



## Capítulo 4

# LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp • Stefania Battistelli

Yvan Guichaoua • José Carlos Orihuela • Maritza Paredes

*Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo.*

*Lecciones de África y Latinoamérica*

Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

© Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,  
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, 2014

Título original en inglés:

*The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America*

© 2012, Palgrave Macmillan

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Avenida Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono (51 1) 626 2650

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Traducción: Jimena Ledgard A.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: octubre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15335

ISBN: 978-612-317-043-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361401009

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima5, Perú

## CAPÍTULO 4

# LA DEPENDENCIA DE EXTRACTIVOS EN BOLIVIA Y LA PERSISTENCIA DE LA BAJA CAPACIDAD DEL ESTADO

*Maritza Paredes*<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Bolivia se encuentra en una nueva fase de crecimiento basado en recursos. El estaño, exportación tradicional del país, experimentó un declive severo en la década de 1980 y fue reemplazado por los hidrocarburos<sup>2</sup>. Además, Bolivia atraviesa hoy en día otro episodio radical de transformación política, tras la elección de un presidente indígena. James Dunkerley se ha referido a la presidencia de Evo Morales, que comenzó en 2005, como «la tercera revolución boliviana»<sup>3</sup>. Ambos procesos están directamente

---

<sup>1</sup> Este capítulo está basado en mi tesis de Ph. D. «Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 140s-1920s» (2013, Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional). Agradezco a James Dunkerley y Terry Karl por sus valiosos comentarios y a Rosemary Thorp por ayudarme a aclarar tanto las ideas como el lenguaje.

<sup>2</sup> Después de Venezuela, Bolivia tiene las segundas reservas de petróleo y gas más grandes de Sudamérica. Desde 1997, se han hecho importantes descubrimientos de nuevas reservas de gas. Adicionalmente, la industria de hidrocarburos boliviana se ve beneficiada por su frontera con Brasil y Argentina, principales mercados del gas natural.

<sup>3</sup> La primera revolución fue la Guerra Civil de 1890; esta culminó con la transferencia del gobierno central de Sucre a La Paz, reflejando la pérdida de poder de la élite tradicional de la plata frente a las élites modernas del estaño. La segunda revolución fue la de 1952, liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que terminó con el orden conservador que había prevalecido desde la revolución anterior.

vinculados. La primera iniciativa política importante del presidente fue la nacionalización de los hidrocarburos, la imposición de impuestos y la participación activa de YPF (la empresa pública de hidrocarburos en el sector, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos). Desde sus inicios, el régimen de Morales se vio beneficiado por condiciones internacionales favorables. Las exportaciones de hidrocarburos se han multiplicado cinco veces (de medio millón de dólares a 2,5 billones) y la nacionalización de hidrocarburos ha aumentado el poder del Estado en todos los niveles de gobierno, nacional y subnacional (Banco Central de Bolivia, 2009). El ingreso fiscal de hidrocarburos se quintuplicó entre 2004 y 2007 (de 300 millones de dólares a 1,5 billones). De igual forma, el porcentaje de ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos aumentó de 17% en 2001 a 22% en 2004, y 53% en 2007 (UDAPE, 2007)<sup>4</sup>.

Tres años consecutivos de superávit fiscal, sin el nivel de préstamo de las décadas pasadas, permitieron al gobierno de Morales probar políticas anticíclicas en Bolivia. Estas políticas incluían una inversión pública que permitiera responder a la demanda interna y la protección del gasto público<sup>5</sup>. Además, la nueva ley estipulaba la industrialización del gas y su uso en el desarrollo de nuevas industrias, capaces de proveer a los bolivianos con necesarios empleos. En la práctica, si bien el manejo macroeconómico ha sido considerado positivo incluso por el FMI, la naturaleza de la implementación y la coherencia de las proclamadas políticas del micro desarrollo son bastante menos claras.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan estas micro políticas es el del conflicto ocasionado por la desigual redistribución regional

---

<sup>4</sup> El régimen tributario actual representa un impuesto directo de 18% sobre las regalías de la producción neta de hidrocarburos y 32% sobre las ganancias del sector.

