento del valor total exportado.

Tampoco se puede negar que se han realizado algunos avances. Tenemos una mayor diversificación productiva y de exportaciones -propiciada especialmente en la última década-, una mejor ocupación territorial basada en el eje central, un proceso de urbanización que mejora la movilidad social, importantes progresos en materia institucional y, además, logros relevantes en los indicadores de salud, educación y servicios básicos.

Hemos aprendido la lección: el Estado no es el mejor administrador de bienes que pueden ser provistos por el sector privado, pero tampoco puede esperarse que sea simplemente el mercado el que solucione nuestros problemas estructurales y de equidad. El rol del Estado aún no ha sido bien ajustado, pues va de un extremo a otro, sin que dé los resultados esperados.

A pesar de sus múltiples estrategias, Bolivia carece de una visión de largo plazo y ha jugado -en la mayoría de los casos sin éxito- a una suerte de apropiación inadecuada de "modelos" foráneos. La economía está fuertemente vinculada al entorno internacional y la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero insuficiente para superar nuestros problemas estructurales y sociales.

Después de 50 años de luchar por la construcción de nuestra propia historia, seguimos siendo el país más pobre de la región. No podemos negar que hemos promovido grandes cambios, pero hemos descuidado nuestra tarea principal: trabajar por una transformación productiva que amplíe nuestras libertades y capacidades como bolivianos.

Continuamos entrampados en un patrón de desarrollo de base estrecha, que sólo ha permitido enriquecerse a unos pocos, y persiste un discurso ideológico sobre el supuesto "mejor" modelo para el país, que no ha conducido a otra cosa que a un mayor deterioro político y social.

Estamos ante un momento de inflexión histórica en el cual no debemos perdernos vanamente en el debate ideológico. Tenemos que asumir la responsabilidad de que el supuesto "modelo", que hasta ahora tanto nos preocupaba, no ha propiciado más que confrontación; tal "modelo" no es más que un esquema mental que usamos como pretexto para encubrir nuestra incapacidad de responsabilizarnos en la tarea de forjar y cambiar nuestro propio destino como nación.

3. Los fundamentos para propiciar el cambio

En este acápite destacamos algunos de los fundamentos, desarrollados por distintos autores, que pueden constituirse en guía al momento de decidir los próximos cursos de acción.

1. El aumento de la libertad del ser humano es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial. Este objetivo, según Sen (2000), está relacionado con la valoración de las libertades reales de las que gozan los individuos, cuyas capacidades individuales dependen fundamentalmente, entre otras cosas, de los sistemas económicos, sociales y políticos. La noción de la libertad entraña tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos. El análisis del desarrollo contempla dos elementos de relación bilateral: la expansión de las capacidades de las personas, que pueden ser aumentadas mediante medidas públicas, y el uso eficaz de las capacidades de participación.

2. La expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad plantea a ésta y al Estado problemas cruciales de organización política, gubernamental y de gestión pública. Todos los estudios indican que el crecimiento desmedido del Estado termina en un déficit fiscal y de consenso político; por tanto, definir cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible y constructivo ha sido la cuestión de fondo (Aguilar, 1996).

   Un Estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales. A consecuencia de esto, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas y polémicas. Pero incluso con gobiernos pequeños, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan la calidad de la formulación y gestión de las políticas.

   La democracia es condición de entrada, necesaria, pero no suficiente para la corrección de las políticas públicas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. Pide además rendimiento de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas y sustituyendo a legisladores y gobernantes ineptos.

Pensar que el plan de acción del gobierno sea el de la nación es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social. Supone o exige una homogeneidad inducida o convencida en el nivel político-ideológico y acaso un mundo económico simple, estable y cerrado. Requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no le pueden dar. Es más probable simular que alcanzar efectivamente un acuerdo con los ciudadanos sobre la jerarquía de valores, el orden de las preferencias, las metas prioritarias, los instrumentos y procedimientos de las diferentes políticas, así como sobre los irremediables ganadores y perdedores.

El Estado debe hacerse cargo sólo de lo público y constituirse en garantía, respaldo y extensión general de los individuos. Los ciudadanos no convierten todos sus problemas en problemas públicos y en el dominio de éstos exigen racionalidad y no discrecionalidad ni improvisación, eficiencia y no prodigalidad; buscan además legalidad.

Queda claro que no se genera valor económico o riqueza desde el Estado. Las políticas del tipo "Obras con empleos" sólo conducen a una mala utilización de recursos, en un contexto de corrupción sin control, desde el Estado, que cada vez se aleja más de lo público. El objeto del trabajo directivo en el sector estatal es crear valor público, el cual se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos. Son los propios ciudadanos quienes gozan de absoluta potestad para decidir lo que consideran valioso (Moore, 1995).

