



Ochenta años del Plan Bohan: Más que una propuesta de desarrollo económico

Eighty years of the Bohan Plan:
More than a Proposal for Economic
Development

Oitenta anos do Plano Bohan:
Mais que uma Proposta de
Desenvolvimento Economico

Álvaro Cuadros Bustos

Investigador independiente. Bolivia

 <https://orcid.org/0009-0008-0772-9327>

Contacto: a.cuadrosb@hotmail.com

Cómo citar: Cuadros, A. (2025). Ochenta años del Plan Bohan: Más que una propuesta de desarrollo económico. *Revista IBU*, (02), 188-197. <https://doi.org/10.63815/nbzo2e36>

Resumen

La compleja situación internacional ocasionada por el comienzo de la guerra en Europa en septiembre de 1939 coincide con una de las periódicas Consultas Panamericanas que se realiza en Panamá en esa fecha. En esta Consulta, el gobierno norteamericano logra que se declare la neutralidad, la paz y la cooperación económica como áreas de interés continental, aunque subyacen serias preocupaciones respecto a la producción de materiales estratégicos (como el estaño) para apoyar la producción bélica de los EE.UU., esto en consideración a que con seguridad el conflicto se ampliaría hasta alcanzar una categoría global; también preocupa la simpatía argentina con Alemania, Italia y Japón, su rechazo a las directivas de Washington y el mantenimiento de su autonomía diplomática. Estas circunstancias estimulan al gobierno norteamericano a proponer un plan específico para el desarrollo de Bolivia.

Sin embargo, el análisis permite apreciar que el plan a elaborarse supera el marco económico, para ampliarse a una propuesta geopolítica continental con el fin de evitar potenciales pugnas regionales que perjudicarían la atención norteamericana hacia el conflicto a escala mundial que se avecinaba. La rivalidad entre Brasil y Argentina exacerbada por el apoyo argentino al Paraguay durante la Guerra del Chaco lleva a que los EE. UU. otorguen un importante aporte a Bolivia para la asistencia militar, antes incluso de la aprobación del plan de desarrollo; este es un indicador de la percepción norteamericana acerca de la necesidad de garantizar el equilibrio continental. El plan propone la ocupación del territorio boliviano de las tierras bajas del oriente para construir, por una parte, un espacio de integración nacional que estimule el desarrollo agroindustrial y por otra, que establezca las aspiraciones geopolíticas brasileras y argentinas.

Palabras clave

Plan Bohan, Guerra del Chaco, participación del Estado, vertebración vial, redistribución de la tierra, traslado de población, desarrollo agroindustrial, geopolítica



Abstract

The complex international situation caused by the beginning of the war in Europe in September 1939, coincides with one of the periodic Pan-American consultations that takes place in Panama on that date. In this Consultation. The North American government achieves the declaration of neutrality, peace and economic cooperation as areas of continental interest, although there are serious concerns regarding the production of strategic materials (such as tin) to support US war production, this is in consideration of the fact that the conflict would surely expand to reach a global category; Also of concern is Argentina's sympathy with Germany, Italy and Japan, its rejection of Washington's directives and the maintenance of its diplomatic autonomy. These circumstances stimulate the North American government to propose a specific plan for the development of Bolivia.

However, the analysis allows us to appreciate that the plan to be developed goes beyond the economic framework, to be expanded to a continental geopolitical proposal in order to avoid potential regional conflicts that would harm North American attention towards the looming global conflict. The rivalry between Brazil and Argentina, exacerbated by Argentine support for Paraguay during the Chaco War, led the US to grant an important contribution to Bolivia for military assistance, even before the approval of the development plan; This is an indicator of the North American perception about the need to guarantee continental balance. The plan proposes the occupation of the Bolivian territory of the eastern lowlands to build, on the one hand, a space for national integration that stimulates agro-industrial development and, on the other, stabilizes Brazilian and Argentine geopolitical aspirations.