<sup>5</sup> En 2007, el sector fiscal registró un excedente de 1,7% del PIB boliviano y un balance fiscal positivo cercano al 6% del PIB en 2008, mostrando excedentes por tercer año consecutivo. Este excedente ha permitido al gobierno aumentar drásticamente las reservas internacionales del país. De las reservas de 7,7 billones de dólares acumuladas durante los últimos dos años, más de tres billones son depósitos estatales de las ventas de hidrocarburos.

de las rentas de hidrocarburos<sup>6</sup>. El gobierno anterior a Morales negoció un esquema redistributivo que descentralizó alrededor del 50% de los ingresos públicos provenientes de hidrocarburos hacia las *prefecturas* (gobiernos regionales) y municipalidades (gobiernos locales). El gobierno nacional recibe solo el 25%, mientras que la empresa nacional de hidrocarburos (YPFB) recibe otro 25%. Más aún, los ingresos transferidos varían de acuerdo a la región, ya que los no-productores reciben solo un porcentaje mínimo. Esta diferencia ha aumentado desde el 2005 y las regiones productoras han multiplicado sus ingresos per cápita por lo menos por cinco veces<sup>7</sup>. En los años recientes del *boom*, cualquier intento de modificar este esquema ha demostrado ser potencialmente causa de conflicto. Sin embargo, el importante aumento de los ingresos del Estado en los últimos años ha permitido al gobierno llevar a cabo programas nacionales sin cambiar el esquema redistributivo. La inversión pública ejecutada se ha duplicado de 2005 a 2009; aumentó de 630 millones de dólares a 1260 millones. 45% de las inversiones se han destinado a infraestructura; 30% a desarrollo social; 15% al desarrollo productivo. La creación de nuevas agencias y programas estatales en el marco del Plan Nacional del MAS (Movimiento al Socialismo, el partido oficialista) de 2005 ha propiciado que este último sector crezca a un ritmo incluso mayor. No existen, sin embargo, indicadores claros que permitan evaluar la efectividad de estas innovaciones micro políticas; hay muy poca información transparente sobre sus procedimientos y desarrollos. Lo mismo sucede en el caso de las inversiones regionales y municipales.

---

<sup>6</sup> La riqueza minera tradicional de Bolivia estaba ubicada en la sierra, pero el estaño, principal materia prima de la zona, empezó a declinar en la década de 1980. En los noventas, se descubrieron grandes reservas de gas natural en las zonas bajas de Bolivia. La mayoría de los descubrimientos hasta ahora se concentran en el departamento de Tarija (60% de la producción).

<sup>7</sup> Las transferencias per cápita en 2007 fueron las siguientes (en dólares americanos): Chuquisaca 93, La Paz 27, Cochabamba 49, Oruro 105, Potosí 59, Tarija 491, Santa Cruz 46, Benil 48 y Pando 751 (UDAPE, 2007).

En el centro de los problemas de Bolivia se encuentra la desconexión entre autonomía estatal y capacidad del Estado, característica frecuente y problemática de los estados mineros, y que todavía se encuentra en el centro de los retos a los que se enfrenta la nación<sup>8</sup>. El auge de los minerales en Bolivia ha representado para el Estado boliviano numerosas oportunidades de expandirse, ganar autonomía e, incluso, volverse más democrático, con la ayuda de los crecientes ingresos mineros (Dunning, 2008). Esta expansión del Estado y potencial mayor autonomía, sin embargo, no se tradujo en el desarrollo de las capacidades del Estado. El contraste con Chile, su vecino minero, resulta ilustrativo. A comienzos del siglo XX, Chile ya había logrado construir un sólido sistema representativo, caracterizado por la intermediación de los partidos políticos. Además, había construido suficientes capacidades y autonomía burocrática que facilitaba la formación de instituciones desarrollistas públicas fuertes —como CORFO en 1939— que permitieron, con relativo éxito, dirigir los recursos de la minería hacia la diversificación de la economía<sup>9</sup>. Los bolivianos abogaban por una mayor diversificación, y la autonomía del Estado comenzó eventualmente a traer ciertos beneficios, incluso