Si bien es engañoso concebir los acuerdos políticos como reflejo preciso de la voluntad popular o del interés público, no puede ignorarse que la democracia es su principal mecanismo de legitimación.

Mercado y democracia -los dos pilares gemelos de la prevaleciente ortodoxia del desarrollo- muestran inestabilidad e incompatibilidad, sobre todo en países subdesarrollados como Bolivia (Chua, 2002). La forma en que se ha negociado y mediatizado la aplicación de mercado y democracia en los países desarrollados estuvo basada en la existencia de un Estado benefactor que ha limado asperezas y facilitado el proceso de desarrollo. Sin embargo, en los países en desarrollo no parece que existan las mismas condiciones para negociar su desempeño conjunto. Estos países no cuentan con similares estrategias y menos aun con los recursos. Por tanto, la paradoja del libre mercado en democracia en países en desarrollo es mucho más peligrosa y potencialmente explosiva.

3. ¿Cuáles son las raíces del bienestar económico? La respuesta a esta interrogante se resume en tres variables: productividad, distribución del ingreso y desempleo (Krugman, 1994). Concentrando nuestra atención en el progreso de estas variables podremos evaluar en qué medida nos acercamos o más bien nos alejamos de un mayor bienestar para nuestra sociedad.

   La verdadera competitividad está medida por la productividad, ya que con ella una nación puede sostener mayores salarios, una moneda más fuerte, retornos de capital atractivos y, con ellos, mejores estándares de vida (Porter, 1998).

   La discusión sobre competitividad y desarrollo económico se ha centrado en las circunstancias macroeconómicas, políticas, legales y sociales que reducen el éxito de una economía. Si bien estas condiciones son necesarias, han demostrado ser insuficientes, propiciando la oportunidad de generar riqueza pero sin generarla por sí mismas.

4. La riqueza es producida en el nivel microeconómico de la economía y está enraizada en la sofisticación de las estrategias de las compañías y las prácticas operativas, así como en la calidad del ambiente microeconómico del negocio en el cual una firma compite. Las políticas macro, que buscan incentivar altas tasas de inversión en capital, no se traducirán en un incremento de la competitividad a menos que las formas de inversión sean las adecuadas, las habilidades de las compañías y el soporte de las industrias hagan que la inversión sea eficiente y las presiones competitivas, así como una adecuada gobernanza corporativa, provean de la disciplina de mercado necesaria[1].

Hasta el momento concluimos, entonces, que el fin primordial del desarrollo es la libertad de las personas; que el Estado debe concentrarse en la creación de valor público; que las raíces del bienestar económico se encuentran en la superación del desempleo, la mejora en la distribución del ingreso y la productividad y, finalmente, que la riqueza es generada en el nivel microeconómico de la economía, es decir, en la empresa.

En el mundo moderno, la riqueza es creada casi totalmente en las empresas. La creación de cinco nuevas empresas al año por cada cien habitantes, así fracasen cuatro durante el primer año, garantiza a su vez la creación de puestos de trabajo suficientes para llegar a una situación de pleno empleo en un tiempo prudencial. Sólo el pleno

1 El 81 por ciento de las diferencias en el PIB *per cápita* entre países se debe a las condiciones microeconómicas. Bolivia ocupa el lugar 79 de 80 países analizados en competitividad.

empleo permite aumentar los salarios de manera natural por simple competencia. Más gente empleada y mejor pagada genera más demanda. El resultado de esto es simplemente la base económica del desarrollo (Zapp, 2004).

Un último concepto antes de cerrar este acápite: la importancia de una visión de país. Los pueblos de las naciones líderes siempre han tenido un fuerte sentido de visión; el éxito de un país depende en gran medida de la imagen positiva de futuro que éste tenga de sí mismo (Polak,1973).

La visión provee la guía sobre qué esencia preservar y hacia qué futuro estimular el progreso. Una visión bien concebida tiene dos componentes principales: ideología central y proyección de futuro (Collins y Porras, 1995). La ideología central define lo que defendemos y por qué existimos; está compuesta por los valores centrales y el propósito. La proyección de futuro, por su parte, es aquello en lo que esperamos convertirnos o bien alcanzar, algo que requerirá de mucho cambio y progreso para ser obtenido. Es una meta grande y audaz descrita de manera vívida.

La visión de país provee la guía y el estímulo para el progreso de una nación, donde cada individuo y organización encuentran su propio rol bajo la premisa de la libertad como fin y medio primordial del desarrollo.

