

## 5tas Jornadas Uruguayas de Historia Económica

### Simposio N° 5. Instituciones y desarrollo

# *Repensando el desarrollo boliviano desde la historia económica: la “lucha de débiles”.*

José Alejandro Peres Cajías

Universitat de Barcelona\*

[joseperescajias@gmail.com](mailto:joseperescajias@gmail.com)

El presente documento es el primer borrador de un trabajo en elaboración. Se ruega por ello no difundir ni citar sin previa autorización del autor.

#### **Resumen**

El esquema de Acemoglu *et al.* asume que el desempeño de una economía viene determinado básicamente por las instituciones económicas (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2006). La naturaleza de este set de instituciones es resultado de la interacción de dos variables: el poder político de *jure* y el poder político de *facto*. Estas dos variables, a su vez, vienen definidas por la naturaleza de las instituciones políticas y por la distribución de los recursos. En el caso de Bolivia, es difícil negar que el poder político de *jure* estuvo desigualmente distribuido, particularmente hasta 1952. Sin embargo, el análisis del poder político de *facto* muestra una importante capacidad de incidencia de indígenas y clases populares en la política boliviana desde el inicio mismo de la República. El contraste de ambos fenómenos permite calificar a la historia política boliviana como una continua *lucha de débiles*: una historia donde ningún grupo político es capaz de sentar una hegemonía duradera en el largo plazo y de verdadero alcance nacional. Con ello se cuestiona aquellas interpretaciones que ven en la fortaleza de las elites la principal causa del rezago de América Latina. Se reclama también la necesidad de incorporar el rol de agencia de indígenas y clases populares en cualquier explicación institucional de la economía boliviana.

---

\* Candidato a Doctor en Historia Económica, Departamento de Historia Económica, Universidad de Barcelona. El presente trabajo fue posible gracias al financiamiento de la Universidad de Barcelona (Ajut per Personal Investigador en Formació, 2008-2012) y el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (Proyecto ECO2009-13331-C02-02). El autor agradece el seguimiento y apoyo constante por parte del Doctor Alfonso Herranz Loncán. Para el presente trabajo fueron también fundamentales las críticas y observaciones de Marc Badía-Miró, Yolanda Blasco, Rossana Barragán, Albert Carreras, Ana Carreras-Marín y Sabrina Siniscalchi. Naturalmente cualquier error es entera responsabilidad del autor.

El presente texto plantea *repensar el desarrollo* desde la historia económica. Ello mediante el contraste de la experiencia histórica boliviana con una de las teorías sobre el crecimiento económico más popularizadas recientemente: la Nueva Economía Institucional (NEI). Sin negar la importancia de otros factores, se postula la necesidad de vincular crecimiento con instituciones. Éstas, en su forma más básica, pueden ser interpretadas como las “reglas del juego”. Así, se recalca la utilidad del marco teórico ofrecido por Acemoglu, Johnson y Robinson (2006), pero, al mismo tiempo, se demuestra que la experiencia histórica boliviana exige explicaciones causales alternativas. Para ello el texto se apoya en diversos avances de la historiografía boliviana y algunas conceptualizaciones institucionalistas surgidas *desde* Bolivia.

El objetivo del texto reside en recalcar los límites de aquellas interpretaciones que insisten en pensar la historia boliviana en función a un hipotético grupo *hegemónico*. Al igual que una serie de trabajos recientes (Barragán; PNUD, 2007), el presente texto opta por analizar la historia boliviana bajo el prisma de la negociación, en lugar de la dominación. Considerando la heterogeneidad nacional y la centralidad del poder político de *facto*, el trabajo pone en duda la “hipótesis oligárquica” –la existencia de un grupo coherente que sentó hegemonía nacional a lo largo de un extenso período de tiempo. En contraste, sugiere la existencia de una *lucha de débiles*: la historia de una constante pugna política entre sectores cuya fuerza relativa, o capacidad de incidencia política, es desigual, pero no lo suficientemente amplia como para poder consolidar una verdadera *hegemonía* nacional y/o sostenible en el tiempo.

Se propone que la *lucha de débiles estructural* se refleja en una considerable *discontinuidad* institucional –a lo largo del tiempo y del espacio. Ésta afectaría negativamente el crecimiento económico al generar una incertidumbre que limita enormemente las expectativas de los agentes económicos. Sin duda la anterior idea merece mayor atención y no es más que una hipótesis a comprobar en futuros trabajos. Sin embargo, la identificación de la incertidumbre como problema económico central permite re-pensar alternativas a la hora de generar un vínculo virtuoso entre interacción política y crecimiento económico. La *lucha de débiles* o la *discontinuidad* no son necesariamente restricciones cuya solución pasa única y exclusivamente por la eliminación del problema. Así, la sociedad boliviana puede beneficiarse más de un debate tendiente a minimizar la incertidumbre, que seguir creyendo en la posibilidad de consolidar hegemonías o de uniformizar la institucionalidad.

### **1. Volveré y seré millones, ¿de repente?**<sup>1</sup>

El esquema de Acemoglu *et al.* asume que el desempeño de una economía viene determinado básicamente por las instituciones económicas (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2006).<sup>2</sup> La naturaleza de este set de instituciones es resultado de la interacción de dos variables: el poder político de *jure* y el poder político de *facto*. Estas dos variables, a su

---

<sup>1</sup> El mito subraya que minutos antes de morir descuartizado, Túpac Katari espetó a sus opresores: “Volveré y seré millones”. Esta frase se popularizó como consigna de resistencia dentro de los movimientos sociales indígenas y hoy en día es utilizada para subrayar la ascensión del primer presidente indígena. La presente sección plantea que a la hora de analizar el rol de los indígenas en la vida política boliviana, una concepción de vuelta o retorno, oculta más de lo que ilumina.

<sup>2</sup> Para una sencilla explicación de la propuesta de estos autores se puede también consultar Sebastian (2006).

vez, vienen definidas por la naturaleza de las instituciones políticas y por la distribución de los recursos. Uno de los principales mensajes de la propuesta remarca la existencia de un *path dependence* institucional: la perpetuación a lo largo del tiempo de un tipo determinado de instituciones. ¿Cuál es la naturaleza de este *path dependence* en el caso boliviano?