---

<sup>8</sup> La discusión sobre relación entre autonomía y capacidad estatal se encuentra en el núcleo de nuestras investigaciones. El debate, sin embargo, es tan vasto y complejo que nos resulta imposible revisarlo en su totalidad aquí. Sin embargo, debemos mencionar que asumimos la postura de que el Estado moderno tiene autonomía 'potencial' (Skocpol, 1975, Evans y otros, 1985). El grado de esta autonomía, sin embargo, está determinado por las condiciones históricas del país y no puede ser predeterminado. Aún más importante es reconocer que la autonomía del Estado no es garantía de capacidad estatal (Evans y otros, 1985). Las circunstancias en las que esta puede generar capacidad estatal deben ser estudiadas. Consideramos que en países ricos en minerales estas condiciones se encuentran en la intersección entre el desarrollo de las estructuras internas del Estado y los efectos de los ciclos de desarrollo basado en exportaciones en un determinado momento, por un lado, y en la estructura de las clases socioeconómicas y sus intereses organizados, por otro (ver Paredes, 2013).

<sup>9</sup> Si bien algunos de estos esfuerzos pueden considerarse hoy en día problemáticos, otros llevaron a Chile a recorrer de manera exitosa un camino distinto al de sus vecinos. Los logros de CORFO y sus controversias políticas están bien documentados en la literatura existente.

antes de la revolución de 1952 (Gallo, 1991; Contreras, 1990). Pero las instituciones estatales creadas, como la Corporación Boliviana de Fomento en 1942, tuvieron que lidiar con el legado estatal de una representación precariamente institucionalizada, escasa capacidad burocrática y la ausencia de mecanismos serios de fiscalización. Estos elementos terminaron por perjudicar incluso las mejores intenciones. Este capítulo busca concentrarse en la interrelación ente la minería y la formación del Estado moderno en la primera mitad del siglo para comprender los resultados políticos de esta situación en Bolivia. La paradoja que representa Bolivia entre nuestros casos de estudio es que si bien el desarrollo político de su Estado moderno fue promovido durante algunos episodios de intensa expansión estatal y de aumento de su autonomía, mantuvo la pobre capacidad estatal que determinó su contexto anterior. En nuestro análisis comparativo, argumentamos que esta paradoja ha sido moldeada significativa y no exclusivamente por, en primer lugar, el momento en que las características negativas de la minería empezaron a interactuar con la construcción del Estado moderno boliviano y, en segundo lugar, por el tipo de *políticas elitistas* que dicha interacción inicial facilitaba<sup>10</sup>.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. La próxima sección discute la relación temprana entre el desarrollo político moderno de Bolivia y la minería. La tercera sección analiza la estructura de la relación Estado-sociedad que fue moldeada por esta secuencia, en particular la relación con las clases altas y cómo esto impactó el desarrollo inicial de las capacidades estatales. La cuarta sección explica las consecuencias de un Estado autónomo sin capacidad estatal en el contexto de la revolución de 1952, mientras que la quinta sección ofrece algunas conclusiones finales.

---

<sup>10</sup> El estudio de Carmenza Gallo (1991) sobre Bolivia ya hacía énfasis en la importancia de las divisiones de clases y las relaciones con el Estado dentro de la economía mineral boliviana, concentrándose en las fuentes de los ingresos fiscales. A su trabajo, agregamos elementos vinculados al análisis del tiempo y al énfasis sobre los procesos que aseguran la construcción del Estado, ambos aspectos importantes en la comparación con Chile y Perú.