4. Lineamientos para una propuesta integral de desarrollo: la Bolivia posible

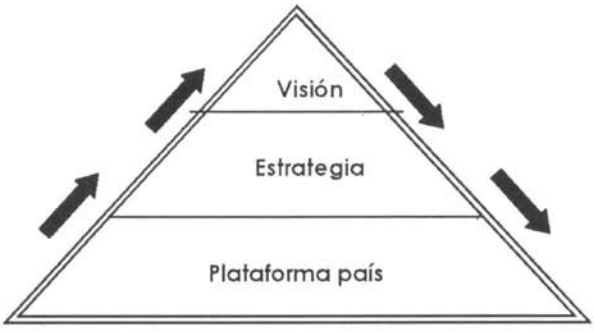
Al inicio de este documento planteábamos la intención de proponer una orientación o propuesta integral de desarrollo, una directriz que nos permita superar el círculo vicioso de expectativas negativas en el que nos encontramos entrampados. Pero tal vez hablar de una propuesta de desarrollo no sea lo más apropiado si, como en muchas otras ocasiones, ello implicaría simplemente otro documento que descanse en algún escritorio o cuya utilidad se limite a ser citado en posteriores esfuerzos de esta naturaleza. Bien señalaba Kahane (2004) que no basta simplemente con hablar y expresar, pues es necesario también escuchar, reflexionar y, a partir de ello, actuar y crear nuevas realidades.

Éste es el producto de un ciclo de hablar, escuchar y reflexionar abiertamente con decenas de personas. Creemos que es hora de actuar. Como Foro de Desarrollo Productivo nos sentimos corresponsables de nuestra actual realidad y no llevamos bandera alguna más que la de la esperanza y ferviente convicción de que Bolivia es un proyecto posible.

El momento histórico es oportuno para repensar al país, puesto que ya no podemos vivir en la incertidumbre y pugna diarias. Como ciudadanos se nos está privando de la libertad de vivir plenamente bajo un marco de seguridad económica, política y social.

El esquema propuesto consta de tres componentes o áreas de trabajo que se observan en el gráfico 1 y se desarrollan a continuación.

Gráfico 1: Componentes constitutivos de una propuesta integral de desarrollo



En tan compleja tarea como la de proponer un esquema de desarrollo integral, la pregunta es: ¿dónde empezar? Definitivamente, en la visión. El primer paso hacia la reconcepción de Bolivia como una nación donde la prosperidad económica amplía las libertades de sus habitantes es disponer de una visión o una proyección de futuro que se constituya en el proyecto de país en el que queremos vivir de aquí a veinte años.

Requerimos identificar la razón de ser de esta región. ¿Por qué es que aún perdura y debe permanecer el país fundado en 1825, cuáles son los valores centrales que sostenemos sus habitantes y cuáles son aquéllos que aún nos falta construir?. La visión provee la guía acerca de qué esencia preservar y hacia qué futuro estimular el progreso, da sentido a la toma de decisiones del presente y permite que cada persona entienda su respectivo rol.

Si Chile se proyecta como una potencia agropecuaria y forestal al 2010 y Corea del Sur fue capaz de alinear su política de desarrollo para aprender el negocio de los exitosos y constituirse en un pionero tecnológico, ¿cuál es la Bolivia que queremos de aquí a veinte

años? ¿cuál es la razón por la que hemos de seguir sacrificando más generaciones? ¿cuál es la nación que soñamos para nuestros hijos?

Al cabo de un año de reflexión, consulta y análisis, ésta es la respuesta que encontramos:

Hoy es un día como cualquier otro del año 2025. Despertamos orgullosos de ser bolivianos, felices de poder respirar el aire puro del que otras naciones ya no gozan. A pesar de los múltiples años de convulsión y pugna, hoy Bolivia es un país tranquilo y seguro, "el paraíso", como diría uno de los millones de turistas que recibimos cada año.

Al prender la radio, escuchamos sin sorpresa cómo los países vecinos y el mundo entero nos admiran por constituirnos en un ejemplo de rápido progreso, un caso de estudio de crecimiento equitativo e inclusivo. Hasta estamos próximos a constituirnos en el nodo de desarrollo de Sudamérica, además de habernos integrado internamente. Somos los principales proveedores de energía en la región y cada vez encontramos mayores mercados fuera de los países vecinos.