Una de las propuestas institucionalistas más popularizadas sugiere que América Latina se caracteriza desde tiempos coloniales por un equilibrio institucional derivado de amplias desigualdades económicas y políticas (Sokoloff y Engerman, 2000). Según estos autores, durante la expansión de las potencias coloniales en América, las dotaciones iniciales de recursos generaron distribuciones específicas de riqueza y poder político. Las diferencias en estas distribuciones explicarían las diferencias en el carácter de las instituciones. Se plantea que en América del Norte, la inexistencia de suelos aptos para plantaciones o recursos mineros propició una distribución más equitativa de la riqueza y del poder político. En contraste, en la América de las plantaciones y la América de la minería, se gestó una distribución económica desigual que pudo perpetuarse hasta nuestros días merced a una también desigual distribución del poder político. Estas desigualdades explicarían el rezago de la América Latina y del Caribe frente a América del Norte.

Esta visión *igualitarista* ha sido criticada en diversas oportunidades (ver Dell, 2010). Una de las críticas más conocidas manifiesta que la América del Norte se caracterizó por una enorme diversidad también identificable en el resto del continente (Coatsworth, 2006; 2008). Se sugiere, además, que en el caso de las colonias hispanoamericanas la distribución del poder político no fue tan desigual como a veces se pre-supone. En lugar de existir supremacías absolutas, la institucionalidad colonial se habría caracterizado por un frágil equilibrio entre tres sectores: la Corona, las elites locales y los pueblos indígenas. Así, las elites coloniales habrían sido elites débiles y las poblaciones indígenas habrían tenido una relevancia política mayor a la generalmente asumida.<sup>3</sup> La presente sección propone que este tipo de argumentos pueden ser también valederos en el caso de la Bolivia republicana. Para ello es necesario resaltar dos fenómenos constantes en la historia política boliviana: *a*) la existencia de relaciones de dominación heterogéneas a lo largo del espacio nacional; *b*) la capacidad de incidencia política de indígenas, en particular, y de clases populares, en general, mediante la disputa del poder político de *facto*.

Es difícil negar que el poder político de *jure* estuvo desigualmente distribuido en Bolivia. Por ejemplo, la pervivencia de requerimientos de niveles mínimos riqueza o de instrucción entre 1825 y 1952 limitaron la participación de los indígenas en las justas electorales.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Coatsworth plantea que las élites conformaban un sector de reducido tamaño cuya incidencia política se hallaba sumamente restringida en términos espaciales. Estas restricciones las obligaban a recurrir a la Corona a la hora de acceder a la mano de obra indígena. La Corona destinaba fuerza laboral a las elites locales con el fin de generar un movimiento económico que le reportaba beneficios en términos fiscales. Las comunidades indígenas, a su vez, estaban dispuestas a ofrecer su fuerza laboral a la Corona siempre y cuando ésta respetase la relativa autonomía que gozaban al interior de sus territorios. La Corona debía ceder esta autonomía a los indígenas, ya que así se aseguraba un aliado en el caso hipotético que las elites locales buscasen su emancipación. A pesar de la existencia de ciclos en el corto plazo, este equilibrio habría perdurado durante todo el período colonial.

<sup>4</sup> Se estima que hacia 1951 las elecciones presidenciales eran dirimidas tan sólo por el 4,1% de la población (Mariscal y Zolt, 2000: Table 7).

Estas restricciones viabilizaron diversos fenómenos de opresión política.<sup>5</sup> Sin embargo, no se debe olvidar que la estatalidad boliviana ha sido definida como una estatalidad con huecos (PNUD, 2007).<sup>6</sup> Más allá de la existencia de un cuerpo legal que debe aplicarse a lo largo y ancho del territorio nacional, el Estado está obligado a disputar soberanías, a “negociar” derechos y obligaciones, con otros agentes y sistemas que cuentan con considerable legitimidad en espacios específicos. Estos “huecos” remarcan la fortaleza de diversos agentes y las dificultades del Estado por abarcar todo el territorio nacional. Muchos de estos “huecos”, a su vez, son ocupados por indígenas y clases populares. Ello en gran medida merced a una amplia capacidad de organización colectiva que históricamente distingue a las clases populares bolivianas en el contexto latinoamericano (Calderón, 1999). Así, gracias a la acción colectiva, indígenas y clases populares pueden tener una incidencia política que supera los límites delineados por el cuerpo legal existente.

El estudio de la Contribución Indígenal entre 1827 y 1871 permite visualizar esta negociación de soberanías entre el Estado Central y las Comunidades Indígenas. La inexistencia de fuentes fiscales alternativas y el rechazo generalizado –incluidos indígenas– a un impuesto universal sobre la riqueza, determinó que el Estado boliviano reimplantase rápidamente el antiguo tributo indígena (Huber, 2006).<sup>7</sup> La Contribución Indígenal fue crucial para el desempeño del Estado boliviano: desde 1827 y hasta inicios de la década de 1860, representó en torno a un tercio de los ingresos totales del Estado Central (Huber, 1991). El impuesto, lejos de ser un instrumento de opresión “neo-colonial”, constituía para los indígenas un útil instrumento de negociación (Platt, 1982; 2009). Dada la centralidad fiscal del impuesto, los indígenas pudieron exigir al nuevo Estado el respeto a la propiedad comunal de sus tierras. Así, una vez asegurado el pago del tributo, los indígenas lograron asegurar una amplia *autonomía* en las Comunidades Indígenas.

Esta recreación del “pacto de reciprocidad” (Platt, 1982) entre las Comunidades Indígenas y el Estado cuestiona la idea de que los indígenas estuvieron *ausentes* en la construcción institucional del nuevo estado boliviano. Es innegable que las capacidades políticas *de iure* de los indígenas eran inferiores a las de otros sectores de la población. Por ejemplo, en la década de 1830, el Congreso boliviano restringió el reconocimiento de ciudadanía y la posibilidad de votar tan sólo a aquellas personas que supiesen leer y escribir, es decir, privilegió a la población criolla en detrimento de la indígena. Sin embargo, gracias a la centralidad fiscal del tributo, los indígenas contaron con un instrumento que les permitió incidir indirectamente en la determinación de los alcances y límites del Estado boliviano. El pago del impuesto les pudo brindar una ciudadanía indirecta (Irurozqui, 2006) que obligó al

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, ni la figura del pongo, ni la imposibilidad de los indígenas de acceder a la plaza central, fueron mitos creados, sino hechos históricos derivados de un cuerpo legal específico (Gotkowitz, 2007, Cap.1-3).

<sup>6</sup> El Estado boliviano se construyó de manera fragmentada, discontinua y heterogénea a lo largo de la historia colonial y republicana. La extensión territorial de su autoridad legal y burocrática es accidentada y refleja procesos continuos y largos de negociación de legitimidad, autoridad y soberanía. Estas características – fragmentación, discontinuidad y heterogeneidad– son *estructurales* porque reflejan una sociedad que es estructuralmente plural, heterogénea y cambiante” (PNUD, 2007: 33).