## 2. EL MOMENTO IMPORTA: EL CRECIMIENTO BASADO EN MINERÍA Y EL DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO

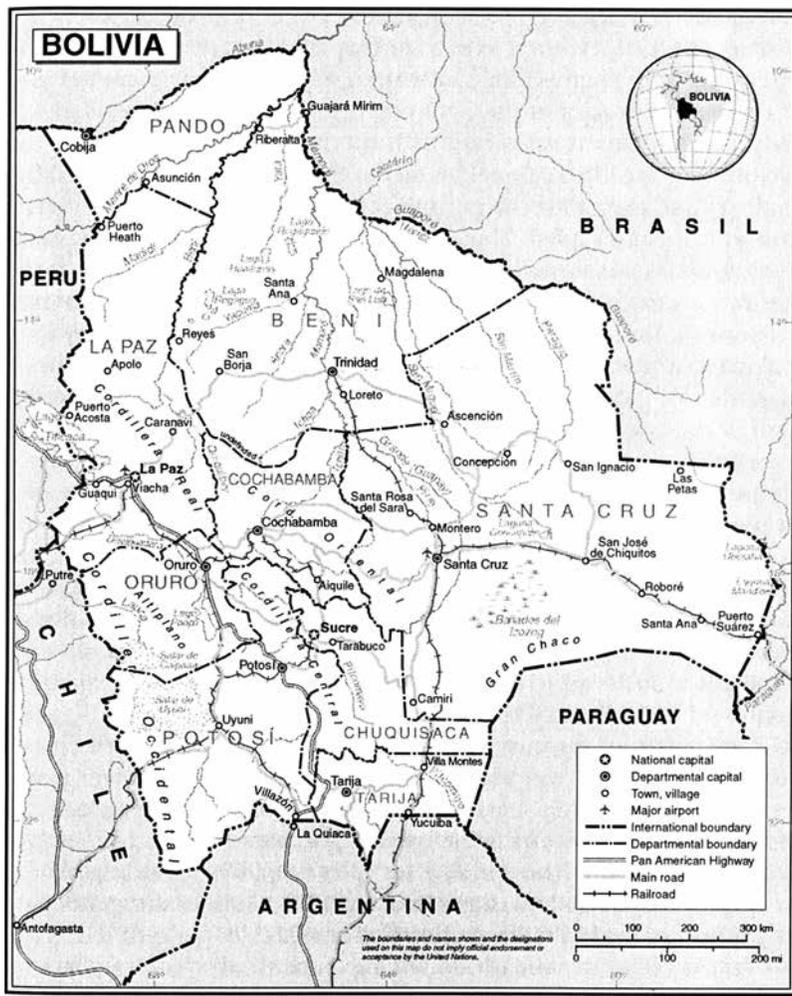
Históricamente, los recursos minerales de Bolivia se han encontrado en la sierra alta (ver el mapa de la figura 1). Después de la desarticulación del comercio colonial español, el colapso de la plata y la destrucción generada por la Guerra de la Independencia, fue imposible para la minería en Bolivia, alguna vez una de las áreas más ricas de Sudamérica, recuperarse de los altos costos de transporte, la pérdida de capital y la falta de difusión de nuevas tecnologías, situación que evitó la expansión de la industria minera boliviana durante buena parte del siglo XIX (Klein, 1969). Al mismo tiempo, el patrón de inestabilidad política se intensificó durante este periodo y Bolivia no logró mayor desarrollo económico o político durante casi todo el siglo. Cuando la minería finalmente logró despegar a finales del siglo XIX, el Estado todavía se encontraba en su etapa inicial de formación. A comienzos del siglo XX, en consecuencia, la formación del Estado boliviano interactuaba, en un nivel, con la minería de estaño, mientras que en otro nivel la evolución del mercado internacional durante el nuevo siglo aumentó los retos de manejar una economía minera y, sobre todo, la relación con el capital extranjero. Entonces, si bien la interacción estatal inicial con la minería fue un factor importante en la formación política de Bolivia, también lo fue el hecho de que Bolivia asimiló la fuerza de la globalización bastante tarde.

La expansión del Estado moderno es un proceso complejo, que deseamos comprender mejor observando la manera en que interactuó con el desarrollo de las industrias extractivas, si bien este factor no es el único determinante<sup>11</sup>. Las guerras de independencia ayudaron a los caudillos militares a legitimar su poder frente a las élites tradicionales,

---

<sup>11</sup> Al hablar de la expansión del Estado moderno lo hacemos en términos weberianos, es decir, la habilidad de establecer un gobierno relativamente estable, capaz de defender exitosamente el derecho del Estado de tener el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza a lo largo de su territorio y sobre sus ciudadanos.

Figura 1. Mapa de Bolivia



Map No. 3875 Rev. 3 UNITED NATIONS August 2004

Department of Peacekeeping Operations Cartographic Section

que se encontraban debilitadas por el colapso de la integración de las economías mineras andinas con el núcleo colonial y por las propias guerras de independencia (Mitre, 1977)<sup>12</sup>. La integración política con el centro era fundamental para la economía de estas élites. A pesar de este comienzo, Bolivia alcanzó una estabilidad significativa y el Estado boliviano se expandió cuando sus gobernantes lograron asegurar los recursos que necesitaban para mantenerse en el poder, si bien el proceso de expansión de cierta manera configuró la nueva institución.