En el periódico puede leerse cómo nuevamente este año, al igual que el año pasado, marcamos un nuevo récord de exportación de productos manufacturados renovables. Hemos logrado tejer una importante malla empresarial socialmente responsable, un sector productivo moderno que se constituye en el motor del desarrollo, genera valor agregado y es la principal fuente de empleo. Hoy son muy pocos los niños que aún nacen bajo la línea de la pobreza y cada año son más las nuevas empresas que ofrecen salarios dignos para los cientos de miles de jóvenes que ingresan al mercado laboral.

Ya no figuramos dentro de los países de menor competitividad y los niveles de inversión son significativos, debido a los elevados retornos al capital. Podríamos decir que realmente hemos alcanzado un ambiente propicio para el desarrollo del espíritu emprendedor.

Aún así, con todo este progreso, prevalece nuestra tradición cultural; nuestra heterogeneidad y riqueza social son las ventanas de Bolivia al mundo; somos una nación "mística" cuyas páginas en Internet reciben cada día a millones de visitantes.

¿Dónde se inició este recorrido? ¿ en qué momento Bolivia cambió su ruta para reubicarse en una senda de crecimiento sostenido y equitativo? Fue a mediados de la década del 2010, por aquellos años de incertidumbre y desasosiego, cuando todos los ciudadanos nos mirábamos con desconfianza e ira. Fue entonces cuando decidimos -aunque con

escepticismo- soñar en el futuro que queríamos para Bolivia. Fue en aquel tiempo cuando nos dimos cuenta de que el cambio estaba en todos y cada uno de nosotros. Asumimos la responsabilidad de que éramos los arquitectos de nuestro propio destino. Decidimos que de ahí en adelante nos convertiríamos en una nación -como todos la llaman hoy- de emprendedores.

¿Será lo anterior simplemente un sueño? No, si decidimos que es esa la realidad que queremos y por la que vamos a empezar a luchar desde hoy. Ello implica una visión realista, compartida y enraizada en la población y con una clara ruta crítica para su realización. Como señala G. Myrdal, acelerar el desarrollo es un área en la cual el optimismo barato puede ser desastroso. Lo que requerimos es una visión realista que demande un coraje y una determinación de desesperación (cit. en Velasco, 2004).

Hablar de soluciones reales implica entender ampliamente los problemas de hoy y cuestionarse por qué los numerosos planes de desarrollo no alcanzaron los resultados esperados. También implica capitalizar la experiencia de décadas de éxitos y fracasos tanto en lo público como en lo privado y empezar a construir nuestro propio marco de desarrollo. No existe el camino fácil sino sólo el de la lucha y el trabajo con ferviente convicción.

No se puede pasar por alto que la motivación para la acción nace de la visión, de creer y saber que el esfuerzo de hoy tendrá frutos para cosechar en el mañana. Bien señalaba Polak (1973) que toda nación líder requiere de una visión o de una imagen de futuro positiva que le permita estimular el progreso.

Pero así como una nación sin visión carece de sentido, una visión sin estrategia es una utopía, una ilusión, y es aquí donde damos paso al segundo componente de nuestro esquema: la estrategia.

Una estrategia es el patrón de decisiones que determina y revela los objetivos, propósitos o metas de una organización. Produce las principales políticas y planes para lograr dichas metas y define la naturaleza de la contribución económica y no económica que intenta pedir a todos sus involucrados. La estrategia es el mecanismo o motor que permite alcanzar la visión, que la convierte en una realidad alcanzable y no en un sueño o ilusión. Es el conjunto o secuencia de políticas que de manera coherente y coordinada nos permitirá acercarnos a nuestros objetivos y metas.

En el transcurso de este año, el análisis de la estrategia para el logro de la visión fue objeto de amplio debate. Nació con la idea de escribir un documento guía, lo cual fue desechado de inmediato porque no se pretendía aportar con textos inservibles a los anaqueles; prosiguió con la identificación de ciertos sectores estratégicos y motores del desarrollo, lo que implicó revisar las distintas cadenas productivas priorizadas en el marco de la estatal Unidad de Productividad y Competitividad e incluso supuso revisar todas las estrategias y planes de desarrollo para evaluar su falta de eficacia.

Después de amplio debate y consulta, descubrimos que, para alcanzar la visión de una Bolivia productiva, no requerimos concentrarnos en ciertos sectores o apostar por ciertos actores; en cambio, lo que realmente precisamos como paso fundamental y constitutivo es fomentar la consolidación de una cultura emprendedora.