Keywords

Bohan Plan, Chaco War, State participation, road infrastructure, land redistribution, population transfer, agroindustrial development, geopolitics

Resumo

A complexa situação internacional causada pelo início da guerra na Europa em setembro de 1939 coincide com uma das Consultas Pan-Americanas periódicas realizadas no Panamá nessa data. Nesta Consulta. O governo norte-americano consegue declarar a neutralidade, a paz e a cooperação económica como áreas de interesse continental, embora existam sérias preocupações relativamente à produção de materiais estratégicos (como o estanho) para apoiar a produção bélica dos EUA., isto tendo em consideração o facto de que o conflito certamente se expandiria para atingir uma categoria global; Também preocupante é a simpatia da Argentina para com a Alemanha, a Itália e o Japão, a sua rejeição das directivas de Washington e a manutenção da sua autonomia diplomática. Estas circunstâncias estimulam o governo norte-americano a propor um plano específico para o desenvolvimento da Bolívia.

No entanto, a análise permite-nos perceber que o plano a desenvolver vai além do quadro económico, para ser expandido para uma proposta geopolítica continental, a fim de evitar potenciais conflitos regionais que prejudicariam a atenção norte-americana para o conflito global iminente. A rivalidade entre Brasil e Argentina, agravada pelo apoio argentino ao Paraguai durante a Guerra do Chaco, leva os EUA concedem uma importante contribuição à Bolívia para assistência militar, antes mesmo da aprovação do plano de desenvolvimento; este é um indicador da percepção norte-americana sobre a necessidade de garantir o equilíbrio continental. O plano propõe a ocupação do território boliviano da planície oriental para construir, por um lado, um espaço de integração nacional que estimule o desenvolvimento agroindustrial e, por outro, estabilize as aspirações geopolíticas brasileiras e argentinas.

Palavras-chave

Plano Bohan, Guerra do Chaco, participação estatal, infra-estrutura rodoviária, redistribuição de terras, transferência populacional, desenvolvimento agroindustrial, geopolítica

Antecedentes

En 1939, entre el 23 de septiembre y el 3 de octubre, se realiza en Panamá una de las periódicas Consulta de Cancilleres de la Unión Panamericana. Pocos días antes (1 de septiembre), Alemania había invadido a Polonia comenzando una nueva guerra europea que derivaría después en la Segunda Guerra Mundial. El programa de la Consulta contenía tres temas principales: neutralidad, protección de la paz en el hemisferio occidental y cooperación económica. La delegación estadounidense recomendó mantener la neutralidad, pero con carácter «benévolo» con los enemigos de Alemania. Al mismo tiempo la posibilidad de un conflicto en el Pacífico y en Malasia -que producía el 45% del estaño mundial, hace que en 1940 EE.UU. suscriba un contrato con Bolivia para producir un mínimo de 18.000 toneladas de estaño anualmente, imponiendo un precio fijo de venta. En retribución, en 1941, EE.UU. se compromete a financiar programas para el desarrollo del transporte, la agricultura, la minería y la estabilización de la moneda. Así mismo otorgan once millones de dólares para asistencia militar, debido a la inquietud originada por la autonomía diplomática argentina opuesta a la política de alineamiento con los aliados promovida por los EE.UU. y a la todavía frágil frontera con Paraguay resultado de la guerra del Chaco. La Consulta de Cancilleres de la Unión Panamericana en Río de Janeiro de 1942, logra que varios países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, suspendan relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón. Comenzando 1943, Henry Wallace vicepresidente norteamericano, realiza un amplio viaje con 24 visitas a América Central y a la costa del Pacífico de América del Sur. Después de su viaje las repúblicas latinoamericanas declararon la guerra a Alemania. La producción de estaño alcanza a las 42.000 toneladas en 1945.