<sup>7</sup> El impuesto de origen colonial era un impuesto de capitación calculado sobre todos los hombres exclusivamente indígenas cuya edad oscilase entre los 18 y 60 años edad. Se debe resaltar que este impuesto, si bien calculado con una base individual, era pagado de forma grupal: los responsables frente al fisco no eran los individuos sino los representantes de las comunidades indígenas (Huber, 2006).

Estado a negociar competencias con las Comunidades Indígenas. Éstas, a su vez, ocupaban un amplio espacio del territorio nacional.

Este relacionamiento entre el Estado y las Comunidades Indígenas comenzó a modificarse a mediados de la década de 1860, cuando el primero quebró unilateralmente el “pacto de reciprocidad”. Esta violación del pacto se explica por la progresiva disminución y final eliminación de la dependencia fiscal del tributo. El respeto a las tierras de comunidad y a su autonomía se mantuvo más o menos estable hasta la recuperación del sector minero. Hacia principios de la década de 1860, las exportaciones mineras se ampliaron considerablemente y también lo hizo la base fiscal: el incremento de los flujos comerciales permitió el ascenso de los impuestos al comercio exterior. Así, entre 1864 y 1870, el Estado Central estipuló diversos decretos que facilitaron una considerable expropiación de tierras comunales. Como respuesta, muchas comunidades indígenas dejaron también de cumplir su parte en el pacto. La caída en el pago del tributo explica en parte el descenso en la importancia relativa del impuesto en los últimos años de la década de 1860 (Gráfico N° 6). Sin embargo, el impacto sobre las finanzas estatales no fue catastrófico ya que el fenómeno fundamental detrás de la caída en la importancia relativa del tributo indígena residía en el crecimiento de los impuestos al comercio exterior. Por ello, la Contribución Indígenal fue eliminada como fuente impositiva del Estado Central (1872) y, luego se decretó la Ley de ExVinculación de Tierras (1874).

La anterior ley constituyó un cuerpo legal erigido para fomentar la privatización de la propiedad agrícola. Representa el inicio de un proceso que se extendió hasta 1950 y que permitió la ampliación de las haciendas, en detrimento de las tierras de comunidad (Klein, 1982). Ello generó también una amplia concentración de la propiedad agraria. Incluso, consolidó una nueva clase terrateniente que en diversos contextos gozó de un amplio poder de *facto* que le permitió imponer obligaciones considerables sobre la mano de obra indígena. Sin embargo, esta clase terrateniente no se hizo *hegemónica* en el agro boliviano. Ello, al menos, por tres motivos: *a*) porque los indígenas no necesariamente perdieron poder de negociación; *b*) porque el proceso de expansión de la hacienda fue heterogéneo en el tiempo y en el espacio; *c*) porque los indígenas no aceptaron pasivamente el ataque a sus tierras y los abusos por parte de los terratenientes.

La eliminación de la Contribución Indígenal como impuesto del Estado Central mermó la capacidad de incidencia política de los indígenas. Pero el impuesto no desapareció, sino que se transformó. Con la Ley Financial de 1872, la Contribución Indígenal pasó a llamarse Contribución Territorial y fue erigida como ingreso impositivo de los Tesoros Departamentales. A pesar de la posible existencia de diferencias normativas entre los departamentos (Barragán y Peres Cajías, 2007), la naturaleza del “nuevo” impuesto era básicamente la misma que la de la Contribución Indígenal (Huber, 1991: 41-42). La información parcial remarca que el impuesto fue central para la sostenibilidad de los Tesoros Departamentales hasta la década de 1920 (Barragán y Peres Cajías, 2007). Ello es particularmente cierto en el caso de los departamentos de occidente y del centro del país. Por ejemplo, entre 1900 y 1917, representó entre un tercio y un quinto del total de ingresos departamentales *presupuestados* (Peres Cajías, 2010). ¿Indican estos datos una readaptación del pacto de reciprocidad en la esfera local? Responder esta pregunta va más allá del alcance del presente trabajo. Sin embargo, la relevancia del impuesto en diversos

Tesoros Departamentales, permite especular que el poder de negociación de los indígenas, al menos, no se resintió en la magnitud sugerida por las estadísticas fiscales del Estado Central. No se trata de asumir una repetición mecánica del pacto de reciprocidad, pero la investigación historiográfica deberá cuestionarse por qué los indígenas aceptaron seguir pagando un impuesto que era claramente “discriminatorio”.

Lo que sí es un hecho comprobado es que el ataque a las tierras de comunidad y el proceso de expansión de la hacienda no fue uniforme a lo largo de todos los departamentos del país (Platt, 1982; Rivera, 1984; Barragán; Gotkowitz, 2007). La expansión de la hacienda tampoco fue un proceso uniforme a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el caso de La Paz, la expansión fue particularmente dinámica en dos períodos concretos de tiempo – 1881-1886 y 1905-1915 (Barragán). En términos generales, la crisis generada por la Guerra del Chaco (1932-1935) ralentizó enormemente la expansión de la hacienda (Klein, 1982). Esta diversidad espacial y temporal permite entender porqué hacia mediados del siglo XX, las tierras de comunidad representaban aún un quinto de la superficie agrícola total boliviana (Tabla N° 1). Hacia 1950, las tierras de comunidad en Cochabamba podían ser ya espacios marginales -representaban tan sólo un 2% de la superficie agrícola total. No obstante, en los departamentos de Oruro, Potosí y La Paz, seguían constituyendo unidades significativas. Ello tanto desde un punto de vista administrativo: según el departamento, representaban entre el 40% y el 80% de la superficie agrícola total; como también desde un punto de vista económico: en cada uno de estos departamentos, abarcaban cerca de la mitad de la superficie total cultivada.