Cada año 170.000 niños nacen bajo la línea de la pobreza y 120.000 jóvenes buscan empleo (Velasco, 2004). De estos 120.000 jóvenes, sólo 20.000 encuentran trabajo formal en el moderno sector empresarial y en el Estado. El resto está condenado a la informalidad, que es tan despreciada por la sociedad. Cambiar esto no implica apostar a un determinado sector o bien esperar que de manera asistencialista el Estado redistribuya los posibles recursos provenientes de la explotación de nuestros recursos naturales. Tampoco bastaría con que las actuales empresas crecieran exponencialmente, porque aun así no se cubrirían las necesidades de empleo.

Superar esta realidad implica crear por lo menos 6.000 nuevas empresas al año. Cabe destacar que detrás de cada empresa que arranca está el emprendedor que la hizo posible. Se necesitan, por tanto, personas emprendedoras que no cesen en su empeño de llevar sus metas a feliz realidad; que sus sueños sean el éxito de sus ideales por un mundo mejor. A la vez estas personas requieren de una estructura que las oriente y apoye, de forma que sus esfuerzos fructifiquen de manera más eficiente (Anzola, 2004).

Una sociedad es más favorable al espíritu emprendedor en la medida en que es más acogedora a otros grupos y abierta a diferentes formas de pensar de mayorías y minorías. Debemos reconocer y aceptar a quienes tienen potencial emprendedor, sostenerlos técnica y socialmente y tener suficiente confianza en sus proyectos para no dejar de brindarles los recursos necesarios para su despegue económico (Anzola, 2004). "Construir una cultura emprendedora supone adoptar nuevos valores que privilegien y alienten la creación social de riqueza y desechar los vigentes, centrados en la búsqueda de rentas

y en las expectativas de réditos de corto plazo con el menor riesgo posible" (Velasco, 2004).

La cadena de valor de la creación de empresas, según el esquema propuesto por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, se resume en los siguientes eslabones:

a) Sensibilización. Es la transformación del proyecto de vida hacia el emprendimiento.
b) Identificación. Consiste en el grado de madurez de la iniciativa y posición en el entorno.
c) Formulación. Es la elaboración del plan de negocios (preincubación).
d) Puesta en marcha. Estriba en la construcción de la propuesta de valor de la compañía para que empiece a operar en el mercado.
e) Aceleración. Es la maximización del valor agregado de la compañía a través de la internacionalización y la innovación continua.

Construir una cultura emprendedora implica apoyar y trabajar en cada uno de los respectivos eslabones y a la vez propiciar un ambiente favorable para que los emprendedores asuman el riesgo inherente a la constitución de nuevas empresas. También incluye una transformación del proyecto de vida hacia el emprendimiento, lo cual nace en la educación y formación de capacidades y tiene que ver con el soporte en apertura de mercados –la visualización de un mercado- e instrumentos financieros que canalicen financiamiento hacia dichas iniciativas.

La consolidación de un ambiente propicio para que emerja el espíritu emprendedor corresponde justamente al tercer elemento constitutivo de nuestro esquema: la plataforma-país. De manera genérica, la plataforma-país comprende las condiciones meta, macro, meso y microeconómicas necesarias para que la estrategia pueda constituirse en un mecanismo efectivo para el logro de la visión. En la medida en que la plataforma no ayude a construir el entorno adecuado serán muy limitados o incluso nulos los resultados que la estrategia pueda producir.

La consolidación de una plataforma-país para la transformación hacia un proyecto de vida basado en el emprendimiento y que se constituya en el motor hacia el logro de la visión productiva está relacionada con grandes cambios, desde alcanzar transparencia en el sistema judicial para mitigar la corrupción hasta realizar cambios en el presupuesto

que estén en concordancia con la visión productiva. También implica dejar de actuar de modo marginal y repensar en qué medida todas y cada una de las variables apuntan en dirección a la visión.

Lo anterior requiere de un amplio consenso, no sólo político sino de toda la población, para lo cual es determinante contar con un proyecto de nación conjunto o una visión compartida que se encuentre en el seno de la identidad de todos los bolivianos.

Es cierto que en el marco de una sociedad pluricultural y democrática es complejo contar con una visión compartida, pero construirla no es imposible; es decir, se precisa crear nuevos valores, permitir que poco a poco las nuevas generaciones desarrollen un mayor capital social, compartan valores de equidad y competitividad, que todos encuentren un común denominador en la necesidad de desarrollar y forjar un espíritu emprendedor.

En el siguiente acápite se exponen algunas directrices para reorientar la política económica, de manera que acompañe los propósitos de nuestra estrategia. Después de este acápite, se dedica una sección íntegra a la planificación por escenarios como herramienta para iniciar el proceso de visualización de la Bolivia posible.