Figura 1. El presidente de Bolivia Gral. Enrique Peñaranda y el vicepresidente de los EE.UU. Henry Wallace en La Paz. Abril 1943



Fuente: Facebook

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=417807921606245&id=169822596404780&set=a.203603339693372>

El Plan

Por iniciativa norteamericana, en agosto de 1941 se firma el Acuerdo de Cooperación entre EE.UU. y Bolivia que culmina con la presentación del Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia -elaborado entre diciembre de 1941 y mayo de 1942-, mejor conocido como Plan Bohan (por el nombre del director de la Misión Merwin Bohan), a Cordell Hull, Secretario de Estado norteamericano el 15 de agosto de 1942 (Bolivia previamente indemniza a la Standard Oil en enero de ese año, por la expropiación de los campos petrolíferos (1937) durante el gobierno militar nacionalista dirigido por el general David Toro). Durante los meses de visita al país, la Misión analizó la delicada y vulnerable economía boliviana concentrada en el occidente con la minería (principalmente estaño) y la agricultura de subsistencia para dos tercios de la población indígena socialmente excluida; esto en un vasto territorio desarticulado. También hace notar la ausencia de políticas públicas que estimulen las potencialidades locales. El Informe afirmaba "el deseo de la Misión para que el programa de cooperación económica se emprenda prontamente para realinear y fortalecer la economía nacional boliviana y el progreso material y social del pueblo boliviano".

Apenas siete años atrás había terminado la Guerra del Chaco (1932-1935) -que a pesar de preservar el petróleo y un tercio del territorio en disputa- revela la debilidad del Estado nacional feudal. El resultado del conflicto revela la inestabilidad política sudamericana al definirse los límites territoriales por la fuerza, además de estimular la rivalidad entre Brasil y Argentina países vecinos al nuestro y los más importantes de Suramérica en población y economía. El apoyo argentino a Paraguay durante el conflicto en el Chaco y el aumento de su poder regional, se interpreta por Brasil como amenaza a sus intereses, tanto así que apenas terminada la contienda financian la construcción del F.F.C.C. Corumbá-Santa Cruz entre 1938-1955 para recuperar influencia; esta actuación, junto a la aprobación del Plan Bohan, obliga a Argentina a construir el F.F.C.C. Yacuiba-Santa Cruz entre 1944-1957.

Figura 2. Estampillas conmemorativas por la construcción de los FF.CC. Corumbá-Santa Cruz y Yacuiba-Santa Cruz



Fuente: <https://filateliabolivia.com/es-1960/>

Al mismo tiempo la guerra se había ampliado hasta alcanzar la categoría de Guerra Mundial (1939-1945) que enfrenta a varios imperios con modelos político-económicos diferentes que formaron alianzas coyunturales; la URSS, dictadura comunista, es aliada de las democracias capitalistas EE.UU. y Gran Bretaña, que enfrentan a las dictaduras del Eje fascistas-capitalistas de Alemania, Italia y Japón.

Este extraordinario evento hizo que Bolivia, entonces el país productor de estaño más importante del mundo, sea involucrado en el conflicto, cumpliendo la asignación de Washington a los gobiernos latinoamericanos para proveer materias primas de apoyo a su esfuerzo bélico contra los países del Eje, aceptando la imposición de bajos precios de venta por esos productos (para "la causa de la libertad") y reprimiendo los disturbios sociales que atenten contra esa responsabilidad (masacre de Catavi, 1942).

De manera simultánea, la Argentina mostrando su autonomía respecto de la política norteamericana se mantiene neutral hasta casi la finalización de la Guerra Mundial; este proceder es considerado hostil por Washington. Estos antecedentes hacen que los norteamericanos consideren que el Plan sea necesario y de aplicación urgente para mantener el equilibrio regional y facilitar la guerra contra los países del Eje.

Figura 3. Huelga de mineros en Catavi 1942 y Masacre de Catavi, diciembre 1942



Fuente: Facebook

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1084523760374529&id=100064507457725&set=a.214519680708279>

El Plan es entonces más que la simple promoción del desarrollo de la economía boliviana; es una propuesta geopolítica de largo plazo cuyo objetivo principal era reconfigurar el territorio nacional creando un espacio sostenible y útil en el centro continental, para neutralizar las diferencias entre Brasil y Argentina derivadas de los efectos de la Guerra del Chaco y, limitar sus potenciales consecuencias que desestabilicen el espacio suramericano.

El Informe sintetiza su visión indicando que "Bolivia tiene un potencial de producción alto, pero está limitada por la falta de mercado tanto interno como externo y por su fisiografía que es una barrera natural".