A pesar de que el precio de la plata en el mercado internacional caía en picada, los bajos precios del mercurio ayudaron al *boom* de las exportaciones de plata en las últimas dos décadas del siglo XIX<sup>13</sup>. Por suerte para Bolivia, el lugar de la plata fue rápidamente tomado por el estaño, que inesperadamente se convirtió en un metal crucial para la industria pesada y el consumo, con un mercado en acelerado crecimiento en Estados Unidos y Argentina. Para 1900, Bolivia ya producía el 11% del estaño mundial y para 1920, 20% (Hillman, 1984). El estaño se convirtió en la principal exportación boliviana y en un fuerte y constante impulso para el crecimiento durante la época de la Gran Depresión y en años siguientes. Hasta la primera Guerra Mundial la tasa de crecimiento de Bolivia era positiva, si bien algo por debajo del promedio latinoamericano. La tabla 1 muestra que las exportaciones bolivianas por cabeza se multiplicaron entre

---

<sup>12</sup> Este patrón de agitación política, levantamientos de caudillos, rebeliones campesinas o indígenas, e intentos separatistas fue común a todo Latinoamérica después de la desintegración del imperio español. Sin embargo, la severa desintegración geográfica, la heterogeneidad de su población y el legado colonial de explotación indígena hicieron que los países andinos, especialmente Bolivia, fueran más propensos a manifestar dicha tendencia. Los años de caos y guerras civiles fueron liderados por líderes en control de unidades militares informales que buscaban construir un nuevo orden en torno a su figura y carecían de visión política más allá de sus ambiciones personales.

<sup>13</sup> A pesar de la pérdida de su costa y sus nitratos frente a Chile durante la Guerra del Pacífico en 1979, el descubrimiento de minas de mercurio en Australia y Estados Unidos a mediados de la década de 1870 redujo los costos de producción de la plata y eventualmente permitió la recuperación de la industria minera (Mitre, 1977).

1870 y 1912, por lo que las exportaciones bolivianas per cápita previas a la Primera Guerra Mundial eran mayores que en Perú.

**Tabla 1. Índice de crecimiento de exportaciones y exportaciones per cápita<sup>a</sup> (%)**

	Crecimiento de exportaciones		Exportaciones per cápita en US\$		
	1870-1890	1890-1912	c.1870	c.1890	c.1912
Bolivia	2,3	2,5	8,6	12,4	18,6
Chile	3,3	5,0	14,2	20,3	44,7
Perú	-4,9	6,9	10,1	3,3	9,4
LAC	2,7	4,5	8,9	11,7	20,4

<sup>a</sup> Promedio de tres años.

Fuente: Adaptado de Bulmer-Thomas, 1994, pp. 65, 69.

Las exportaciones de caucho, extraído del lado opuesto del país con respecto a las regiones mineras —las zonas tropicales orientales— continuaron siendo de importancia hasta fines de la primera década (ver tabla 2), aunque la estructura que rápidamente se desarrolló en Bolivia estaba dominada por la minería, especialmente por la de estaño. El estaño, que representaba alrededor del 50% de las exportaciones en 1910, pasó a representar el 70% en 1920 y cerca del 80% en la década siguiente. El porcentaje restante estaba compuesto por distintos minerales (CEPAL, 1958).

Tabla 2. Principales exportaciones de materias primas (%)

Año	Caucho	Minería
1890	n. d	n. d
1895	14	80
1900	29	67
1905	17	n.d.
1910	37	62
1915	11	85
1920	7	91
1925	n. d.	90
1930	n. d.	93

Fuentes: Ballivian, 1900, p. 85; McQueen, 1925, pp. 113-115; Schurz, 1921, p. 176; Gómez, 1987, tabla 14, p. 209.