5. La necesidad de reorientar la política económica

Luego de las enormes dificultades macroeconómicas que el país enfrentó en la década de los '80, era de crucial importancia la implementación de una política económica que devuelva al conjunto de la economía la estabilidad tan necesaria como esperada. Fue precisamente lo que sucedió con la llamada Nueva Política Económica (NPE) del ex presidente Víctor Paz Estenssoro.

Sustentada en el Decreto Supremo 21060, la NPE definió los lineamientos y directrices con los que el Estado, mediante el Gobierno, orientó el proceso económico en el marco de una estrategia basada en objetivos de estabilización con resultados inmediatos. Es bien conocido que tales objetivos fueron cumplidos; sin embargo, debe entenderse que los objetivos pueden y deben ser dinámicos, ya que las necesidades cambiantes de los distintos grupos de agentes así lo requieren.

La estabilidad macroeconómica fue alcanzada mediante la constitución de un espacio para repensar nuevas directrices pro desarrollo. Políticas tales como la privatización, la

capitalización y la participación popular fueron ambiciosas reformas que lastimosamente no tuvieron el impacto deseado en términos de crecimiento y equidad social.

Es indudable que las restricciones fiscales del sector público se han agudizado tras la reforma de pensiones, lo cual nos obliga a concentrar esfuerzos únicamente en la búsqueda del equilibrio fiscal. Esta situación se ve más exacerbada debido a las constantes demandas corporativistas que derivan en una mayor inflexibilidad del gasto público.

Es cierto que como país no podemos gastar mucho más allá de lo que somos capaces de generar; entonces, ¿no debiéramos estar más bien pensando una y otra vez en cómo incrementar los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN)? ¿Es acaso el gasto público un eficiente mecanismo de devolución de valor público a los contribuyentes? Si entendemos que la única manera de superar nuestro subdesarrollo es a través de la generación de riqueza, ¿en qué medida la política pública está orientando sus esfuerzos a dicho fin?

La mayor parte de los ingresos del TGN provienen de la tributación del sector privado productivo (exceptuando al financiamiento y las donaciones); no obstante, pareciera no existir un "retorno" acorde a través de erogaciones que favorezcan la productividad y la competitividad y se constituyan en una verdadera infraestructura para la creación de valor agregado.

En el Cuadro 1 se observa la desagregación del gasto público según su destino. Si bien la asignación presentada es objeto de mucha polémica, llama la atención que más de un cuarto del presupuesto se asigne a Magisterio y Defensa, por lo cual surgen algunas preguntas de rigor: ¿están generando estos recursos el impacto deseado?, ¿cuán efectivo es el gasto público en general?, ¿cuál es el impacto de la política pública en términos de una mayor competitividad?

Las anteriores son preguntas que en definitiva quedarán en el tintero y que, como ya se señaló anteriormente, requieren de un profundo análisis y amplio debate. Lo que sí creemos que se puede asegurar con certeza es que la búsqueda del equilibrio fiscal como meta final es absolutamente insuficiente.

Cuadro 1
Gastos del Tesoro General de la Nación
(en millones de dólares y porcentajes)

Remuneración total	656	38%
Magisterio	303	17%
Defensa	103	6%
Personal médico	56	3%
Policía Nacional	58	3%
Poderes	42	2%
Resto	94	5%
Compra de bienes y servicios	103	6%
Defensa	20	1%
Policía Nacional	11	1%
Poder Legislativo	6	0%
Resto	66	4%
Intereses de deuda (externa e interna)	211	12%
Interés Deuda Externa	94	5%
Interés Deuda Interna	117	7%
Transferencias corrientes	739	43%
Pensiones	330	19%
Devolución de Impuestos (papeles)	106	6%
Vegetativo+Items+Incr. Salarial	59	3%
Universidades	62	4%
Beneméritos	32	2%
Vivienda	12	1%
Resto Transferencias	115	7%
Inversión + Fondos Comp.	23	1%
Total	1,732	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2004).

Deberá revisarse la política de generación de ingresos, para lo cual parecer ser una premisa la inclusión del impuesto al ingreso de las personas, así como la incorporación del sector informal de una manera inteligente. También debiéramos revisar y discutir ampliamente la forma en la que actualmente se eroga el gasto público, dejando de pensar que tan sólo con cambios marginales podremos propiciar grandes resultados. Si no tenemos el valor de enfrentar una verdadera reforma en nuestro gasto habremos perdido el tiempo con vanas ilusiones de cambio. El fundamento de la tributación es la generación de valor público para la sociedad, y en este ámbito, aparentemente, nos hemos aplazado.