También sugiere que los recursos petrolíferos sean empleados como alternativa de exportación proponiendo además el desarrollo intensivo del agro, principalmente en Santa Cruz la región con

mayor potencial, para sustituir las importaciones agropecuarias liberando divisas para otros bienes. De esta manera se superaría el carácter mono productor de la economía.

En resumen, el Plan propone:

- La activa participación del Estado (YPFB, Corporación Boliviana de Fomento).
- La vertebración vial entre Occidente y Oriente (carretera Cochabamba-Santa Cruz).
- La redistribución de la tierra agrícola (en el Altiplano).
- La redistribución de población para ocupar el territorio despoblado (en Santa Cruz).
- La instalación de complejos agroindustriales estatales y la producción de insumos para el funcionamiento de esos complejos (en Santa Cruz).
- La comercialización de la producción agropecuaria a cargo del Estado.

El gobierno norteamericano de entonces aplicaba la doctrina del *New Deal* para superar la crisis económica iniciada en 1929 que junto a las demandas de la guerra mundial que se desarrollaba avala la intervención estatal en el desarrollo económico y social en su país; por eso no debe sorprender el papel protagónico del Estado boliviano en la aplicación del Plan al ser el único actor que permitiría su ejecución, considerando además la inexistencia de una clase burguesa nacional.

Figuras 4 y 5. Julio 1956. EL Ingenio Guabirá comienza la producción de azúcar





Fuente: Monografía de Bolivia Oruro y Santa Cruz. Biblioteca del Sesquicentenario, 1975

Aplicación y resultados del Plan

Es desde el triunfo de la Revolución Nacional en abril de 1952, que se concretan las recomendaciones del Plan Bohan: Reforma Agraria (agosto 1953) inspirada en la Revolución Mexicana, conclusión de la carretera Cochabamba-Santa Cruz (agosto 1954), construcción del Ingenio azucarero Guabirá en Santa Cruz (julio 1956), construcción del oleoducto Camiri-Yacuiba (1955) y, comienzo de la construcción del oleoducto Sica Sica-Arica (1956).

La nacionalización de las minas, no prevista en el Plan, se concreta en 1952. Todas las obras se financian con recursos de la Corporación Minera de Bolivia. Desde entonces el Estado central ha invertido –durante ochenta años– miles de millones de dólares en infraestructura, equipos, industria y servicios en el departamento de Santa Cruz. La política estatal estimula una gran inversión privada, creando en conjunto la economía regional más próspera del país. Este es el origen de la Santa Cruz contemporánea.

Los resultados del Plan han sido por una parte positivos, sobre todo con la articulación del territorio y la liberación e integración de la mano de obra campesina indígena antes sujeta a la servidumbre de la hacienda en el Altiplano y Valles, hecho que inicia su emigración y vinculación con los mercados urbanos ampliándose las relaciones mercantiles. Desde 1953, esta población se traslada a las ciudades y a otras regiones –principalmente Santa Cruz– en cantidades importantes.