Si bien la relación entre estabilidad política y progreso económico no está completamente clara, parece razonable afirmar que el crecimiento económico basado en la minería representó una oportunidad importante para la expansión del Estado en Bolivia, aunque este proceso se libró de ciertas dificultades intrínsecas a una economía extractiva. El ciclo de caudillismo logró romperse a fines de la década de 1870, dejando tras de sí un legado de veinte regímenes en cincuenta años<sup>14</sup>. La creciente

<sup>14</sup> Desde la Independencia en 1825 hasta la Guerra del Pacífico en 1879, el Estado boliviano se encontraba en constante estado de guerra, periodo durante el cual se dieron pocos avances hacia la modernización industrial. Dunkerley reporta que de veinte regímenes,

articulación de la minería boliviana con la economía global eventualmente ayudó a ascender a un nuevo y poderoso grupo económico que acumuló rápidamente los recursos que necesitaba para cambiar de manera radical la estructura política del país, generando la estabilidad política que se necesitaba para asegurar la expansión continua del sector minero. Afortunadamente para este grupo, los caudillos se vieron debilitados por el descrédito del desastre boliviano en la Guerra del Pacífico de 1879. En 1880 se estableció un gobierno constitucional y para 1904 nuevos grupos políticos ya se habían consolidado en el nuevo Estado, que no tuvo intentos revolucionarios entre 1889 y 1920 (Klein, 1969, p. 39).

### **Mayor autonomía financiera y expansión del Estado**

Existe en la actualidad un importante cuerpo bibliográfico que nos permite comprender mejor la estructura fiscal de Bolivia durante este periodo, mostrando el desarrollo de la compleja relación entre los estados y la industria minera, especialmente en la época posterior a la guerra del caucho y en el marco de la discusión sobre el grado de autonomía financiera que el Estado adquirió a lo largo del tiempo (Gallo, 1991; Contreras, 1990; Barragán, 2008).

La recuperación de la plata transformó radicalmente la base fiscal del Estado. Hasta la década de 1870, el Estado caudillista había logrado resistir la abolición de la ceca, el monopolio estatal de compra de la plata a través de los bancos de rescate heredados de la Colonia, y la moneda feble (depreciada). Si bien los impuestos indígenas constituían la principal fuente de ingreso fiscal del Estado durante las dos primeras mitades del siglo XIX, la ceca y la moneda feble representaban también

---

solo tres fueron liderados por civiles (aunque subversivos), solo cuatro dejaron el poder de manera voluntaria, seis presidentes fueron asesinados (dos en el cargo) y cuatro murieron en el exilio (1981, p. 141).

importantes fuentes de dinero inmediato para el Estado caudillo<sup>15</sup>. La contribución indígena bajó de constituir el 40% de los ingresos públicos a representar solo el 20% entre la década de 1830 y 1860, y continuó descendiendo en términos relativos hasta por debajo del 15% a fines de la década de 1870 (Sánchez-Albornoz, 1979, p. 198). Con el ascenso de las nuevas élites mineras, el monopolio de la plata y la moneda feble no podía continuar más. Los mineros estaban perdiendo aproximadamente 28% del valor de producción con los bancos de rescate, que les pagaban por debajo del precio del mercado. Esto, en combinación con la moneda depreciada, constituía una pérdida significativa (Mitre, 1977).

Aunque después de la eliminación del monopolio de la plata los mineros se resistieron a pagar mayores contribuciones al Estado, la economía boliviana continuó expandiéndose gracias a la bonanza. Los ingresos estatales, provenientes principalmente de aduanas, se quintuplicaron entre 1900 y 1920, ascendiendo de 6,4 a 28,5 millones de Bs (McQueen, 1925). Esta bonanza estatal se vio reforzada por el hecho de que, durante ese periodo y con algunas pocas excepciones por motivos bastante específicos, no se dieron cambios bruscos en los precios, situación que cambiaría a comienzos de la década de 1920<sup>16</sup>. Considerando que los ingresos totales eran de 3,5 millones de Bs en 1890 y 5,5 millones en 1897, el ingreso estatal boliviano crecía de manera sostenida y gradual<sup>17</sup>.

Una de las consecuencias inmediatas del auge de precio de los minerales fue una fuente de ingreso más autónoma para el Estado central. Esta autonomía correspondía en primer lugar a las élites regionales y agrarias que recibían la Contribución Territorial Indígena, como parte de la contribución departamental total al presupuesto fiscal nacional. Después de 1880, los ingresos del gobierno central provenientes de exportaciones

---

<sup>15</sup> Mitre (1977) reporta la defensa del Ministro de Finanzas de la ceca y el feble en su reporte al Congreso en 1857 (p. 73).

<sup>16</sup> El tipo de cambio frente a la libra esterlina es de Peñaloza (1985, pp. 188-190).