En este punto retomamos la premisa de nuestra estrategia: se precisa comenzar a trabajar con el respaldo de un modelo de generación y distribución de riqueza antes que volver a caer en la ingenuidad de creer que desde el Estado podremos superar la pobreza.

Un marco adecuado de desarrollo debe descansar en dos premisas esenciales: *i)* Sólo se genera riqueza desde la empresa y no desde el Estado y *ii)* Tan sólo si se orienta un esfuerzo especial sobre la masa principal de la población podremos superar nuestra condición de subdesarrollo.

Aun a riesgo de pecar de simplistas, nos atrevemos a señalar los que creemos que debieran ser los cuatro ejes principales del nuevo Estado:

1. Una efectiva y sincera lucha contra la corrupción (no como la que se práctica en la actualidad).

2. No caer en el círculo vicioso de la enfermedad holandesa *(dutch disease)*, en el entendido de que no podremos superar nuestro subdesarrollo con la simple explotación de recursos naturales, como el gas natural y los minerales.

3. Evaluar en qué medida los recursos de la cooperación internacional realmente nos están ayudando a generar nuestro propio desarrollo, pues la dependencia que tenemos de ellos es excesiva.

4. Evitar ceder constantemente ante demandas populistas y corporativistas que no se alinean con una visión de desarrollo productivo de largo plazo.

Inspirados en la experiencia de Irlanda, queremos remarcar que una de sus grandes transformaciones ha sido la participación más activa de la mujer en la economía y en la sociedad, con importantes resultados en términos de crecimiento y equidad. ¿No debiéramos también como país darnos esa oportunidad?

Finalmente, el posible impacto desde el Estado estaría incompleto si no entendiéramos que una de sus principales labores es la de generar "reglas de juego claras". Al respecto, cabe citar a North (1990) quien sostiene que "Lo que importa para el desarrollo son las reglas del juego de una sociedad y su poder para crear incentivos apropiados para un comportamiento económico deseable".

En suma, la política económica debería sustituir el círculo vicioso empobrecedor por otro virtuoso que propicie la generación de riqueza desde el sector privado, en el marco de una institucionalidad respetada e incorruptible. La política económica debería reorientarse bajo un esquema de valores que promueva la productividad, el mejoramiento de oportunidades de empleo e inversión y una distribución de la riqueza con mecanismos basados en la equidad.

6. Dando los primeros pasos: la planificación por escenarios[2]

Tal como se expuso tanto en los fundamentos como en la propia estrategia, el primer paso para promover un cambio direccional en el país es avanzar en la consolidación de una visión de nación compartida. Para tal efecto, consideramos oportuno destacar la planificación por escenarios como una herramienta que se puso en práctica en distintos países para propiciar el diálogo y generar cambio.

Los escenarios se utilizaron por primera vez como una herramienta para la definición de problemas sociales y su correspondiente resolución cuando en 1991 se condujo el proyecto *"Mont Fleur"* en Sudáfrica, durante la tumultuosa transición que buscaba dejar atrás el *apartheid*. Este proyecto reunió a 22 personas prominentes de la sociedad sudafricana. Su objetivo era desarrollar una serie de historias alternativas sobre el futuro de Sudáfrica con el fin de provocar el debate y un movimiento de vanguardia en el país. En general, este proyecto contribuyó al surgimiento de un lenguaje común para la conversación entre grupos sobre las oportunidades y retos que el país enfrentaba y, en consecuencia, sobre un camino hacia adelante.

Desde la experiencia de *"Mont Fleur"*, este proceso se ha desarrollado en muchos otros entornos. Se han conducido importantes proyectos de escenarios cívicos en Canadá, Colombia, Estados Unidos, Guatemala y algunos más pequeños en Chipre, Israel, Irlanda del Norte y Japón.

El proceso de planificación por escenarios produce cuatro resultados: a) modelos mentales reenmarcados; b) compromiso compartido con el cambio desarrollado a través del diálogo; c) una regeneración de energía y optimismo y d) acción e impulso renovados.

2 Inspirado en el libro *Solving Tough Problems*, de Adam Kahane.

Resultados de la planificación por escenarios

Modelos mentales reenmarcados
Todos nosotros funcionamos a partir de los mapas o modelos que tenemos en nuestra cabeza sobre cómo funciona el mundo. Algunas veces estos mapas son representaciones exactas y útiles de la realidad y en otras ocasiones son deplorablemente incompletos, inexactos y engañosos. El pensamiento por escenarios nos ayuda a mejorar la calidad de nuestros modelos articulándolos y compartiéndolos con otras personas que tienen diferentes perspectivas y modelos, y ensayando juntos otros modelos en el proceso del desarrollo de historias alternativas (escenarios) sobre cómo las cosas han funcionado, funcionan y podrían funcionar en el futuro.