**Tabla N° 1. Distribución de la tierra en Bolivia, 1950 (miles de hectáreas)**

	Comunarios		Total		% Comunarios sobre el total	
	Superficie total (has.)	Superficie cultivada (has)	Superficie total (has.)	Superficie cultivada (has.)	Superficie total (%)	Superficie cultivada (%)
Oruro	2,784.00	10.00	3,250.00	22.00	85.66	45.45
Potosí	1,038.00	66.00	2,223.00	137.00	46.69	48.18
La Paz	3,009.00	79.00	7,421.00	188.00	40.55	42.02
Tarija	74.00	0.20	1,763.00	25.00	4.20	0.80
Chuquisaca	148.00	6.00	5,292.00	82.00	2.80	7.32
Cochabamba	82.00	6.00	3,590.00	125.00	2.28	4.80
Santa Cruz	40.00	1.00	3,778.00	58.00	1.06	1.72
<b>Total</b>	<b>7,178.00</b>	<b>170.00</b>	<b>32,749.00</b>	<b>654.00</b>	<b>21.92</b>	<b>25.99</b>

**Fuente:** Censo Agropecuario (1950)

Pero es también un hecho ampliamente documentado que los indígenas no aceptaron pasivamente la usurpación de sus tierras y que lucharon por mantener su incidencia política (Rivera, 1984; Gotkowitz, 2007).<sup>8</sup> Esta resistencia operó a partir de una amplia implicación en la política de *iure*. El estudio del movimiento de los “Apoderados” –a finales del siglo XIX- y el de los “Caciques Apoderados” –entre 1915 y 1930-, muestra que los indígenas

<sup>8</sup> Esta párrafo parte básicamente del libro de Gotkowitz (2007). La obra constituye una interesante referencia para el presente texto en la medida que sistematiza la información existente en torno a la disputa política generada por la expansión de la hacienda y la resistencia de las comunidades indígenas.

conocían las leyes y que buscaron resquicios por donde insertar sus demandas. Ambos grupos se caracterizaron por un elevado grado de organización, coordinación y difusión de información, a lo largo de diversos territorios donde la integridad de las Comunidades era amenazada. La celebración del Congreso Indígenal en 1945 es otra muestra significativa de la capacidad indígena de incidir en el debate político y de influir en el cuerpo legal del Estado. Una vez finalizado el Congreso, por ejemplo, se decretó el fin del ominoso pongueaje. La resistencia operó también muchas veces a través de la presión generada en la disputa del poder de *facto*. Esta disputa llegó a tener muchas veces un considerable grado de violencia. Generalmente más restringida a la esfera local –por ejemplo, los levantamientos de Jesús de Machaca (1921), en La Paz; o los de Chayanta (1927), en el norte de Potosí.<sup>9</sup> Pero algunas veces crucial para la política del país en su conjunto. Por ejemplo, la victoria de los liberales paceños en la guerra civil de 1899 no puede ser comprendida sin la amplia y activa participación de los indígenas al mando de Zárate Willca. Como tampoco podrá ser entendida la Revolución de 1952 si no se considera la enorme agudización del conflicto por la tierra ocurrida en Cochabamba y La Paz desde 1947. Los anteriores datos cuestionan ideas tendientes a afirmar la consolidación, entre 1870 y 1950, de una clase terrateniente *hegemónica* a lo largo y ancho del territorio nacional. La expansión de las haciendas no implicó la desaparición de las comunidades, ni el fin de la incidencia política de los indígenas. Dependiendo del tiempo y del lugar, la capacidad de organización de éstos restringió el poder de *iure* del Estado y el poder de *facto* de los terratenientes. Este proceso se verificó en diversas y amplias áreas del espacio rural boliviano.

A lo largo de este período, además, se presenció el ascenso de nuevos sectores sociales que incidieron enormemente en los procesos políticos del país. Ello, nuevamente, sucedió prioritariamente mediante la disputa del poder político de *facto*. Los primeros sindicatos surgieron durante las dos primeras décadas del siglo XX. Éstos presentaban, ante todo, un carácter reivindicativo (Calderón, 1999). Con el paso del tiempo, no obstante, adquirieron un rol mucho más activo en la definición de la política boliviana. Por ejemplo, las acciones de la Federación Obrera Local (FOL) son claves para entender el enfrentamiento político en los últimos años de la década de 1920. Luego de la Guerra del Chaco (1932-1935), esta centralidad política no hizo más que incrementarse. Un fenómeno particularmente notorio en el caso de los sindicatos mineros. En 1944 se constituyó la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Gracias a su capacidad de organización y la magnitud de diversas acciones de protesta, esta entidad adquirió un enorme protagonismo político en la década de 1940. Sin la organización y coherencia política de los sindicatos mineros y fabriles, el golpe de estado orquestado por el MNR en abril de 1952 no hubiese podido consolidarse como la Revolución popular que terminó siendo.<sup>10</sup>

El proceso revolucionario permitió una considerable reducción en la desigualdad política de *jure*: se decretó el voto universal. Ello, no obstante, no eliminó la disputa del poder político

---

<sup>9</sup> “...la historiografía registra más de cuarenta levantamientos campesinos entre 1901 y 1918 en todo el territorio nacional y no sólo de aymarás, sino también de campesinos choritis, tabiates y tobas en el Chaco boliviano (Calderón, 1999: 429).

<sup>10</sup> Durante los primeros años de la Revolución “...más de 650.000 obreros y campesinos se agruparon en sindicatos y 60.000 trabajadores del campo y de la ciudad estaban organizados en milicias” (Calderón, 1999: 434).

de *facto* como canal de interpelación de los sectores populares en la política boliviana. Al contrario, con la Revolución, esta pugna adquirió centralidad fundamental. Los sindicatos mineros y fabriles, bajo el paraguas de la Central Obrera Boliviana (COB), mantuvieron una considerable independencia política. Ello dio lugar a la hipótesis de un “poder dual” en Bolivia (Zavaleta, 1974). Éste es definido como un equilibrio entre dos poderes contrapuestos, expresado en la existencia paralela de dos gobiernos -uno oficial y otro suplementario o de control-, donde cada uno cuenta con sus propios órganos de administración e intervención política.<sup>11</sup> En el caso boliviano, la COB fue el poder suplementario. Su influencia fue constante en la política boliviana entre 1952 y 1985, pero incluso llegó a ser extremadamente crítico en dos coyunturas particulares. Según Zavaleta (1974), la COB tuvo en sus manos la posibilidad de erigir un gobierno obrero: *a*) durante los primeros años de la Revolución, cuando el ejército –la máxima expresión del control represor del Estado- estuvo conformado por milicias populares; *b*) en 1970, cuando la COB constituyó la denominada “Asamblea del Pueblo”, un Congreso de representación nacional pero paralelo al oficial. Más allá del desenlace final, ambos eventos ilustran la capacidad de influencia política de los sindicatos, allende los canales políticos legalmente institucionalizados.