<sup>17</sup> La *International Bureau of the American Republics* provee información sobre los ingresos totales de Bolivia durante la última década del siglo XIX (1904, p. 158).

minerales crecieron más rápido que el total de los ingresos departamentales y para 1891 los ingresos de aduanas representaban el 36% del ingreso nacional, mientras que los ingresos departamentales habían declinado a 20%<sup>18</sup>. Desde entonces hasta 1920, el porcentaje de los ingresos atribuido a los departamentos en el presupuesto total descendió hasta 10% en ese año (Peres Cajias, 2009). No se aplicó ningún impuesto adicional sobre la población doméstica durante ese periodo.

Progresivamente, hasta la década de 1920, en un contexto de huelgas y movilizaciones en aumento, el Estado logró imponer un yugo significativo sobre la industria minera a través de una serie de mecanismos que incluían aranceles de exportación, impuestos a las ganancias y control del tipo de cambio (Gallo, 1991; Contreras, 1990; Peres Cajias, 2009). Para fines de la década de 1920, los ingresos estatales eran de alrededor de 48,5 millones de Bs. y la minería era ya, para ese momento, el principal contribuyente a las arcas públicas. La figura 2 demuestra cómo el Estado aumentó el porcentaje que recibía de la minería desde la década de 1920, mientras el porcentaje de la minería en las exportaciones totales se mantuvo estable<sup>19</sup>.

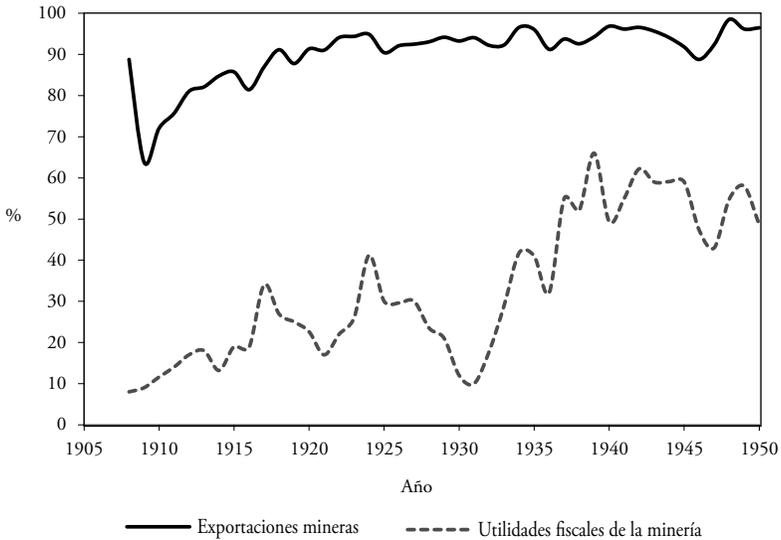
El alza de impuestos encontró gran resistencia por parte de las compañías mineras. Sin embargo, la relación entre el Estado y la élite minera se volvió cada vez más problemática. El Estado recurrió a préstamos constantes para poder financiar sus promesas electorales y duplicó el peso fiscal sobre la producción de estaño para poder cumplir con sus obligaciones económicas. Los préstamos se dieron en el momento en que los precios eran más cíclicos y el Estado se volvió dependiente de los préstamos.

---

<sup>18</sup> Reporte de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, 1892, pp. 108 y 1904, p. 158.

<sup>19</sup> Peres Cajias (2009) estima cifras similares a las de Gómez D'Angelo (1971) para los ingresos desde 1920, aunque ha elaborado sus estimaciones directamente desde las cuentas generales de la República, que reportan «Ingresos efectivos» (no previsiones presupuestarias), por lo que sus cálculos posiblemente son más precisos. Desafortunadamente, no tiene cifras estimadas para el siguiente periodo.

**Figura 2. Porcentaje de la minería en las exportaciones e ingresos fiscales (1905-1950)**



Fuente: Gómez D'Angelo, 1978.