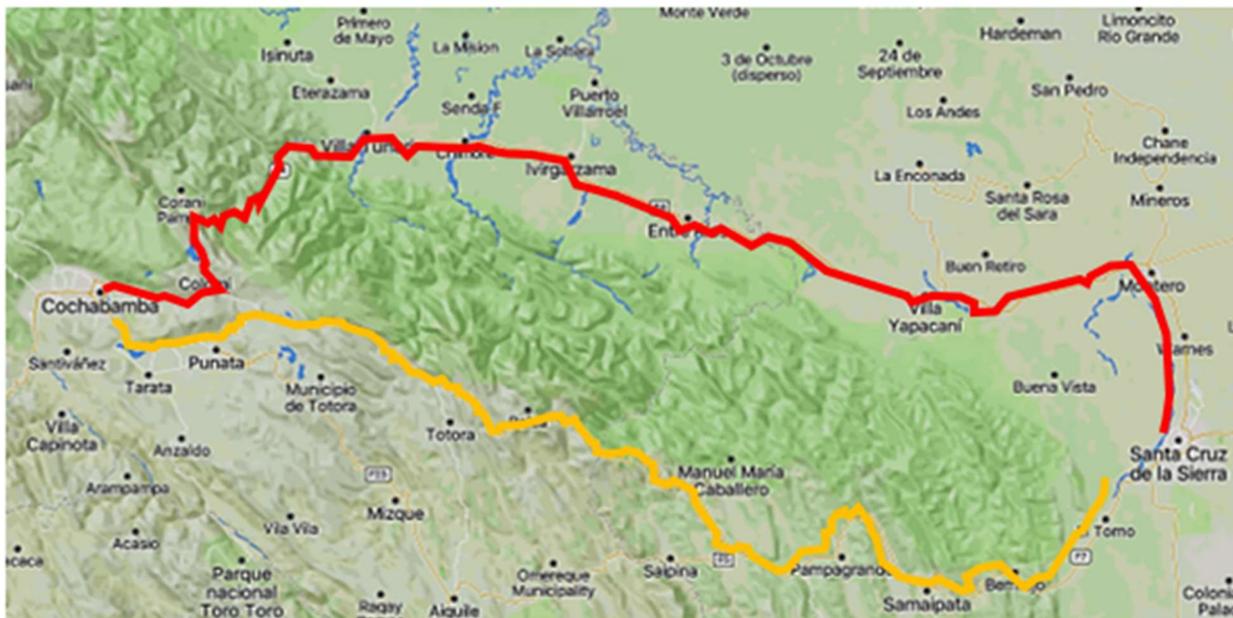
Hoy día, la población urbana constituye más del 75% de la población total. La economía nacional se ha diversificado; la manufactura industrial para la exportación se ha desarrollado y

consolidado, la actividad agropecuaria tiene la capacidad de alimentar al país y la exportación de gas constituye una parte considerable del presupuesto nacional. Pero por otra parte el Plan ha tenido consecuencias imprevistas. Al ser el Estado el promotor del desarrollo económico se ha fortalecido el centralismo como modelo de gestión imponiendo muchas veces políticas públicas de manera autoritaria; el peso del Estado en el desarrollo de la economía si bien es cuestionado por su a veces desequilibrada actuación no ha podido ser modificado por la aún limitada iniciativa de otros actores nacionales y regionales. Además, se ha generado dos consecuencias espaciales inesperadas que modificaron la ocupación territorial y su productividad.

La primera es la construcción de las carreteras 1 y 4, que atraviesan el Chapare, para reemplazar la antigua carretera Cochabamba-Santa Cruz. Su ejecución hasta fines de la década de los setenta para optimizar la articulación regional, es una impensada colaboración para los trabajadores mineros -despedidos de las minas estatales en 1985 al aplicarse un severo modelo económico neoliberal- que se trasladan masivamente a la región para crear una floreciente economía basada en el cultivo ilegal de coca y en su principal producto derivado para la exportación, que distorsiona la economía y la gobernabilidad creando circunstancialmente acciones de impacto nacional.

La segunda consecuencia es la creación del eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz que concentra población e inversiones afectando al territorio no incorporado estimulando el abandono masivo de la población del Altiplano y Valles -debido a la crisis productiva del minifundio- y su rápido traslado a las ciudades y a otras regiones (principalmente Santa Cruz y Tarija), efecto que vacía espacios y desequilibra la ocupación territorial.

Figura 6. Nueva carretera Cochabamba-Santa Cruz (rojo) que cruza la Cordillera Occidental y permite el acceso a las fértiles tierras bajas del Chapare. En amarillo se muestra la antigua carretera



Fuente: Elaboración propia

Por eso, proponer una segunda Reforma Agraria en el Altiplano y los Valles para optimizar su productividad y sostenibilidad para retener la población local es un tema de consideración y reflexión urgente. Finalmente, si bien se han reducido notablemente los niveles de pobreza, este es todavía un tema a resolver.

En resumen, el Plan original se ha modificado en profundidad, pero su impacto es visible. La fase civil-democrática entre 1952-1964, liderada por el MNR, dotó más de 5.100.000 hectáreas a campesinos y empresarios, mientras que en la fase militar-dictatorial (1964-1980) se dotó más de 26.550.000 hectáreas principalmente en las Tierras Bajas.