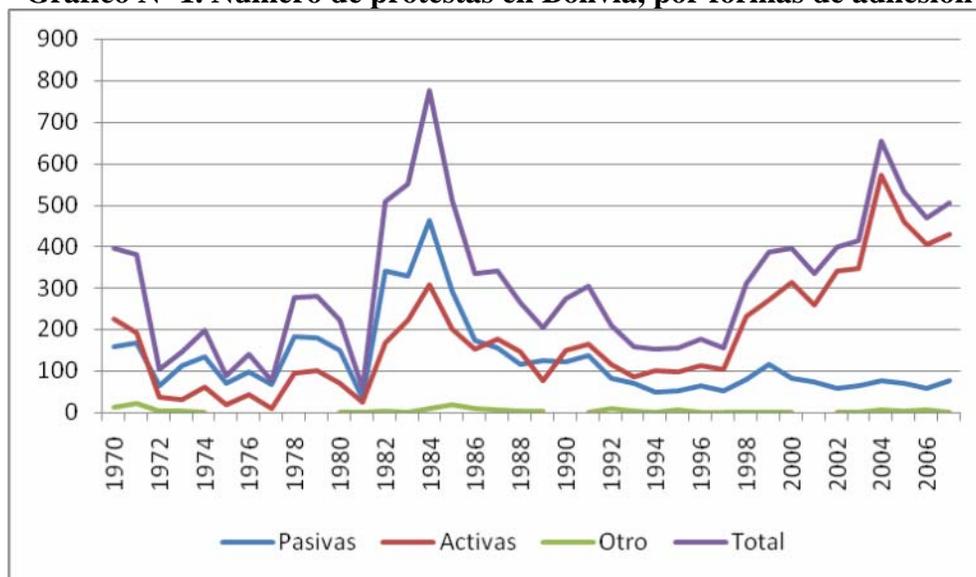
En 1985, por medio de la Nueva Política Económica, se determinó el despido y relocalización de gran parte de los trabajadores mineros. Ello debilitó las capacidades políticas de la COB. Sin embargo, la disputa del poder político de *facto* continuó siendo mecanismo clave en la consolidación de las demandas políticas de los sectores populares bolivianos. Más allá de su representatividad o no en las instituciones políticas formales, la ciudadanía, en general, y los sectores populares, en particular, ejercen presión política desde las calles (Calderón y Szmuckler, 2000). La relevancia de esta presión y su significancia en la historia boliviana reciente queda claramente ilustrada en la cuantificación de las protestas sociales en Bolivia (Gráfico N° 1). Más allá del número de protestas –de por sí importante- es significativo verificar el paulatino crecimiento de las protestas activas desde 1996.<sup>12</sup> Este ascenso refleja la toma del espacio público. Esta toma, a su vez, estuvo protagonizada en gran medida por los sectores populares bolivianos; quiénes, en la década del 2000, consiguieron acortar períodos presidenciales y viabilizaron la elección de Evo Morales, el primer presidente indígena en la historia de Bolivia.

---

<sup>11</sup> El autor remarca que, a pesar de sus múltiples expresiones, “poder dual” significa una mera división de poderes,. Se trata más bien de una relación de equilibrio entre dos fuerzas contrapuestas, que poseen un potencial similar a la hora de liderar o destrabar el rumbo político (Zavaleta, 1974: 25-77).

<sup>12</sup> Los autores consignan como protestas pasivas las siguientes manifestaciones: paro cívico, huelga laboral de plazo fijo, huelga laboral indefinida, huelga de brazos caídos, estado de emergencia. En cambio, son protestas activas las siguientes: huelga de hambre, bloqueo de vías urbanas, bloqueo de vías rurales, marchas-manifestaciones-mitines-cabildos-crucifixión, tomas-ocupaciones-intervenciones-control de sedes-amotinamientos y enfrentamientos.

**Gráfico N° 1. Número de protestas en Bolivia, por formas de adhesión**



**Fuente:** Laserna y Villarroel (2008: Anexo 3, Cuadro 8).

Entonces, más allá de los límites establecidos por la política de *jure*, los indígenas, en particular, y las clases populares, en general, incidieron efectivamente en el rumbo político boliviano. Ello fue posible gracias a la capacidad de organización de estos sectores y su posibilidad de disputar el poder político de *facto*. Evidentemente, las prerrogativas alcanzadas variaron a lo largo del tiempo y del espacio. Muchas veces se restringieron a la esfera local. Por ejemplo, en las primeras décadas post-independencia, los indígenas lograron el reconocimiento de la propiedad comunal de sus tierras y, con ello, el respeto a su autonomía al interior de éstas. No obstante, no son pocos los eventos en los que la acción colectiva de estos grupos generó un cambio de rumbo de la política boliviana en su conjunto. Los ejemplos más significativos radican en la Revolución Federal de 1899, la Revolución de 1952 y la llegada de Evo Morales a la presidencia.

La incidencia política lograda por indígenas y clases populares permite complejizar el debate en torno a la relación entre desigualdad política y la construcción institucional en Bolivia. No se trata de desconocer la existencia de una distribución inequitativa de las capacidades políticas. Tan sólo de remarcar que en muchos contextos esta desigualdad es ante todo una desigualdad de *jure*, pero no necesariamente de *facto*. Ello permite “recalibrar” la verdadera dimensión de las desigualdades políticas en Bolivia. Por tanto, a continuación se ofrece una hipótesis: la existencia de desigualdades políticas no refleja necesariamente la presencia de un grupo *hegemónico* a lo largo del espacio nacional; mucho menos a lo largo del tiempo. Pareciera, más bien, que la historia boliviana se caracteriza por la permanente presencia de diversos grupos, desiguales en cuanto a sus capacidades políticas, pero sin la fortaleza relativa suficiente como para sentar hegemonía sobre las demás.

## 2. Una alternativa a la hipótesis “oligárquica”: la *lucha de débiles*

A pesar de los avances historiográficos, la comunidad científica y el “sentido común” en Bolivia insisten en pensar la historia boliviana como la historia del control oligárquico: un proceso determinado por los designios de una elite que controlaba la vida política y económica del país. Un reciente ejemplo que retoma este lenguaje es el de Soruco (2008). Si bien su objeto de estudio es el oriente del país –donde la cuestión pudo ser diferente- la autora parte del supuesto de que en occidente campeó la elite minera: “la rosca minera tuvo el dinero y poder suficientes para lograr la hegemonía nacional, en un contexto político donde la mayoría estaba excluida (voto calificado)...” (Soruco, 2008: xviii).