Compromiso compartido con el cambio desarrollado a través del diálogo
El cambio social no puede ser efectuado por una sola persona o institución. Sin embargo, para la acción colectiva debe existir cierta medida de perspectiva compartida: un modelo mental común, una visión compartida, una historia relatada conjuntamente. Los procesos de escenarios que se organizan como conversaciones abiertas y constructivas entre las partes interesadas ayudan a construir el entendimiento, confianza y sentido de la comunidad mutuos que hacen esto posible.

Una regeneración de energía y optimismo
Lograr un avance colectivo requiere de energía, la que a su vez requiere de esperanza.

Una acción e impulso renovados
En última instancia, el cambio requiere no sólo de nuevos pensamientos, relaciones y energía, sino también de la nueva acción que estos desarrollos permiten y catalizan.

Las fases de dicho proceso consisten en a) Convocatoria y organización, b) Revelación y construcción y c) Promulgación y compromiso.

Como señala Jaworsky:

> *Si los individuos y las organizaciones operan desde la orientación generativa, desde la posibilidad en vez de la resignación, podemos crear el futuro en el que vivimos, en forma opuesta a simplemente reaccionar a él cuando ya se haya producido... Uno de los roles más importantes que podemos jugar individual y colectivamente es crear una apertura para escuchar y luego crear sueños, visiones e historias que sentimos que nuestro interior quiere que*

> *sucedan... Usar escenarios de esta manera puede ser un proceso extraordinariamente poderoso -ayudando a las personas a sentir y crear nuevas realidades* (cit. en Kahane, 2004).

La planificación por escenarios se constituye en una posible herramienta para dar paso a la construcción de una visión de país compartida. Se basa en la creencia de que más de un futuro es posible y que son nuestras propias acciones las que determinarán el futuro que vendrá. Una de las razones por las que el futuro no puede predecirse es que éste puede ser influenciado.

Entendemos que el cambio empieza en uno mismo y que todos y cada uno de los bolivianos decidan embarcarse en este proceso es algo sobre lo que no tenemos control. Es seguro que el camino no será fácil y encontraremos múltiples obstáculos en el proceso. No obstante, el Foro de Desarrollo Productivo cree en la Bolivia posible y ya ha empezado a buscar el cambio desde su propio núcleo. Como afirma Margarte Mead: "nunca duden que un pequeño grupo de ciudadanos pensantes y comprometidos pueda cambiar al mundo. De hecho, es lo único que lo ha logrado" (cit. en Kahane, 2004).

REFERENCIAS

Aguilar Villanueva, Luis F. 1996. *El estudio de las políticas públicas*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa.

Anzola, Sérvulo. 2004. "Seminario sobre cultura emprendedora". Funda-Pro Diciembre. La Paz, Bolivia.

Barbens, Sergi. 2004. "Bolivia sin empresa, un país roto". En revista *Instituciones y Desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña No 14-15, pp. 7-41.

Collins, James y Porras, Jerry. 1995. Buil to Last. New York: Ed Harper Business.

Chua, Amy. 2002. Falta título Barcelona: Ediciones B.

Instituto Nacional de Estadística. 2004. Faltan datos) La Paz Bolivia

Kahane, Adam. 2004. *Solving Tough Problems*. San Francisco: Edit Berrett Koehler.

Kawasaki, Guy. 2004. *The Art of the Start*. Estados Unidos: Editorial Portafolio Hardcover.

Krugman, Paul. 1994. *The Roots of Economic Welfare. The Age of Diminished Expectations*. MIT.

Moore, Mark. 1995. *Creating public value*. Estados Unidos: Harvard Edition World.

North, D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

Polak, Fred. 1973. *La visión*. New York: Elise Boulding, Elsevier Scientific Publishing Co.

— 1973. *The Image of the Future*. New York: Elise Boulding, Elsevier Scientific Publishing Co.

Porter, Michael. 1998. "Construyendo los fundamentos microeconómicos de la competitividad". The Global Competitiveness Report Geneva. Switzerland: World Economic Forum.

Roberts, J. M. 2003. *The new History of the World*. New York: Editorial Oxford.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

Velasco, Enrique. 2004. "Seminario sobre cultura emprendedora", Funda-Pro, Diciembre. La Paz Bolivia.

Zapp, Jorge. 2004. "El ingreso popular empresarial como motor del desarrollo". Foro de Desarrollo Productivo. Diciembre. La Paz, Bolivia.