El Plan ha sido aplicado por los sucesivos modelos de Estado boliviano desde el nacionalismo revolucionario a las dictaduras militares hasta 1982, y luego con el liberalismo desde 1985 hasta 2005 con el Estado Plurinacional. Desde el gobierno central se impulsó el nuevo latifundio en el Oriente y con ello, la constitución de la nueva clase terrateniente-industrial.

Hasta mediados de los años 90, el 68% de las tierras tituladas (38 millones de hectáreas) estaba concentrada en empresas privadas. Pero no sólo se concentra la tenencia de la propiedad sino también la generación del excedente; para ello el gobierno central a través de financiamiento del Banco Agrícola entre en 1955 y 1975, dispuso cerca del 80% de créditos para el empresariado cruceño además de la dotación de equipos, maquinarias, financiamiento externo de la CAF, donación y créditos de EEUU, condonación de deudas, construcción de infraestructura caminera, eléctrica, industrial, etc.

Estos antecedentes crearon una nueva clase terrateniente que no tenía como enemigo el centralismo, sino que al contrario se beneficiaba con su alianza coyuntural con el Estado que representaba sus intereses.

Pero la construcción del Estado Plurinacional desde 2005 quebró la relación con esa nueva clase –transformada en burguesía agroindustrial y comercial- que comenzó a combatir la fuente que le dio patrimonio y poder para reconfigurar su dominio hegemónico regional.

Por lo que la aspiración de la clase dirigente cruceña actual es obtener el poder de decisión sobre los recursos naturales del departamento y su control territorial, transformando el hasta ahora carácter político secundario de Santa Cruz y proyectarlo para constituirse en factor de decisión nacional en un proceso cada vez más visible y que con seguridad necesitará varias décadas para consolidarse con resultados de reordenamiento territorial difíciles de prever.

Conclusiones

En resumen, a pesar de sus limitaciones y efectos inesperados, la ocupación del territorio y el desplazamiento de población nacional han construido un espacio más integrado y equilibrado (a pesar de las naturales fricciones y contratiempos del proceso como la lucha del pueblo cruceño para obtener el 11% de las regalías por venta de petróleo para inversión en el departamento) o la creación de la ciudad de El Alto separándola de la ciudad de La Paz; la productividad manufacturera es ahora el rubro más importante de la exportación, el desarrollo agropecuario es un triunfo al garantizarse la alimentación de la población nacional, la exportación de hidrocarburos constituye el segundo mayor aporte al PIB nacional, la minería mantiene su importancia en la economía, las ciudades ofrecen mejor calidad de vida, la red vial articula el espacio nacional.

Pero el costo es alto: aún no se da importancia –ni por el Estado ni por la población- al impacto negativo sobre el medio ambiente y sus consecuencias en el mediano plazo.

En la escala suramericana se ha logrado el equilibrio geopolítico con el espacio nacional aportando a la sostenibilidad territorial y geopolítica continental. Se ha desarrollado un ámbito pacífico e integrado en un mundo cada vez más caótico y violento; estamos al margen de las guerras por materias primas y poder político. Estos resultados permiten afirmar que el Plan ha sido exitoso. Y eso es bueno.

Referencias bibliográficas

Biblioteca del Sesquicentenario. (1975). *Monografía de Bolivia Oruro y Santa Cruz. Tomo 3*

Recuperado de *Gral. Enrique Peñaranda del Castillo* [Imagen], <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=417807921606245&id=169822596404780&set=a.203603339693372>

Recuperado de *Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia* [Imagen], <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1084523760374529&id=100064507457725&set=a.214519680708279>

Recuperado de *Filatelia Bolivia*. <https://filateliabolivia.com/es-1960/>

Ortiz J. (19 de agosto de 2008). *El Plan Bohan (1942) y la "Marcha Hacia El Oriente"*. [Blog]. <https://jimiortizsaucedo.blogspot.com/2008/08/el-plan-bohan-1942-y-la-marcha-hacia-el.html>

Servicio Agrícola Interamericano. (1942, agosto 15). Informe de la Misión Económica a Bolivia.