La anterior cita demuestra que esta concepción de la historia boliviana puede derivar de un enfoque metodológico donde se ignoran dos elementos subrayados en la sección precedente. La autora habla de una hegemonía nacional. No obstante, ¿es posible referirse a un espacio “nacional” cuando éste se halla plagado de “huecos” donde la soberanía es disputada?. La autora remarca también que la gran mayoría estaba excluida del debate político. Esto es cierto en términos de participación electoral –voto restringido. Pero, la política es más mucho más que eso. Esa mayoría excluida de las elecciones afectó el contexto político a través de otros canales, por medio de la disputa del poder político de *facto*. Entonces, la consideración de la heterogeneidad nacional y del poder político de *facto* puede facilitar interpretaciones donde la elite no es el único actor político relevante.

Antes de ello, además, es necesario cuestionar la homogeneidad con la que muchas veces es descrita o pensada esa elite oligárquica.<sup>13</sup> La importancia de las disputas regionales en la historia boliviana (Roca, 2009) obliga al menos a hablar de élites en plural (Barragán y Peres Cajías, 2007). Los intereses de las “elites nacionales” no necesariamente encarnaban los intereses de las “elites regionales”. El período entre 1880 y 1930 –aquel en el que supuestamente la *oligarquía* tomó control del país- representa una de las coyunturas más emblemáticas de esta situación. Las fricciones regionales derivaron en la guerra civil de 1899 y generaron el traslado definitivo del Ejecutivo y del Legislativo desde Sucre hacia La Paz. Igualmente, el ferrocarril, aquella panacea añorada por las elites latinoamericanas (Aycart, 1998), fue uno de los elementos de mayor controversia entre elites “nacionales” y regionales. La construcción de líneas específicas determinó que algunas elites ganasen, pero también que otras perdiesen (Rodríguez, 1994).

Precisamente, diversos ejemplos muestran que la existencia de intereses contrapuestos determinaron el enfrentamiento entre las elites. Se ha sugerido, por ejemplo, que a lo largo de la primera mitad del siglo XX, las elites terratenientes tenían una mayor capacidad de incidencia sobre el Estado Central. Esta mayor influencia relativa determinó que cuando las necesidades fiscales apremiaban, las elites terratenientes trasladaban la presión tributaria sobre las elites mineras (Gallo, 1991). Las tensiones entre las elites económicas resultan

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, en uno de los libros clásicos de la historia social boliviana se utiliza el término oligarquía para “...denotar: a) la expresión política y estatal de una alianza de intereses económicos entre mineros (u otros sectores exportadores), terratenientes y grandes comerciantes, la cual se consolida en Bolivia en la segunda mitad del siglo XIX y b) un modo de dominación política cuyo sustento ideológico es el derecho colonial sobre el territorio y la población del país” (Rivera, 1984: 17).

aun más evidentes cuando se analiza la política comercial y fiscal de la década de 1930 (Peres Cajías, 2010). Los comerciantes importadores y la nueva elite industrial dependían de las divisas que el Estado obtenía de las exportaciones mineras. Así, en lugar de defender a sus “aliados” mineros, insistían en la necesidad de mantener la presión tributaria sobre el sector. En este contexto se entienden los furibundos ataques del representante de la Asociación de Industriales Mineros a los industriales textiles (Gutiérrez Guerra, 1940).

Otros ejemplos históricos subrayan también las restricciones analíticas de aceptar uno de los axiomas más difundidos de la “hipótesis oligárquica”: la cooptación del Estado -“los barones del estaño son el Estado” (Soruco, 2008: xix). Los límites de esta identidad son notorios cuando se verifica la existencia de una constante pugna entre el Estado y el capital privado en torno a la apropiación de la renta generada por los recursos naturales no renovables. En cuanto a la minería, las primeras décadas post-independencia se caracterizaron por el monopsonio estatal sobre la producción de plata (Mitre, 1981; Prado, 2001). A partir de 1870, la recuperación minera y el ascenso de una nueva clase minera permitieron la liberalización del mercado. Con ello el conflicto entre el Estado y los productores de plata se atenuó. Esta baja conflictividad se reprodujo en los primeros años de la explotación estañífera. Ambos procesos son los que dan sustrato a la idea de que el Estado fue coaccionado por los grandes productores mineros: los Patriarcas de la Plata y los Barones del Estaño. Pero esta situación comenzó a cambiar en la década de 1920 y se modificó radicalmente en la de 1930. La nacionalización minera de 1952 fue sencillamente la secuencia final de este proceso (Contreras 1990; Gallo, 1991; Dunkerley, 2003; Barragán y Peres Cajías, 2007; Peres Cajías, 2010). El péndulo se repite en el caso de la disputa de la renta hidrocarburífera. A lo largo del siglo XX, amplios procesos de liberalización, fueron seguidos por sendos procesos de nacionalización (Miranda, 2006).

Con base en esta reevaluación del conflicto político en Bolivia, la construcción de las instituciones bolivianas puede ser entendida como resultado de una permanente *lucha de débiles*. Los conflictos intra elites, entre éstas y el Estado, entre éste y las comunidades indígenas o los sectores populares, insinúan la existencia de una historia política de constante pugna. Esta lucha continua pudo en algún momento del tiempo haberse decantado en favor de alguno de los diversos sectores políticos. Sin embargo, en el largo plazo y considerando la totalidad del espacio nacional, parece muy difícil identificar un sector preeminente sobre los demás. Así, esta *lucha de débiles* se caracterizaría por el enfrentamiento entre sectores cuya fuerza relativa, o capacidad de incidencia política, es desigual, pero no lo suficientemente amplia como para poder consolidar una verdadera *hegemonía*.

La anterior interpretación no es una exclusiva novedad en el contexto académico boliviano. Existen varios trabajos que vienen insistiendo en la necesidad de repensar la historia política boliviana desde la óptica de la negociación, en lugar de la óptica de la dominación (Barragán; PNUD, 2007). La consideración de esta premisa de partida ha permitido repensar el *path dependence* boliviano. Por ejemplo, gracias al estudio de las fortalezas y debilidades relativas del Estado y de la sociedad boliviana, se ha sugerido que el equilibrio institucional boliviano puede ser calificado como un “constitucionalismo flexible” (Gray, 2009). La hipótesis del autor es que éste tipo de arreglo institucional evita incrementar el grado de violencia en el conflicto político. Sin embargo, el autor no aborda los efectos

sobre el crecimiento económico. El presente texto plantea la necesidad de avanzar en esta dirección. Ello se justifica por los considerables límites del crecimiento económico en Bolivia. A continuación se presentan estos límites, tanto en perspectiva histórica, como en perspectiva comparada

### **3. A modo de conclusión: una hipótesis para repensar el desarrollo boliviano**

Ya sea desde la perspectiva histórica o desde la perspectiva comparada, repensar el desarrollo exige explicar la insostenibilidad del crecimiento económico en Bolivia. El carácter estructural del fenómeno demanda la necesidad de identificar los determinantes y las bases sobre las que se asienta este patrón. A través de la revisión histórica efectuada en las dos primeras secciones, el presente trabajo propone explorar una de estas bases, la institucional. Con ello no se pretende de ningún modo afirmar que el problema boliviano es *un* problema institucional. Son múltiples los factores que pueden explicar el rezago boliviano. Sin embargo, pareciera que la investigación académica no ha dado aún la suficiente atención a los efectos que los equilibrios institucionales tienen sobre el crecimiento económico de largo plazo.<sup>14</sup>

¿Cómo afecta la pugna política el crecimiento económico de largo plazo? En sintonía con otros trabajos, el presente planteó la necesidad de repensar la naturaleza del *path dependence* boliviano. La heterogeneidad nacional y la significancia histórica del poder político de *facto* señalan los límites de entender el equilibrio institucional como consecuencia de la *hegemonía* de un grupo determinado. En contraste, la *lucha de los débiles* sugiere la posibilidad de pensar el equilibrio institucional desde la *discontinuidad* del poder político. Esta discontinuidad se verificaría a lo largo del espacio – el estado con “huecos”. Pero también a lo largo del tiempo (Gráfico N° 6).

La verificación de una constante inestabilidad política constituye una primera aproximación a la *discontinuidad* temporal de posibles hegemonías políticas. Detrás de El Salvador, Colombia y Nicaragua, Bolivia es uno de los países de América Latina con el mayor número de gobiernos desde la declaración de su independencia (Mesa, 2006: 311). La continua sucesión de presidentes hace de Bolivia uno de los países de América Latina –tan sólo detrás de Panamá y El Salvador- donde el número de años promedio de cada gobierno es uno de los más bajos. El continuo cambio de presidentes no refleja necesariamente un continuo cambio de hegemonías: las sucesiones pueden ocurrir al interior de un grupo que mantiene un dominio constante sobre otros grupos políticos. No obstante, existe un dato significativo que no debe menospreciarse: gran parte de los cambios de gobierno se explican por sucesiones no constitucionales. La continua presencia de golpes de Estado o de Juntas de Gobierno, reflejaría una permanente presión por forzar nuevos equilibrios políticos.

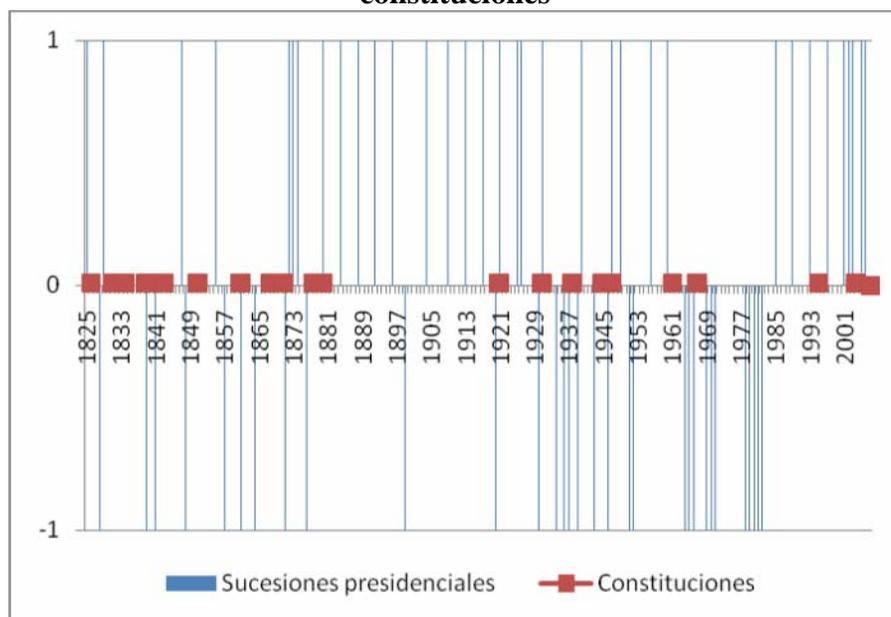
Entonces, si existió una hegemonía, ésta, al menos, tuvo que ser constantemente negociada. Ello queda mejor reflejado en la continua sucesión de Constituciones o enmiendas a éstas.

---

<sup>14</sup> El trabajo de Evia, Laserna y Skaperdas (2008) vincula expectativas, conflicto social y crecimiento económico. Si bien las hipótesis y los objetos de estudios no son estrictamente similares, el trabajo constituye un interesante antecedente.

Considerando el período 1825-2006, en promedio, las constituciones bolivianas fueron modificadas –total o parcialmente- cada 8,67 años. Este valor no se distribuye uniformemente a lo largo del tiempo, ni es uno de los más bajos –tampoco de los más altos- de América Latina (Dye, 2006). Sin embargo, recalca la idea de que, en el largo plazo, los equilibrios políticos fueron sumamente discontinuos.

**Gráfico N° 6. Sucesiones presidenciales (según carácter constitucional) y número de constituciones**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Mesa (2006: 244, 272-277).

**Notas:** “Sucesiones presidenciales” hace referencia a los años en los que hubo cambios de presidente. La variable adquiere el valor “1” cuando el cambio fue constitucional; adquiere el valor “-1” cuando el cambio fue de facto o se produjo más de un cambio en el mismo año. “Constituciones” hace referencia a años en los que se decretaron nuevas Constituciones o se emprendieron Reformas Constitucionales.

¿Cómo vincular esta *discontinuidad* con la insostenibilidad de los procesos de expansión económica en Bolivia? Nuevamente los canales pueden ser diversos. El presente trabajo se limita a remarcar uno que no debería ser menospreciado. La *discontinuidad* afecta la sostenibilidad del crecimiento económico pues genera una considerable incertidumbre entre los agentes económicos. Ya sea en términos espaciales o temporales, la discontinuidad restringe el alcance de planificación y, con ello, puede afectar negativamente la formación de expectativas de los agentes económicos. La intención es formalizar y testear la anterior idea en futuros trabajos.<sup>15</sup> Por el momento es importante recalcar que diversos episodios

<sup>15</sup> El modelo parte de la premisa que la incertidumbre genera una mayor aversión al riesgo. Luego, se busca explorar el efecto de esta mayor aversión al riesgo sobre el patrón de crecimiento de la economía boliviana a través de tres canales de impacto: *a)* los agentes tienden a concentrarse en las actividades más rentables o en las más rentables en el muy corto plazo; *b)* la aversión al riesgo es tal que cualquier variación negativa en las expectativas restringe los flujos de inversiones incluso en las actividades más rentables; *c)* al priorizar la minimización del riesgo, los agentes económicos no invierten en actividades que, bajo ciertas condiciones, podrían ser rentables en el medio plazo.

ejemplifican la relevancia de esta incertidumbre en la sostenibilidad de la explotación de recursos naturales no renovables,<sup>16</sup> como en el potencial de expansión de la economía de *base ancha*.<sup>17</sup>

## **Bibliografía**

ACEMOGLU, D., JOHNSON, J, y ROBINSON, J, 2002. “Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the Modern World income distribution”. *Quarterly Journal of Economics*.

2006. “Institutions as the fundamental cause of long run growth”.

BARRAGÁN, Rossana, 2002. *El Estado Pactante. Gouvernement et Peuples. La Configuration de l'État et ses Frontières, Bolivie (1825-1880)*.

BARRAGÁN, Rossana y PERES CAJÍAS, José, 2007. “El almacén estatal y sus imaginarios. Historia del Estado”. En: PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. El Estado del Estado*.

BULMER- THOMAS, Víctor, 1998. *La historia económica de América Latina desde la independencia*.

CALDERÓN, Fernando, 1999. “Actores y luchas sociales”. En: CAMPERO, Fernando (coord.). *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*.

CALDERÓN, Fernando y SZMUCKLER, Alicia, 2000. *La política en las calles*.

CENSO DE POBLACIÓN, 1900.

CENSO AGROPECUARIO, Primer, 1950.

COATSWORTH, John, 2006. “Political economy and economic organization”. En: BULMER-THOMAS, V.; COATSWORTH, J; CÓRTEZ CONDE R. *The Cambridge Economic History of Latin America (Volume I. The Colonial Era and the Short Nineteenth Century)*.

2008. “Inequality, institutions and economic growth in Latin America”. *Journal of Latin American Studies*, Nº 40, pp. 565-549.

DELL, Melissa, 2010. “The persistent effects of Peru’s Mining mita”

---

<sup>16</sup> Para ello basta analizar los flujos de inversión en el caso de la minería en las primeras décadas post-independencia (Prado, 2001); la minería del estaño desde la década de 1930 hasta la nacionalización (Jordán, 1999) o el reciente estancamiento de las inversiones hidrocarburíferas (Milenio, 2009).

<sup>17</sup> Pareciera que en la medida que no se consiga un equilibrio virtuoso entre competencia y cooperación será muy difícil expandir la *economía de base ancha* (PNUD, 2005; Wanderley, 2009). La cooperación requiere naturalmente de confianza, o, lo que es lo mismo, reducir la incertidumbre entre los agentes.

DYE, Alan, 2006. "The institutional framework". En: BULMER-THOMAS, V.; COATSWORTH, J; CÓRTEZ CONDE R. *The Cambridge Economic History of Latin America* (Volume II. The long Twentieth Century).

EVIA, José Luis; LASERNA, Roberto; y SKARPEDAS, Stergios, 2008. "Conflicto social y crecimiento económico en Bolivia". *Serie documentos de trabajo CERES*.

GALLO, C., 1991. *Taxes and State Power/ Political Instability in Bolivia, 1900-1950*.

GOTKOWITZ, Laura, 2007. *A Revolution for Our Rights: Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia, 1880-1952*

GRAFE, Regina e IRIGOIN, María Alejandra, 2006. "The Spanish Empire and its Legacy: Fiscal Redistribution and Political Conflict in Colonial and Post-Colonial Spanish America". *Journal of Global History*

GRAY, George, 2003 "Crecimiento de base ancha: entre la espada y la pared." En, *T'inkazos N° 15*.

2009. "Relaciones Estado/sociedad en Bolivia. La fuerza de la debilidad". En: CRABTREE, J., GRAY, G, WHITEHEAD, L. *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*.

HUBER, Hans, 1991. *Finanzas Públicas y Estructura Social en Bolivia, 1825-1872*.

2006. "La desigual tributación directa en Bolivia, 1825-1872: Índios sí, criollos, no". En: Jáuregui, Luis (coord.). *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*.

KLEIN, Herbert, 1982. *Historia General de Bolivia*.

IRUROZQUI, Marta, 2006. "Vocación de servicio a Bolivia. Tributo, ciudadanía y comunidades indígenas, 1825-1839". *Anuario de la ABNB*.

LASERNA, Roberto, 2004. *La democracia en el ch'enko*.

LASERNA, Roberto y VILLARROEL, Miguel, 2008. "Enero de 1970-Enero de 2008. 38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por períodos gubernamentales". *Serie documentos de trabajo CERES*.

MESA, Carlos, 2006. *Presidentes de Bolivia. Entre urnas y fúsiles*.

MITRE, Antonio, 1981. *Los patriarcas de la plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*.

1991. *Bajo un cielo de estaño*.

PERES CAJÍAS, José, 2010. *Ingresos fiscales en Bolivia, 1883-2010*.

PLATT, Tristan , 1982. *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*.

2009. “Tributo y ciudadanía en Potosí, Bolivia. Consentimiento y libertad entre los ayllus de la provincia de Porco, 1830-1840”. *Anuario de la ABNB*.

PNUD, 2007. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. El Estado del Estado*.

PRATS, Joan (dir.), 2003. *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*.

RIVERA, Silvia, 1984. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechwa, 1900-1980*.

ROCA, José Luis, 2009. “El regionalismo, revisitado”. En CRABTREE, J., GRAY, G, WHITEHEAD, L. *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*.

RODRIGUEZ, Gustavo, 1994. *Elites, mercado y cuestión regional en Bolivia*.

SANDOVAL, Carmen Dunia; SANDOVAL, Ada; DEL RIO, Marco; SANDOVAL, Franz; MERTENS, Carlos; PARADA, Claudia, 2003. *Santa Cruz. Economía y poder, 1952-1993*.

SEBASTIÁN, Carlos, 2006. “Instituciones y crecimiento económico. Un marco conceptual”.

SOKOLOFF, Kenneth y ENGERMAN, Stanley, 2000. “Institutions, factor endowments, and paths of development in the New World”. *Journal of Economic Perspectives*.

SORUCO, Ximena, 2008. “Los barones del Oriente”

ZAVALETA, René. 1974. *El poder dual*.