Manuel Contreras ha sostenido que durante las primeras décadas del siglo XX la minería contribuyó al proceso de consolidación del Estado y que la construcción del sistema ferroviario y el establecimiento de un sistema nacional de educación reflejan este proceso (Contreras, 1990). Aunque los ingresos mineros facilitaron las inversiones, sobre todo en infraestructura física, el impacto de dichas inversiones se vio mermado por las consecuencias políticas de la minería. Volveremos a esta afirmación, crucial para nuestra argumentación, en la próxima sección. Primero, observemos cómo se utilizaron estos ingresos. Datos de McQueen (1925) muestran que en 1910 el 18% del gasto público iba al servicio de la deuda, lo que aumentó al 40% para el periodo 1915-1919 y se mantuvo en 32% en la década de 1930 (Dirección General de Estadística de Bolivia, 1935). En 1910 el gasto militar constituía el 25% del total,

en el periodo 1915-1919 representaba el 19%, y la guerra aumentó el porcentaje al 32% en 1931. Como sostiene Barragán (2008), estas dos categorías, «el ejército y la deuda» fueron el principal gasto del Estado en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, lo que las cifras no muestran es que un porcentaje importante de los préstamos conseguidos en el extranjero fueron invertidos en obras públicas. Entre 1908 y 1920, el Estado boliviano adquirió seis préstamos por el monto total de 3,3 millones de libras esterlinas y 4,6 millones de dólares. Los préstamos fueron utilizados principalmente en la construcción de vías ferroviarias y solo de manera secundaria en escuelas y oficinas públicas, como el Banco Central. La expansión del Estado se tradujo de manera más evidente en el desarrollo del sistema de trenes. Durante los primeros quince años del siglo XX se construyeron aproximadamente 1000 kilómetros de rieles con el propósito de conectar las zonas mineras con los mercados del Pacífico. Estos fueron principalmente, si bien no completamente, emprendimientos privados. Durante el segundo periodo, después de 1915, la construcción de vías ferroviarias fue sobre todo pública, y se hizo con el fin de conectar las principales ciudades con las regiones. No solo el número de proyectos que se iniciaban era mayor que el número de proyectos finalizados, sino que estos proyectos acabaron atravesando áreas geográficas muy difíciles y generando un costo promedio innecesariamente alto (Contreras, 1990; Marsh, 1928). En el sector educativo, el número de escuelas aumentó de 84 en 1900 a 614 en 1924, a pesar del reducido aumento en el presupuesto destinado a educación. Sin la intervención del Estado, la educación en Bolivia —especialmente en el interior del país y en las zonas rurales— no tenía posibilidades reales, y los avances en alfabetización durante esos años fueron mínimos.

En esta sección hemos demostrado que la bonanza del estaño no solo volvió al Estado más autónomo desde un punto de vista económico, sino que generó inversiones en proyectos que ampliaron el alcance del Estado. Esto contradice la afirmación de que cuando los gobernantes se vuelven económicamente independientes de sus electores, dejan de involucrarse

en el desarrollo del Estado<sup>20</sup>. Sin embargo, el problema en Bolivia se encontraba en los resultados y en la ausencia de las capacidades necesarias para otorgar a las inversiones las oportunidades necesarias para dar frutos. La expansión estatal consiguiente fue bastante débil y trajo consigo una fuerte carga económica para el Estado. A continuación, explicaremos este punto.

### **Acumulación de la deuda externa**

Para la década de 1920, el precio internacional del estaño ingresó a un periodo más cíclico y Bolivia comenzó a regularizar la práctica de pedir préstamos extranjeros para cubrir los déficits fiscales en lugar de utilizarlos en inversiones. El préstamo más controversial de la década fue de 33 millones de dólares, otorgado por Stifel Nicolaus Investment Co. de St. Louis en 1922 a la altísima tasa de interés de 8%. Para pagar este préstamo el gobierno hipotecó más de la mitad de los fondos nacionales como seguridad y aceptó la formación de una comisión fiscal permanente para asegurar la adecuada recaudación y desembolso de dichos ingresos. La comisión estaba compuesta por un miembro asignado por el gobierno y dos asignados por banqueros norteamericanos<sup>21</sup>. Después de esta controversial deuda, se tomaron otros ocho préstamos externos que sumaban un total de 80,5 millones de dólares en deuda externa. Sin embargo, solo un pequeño porcentaje de estos préstamos se invirtió en proyectos ferroviarios. La gran mayoría fue destinada a cubrir el déficit fiscal crónico de los años veinte (Pacheco, 2006).

---

<sup>20</sup> La tesis sobre el impacto perverso de las ganancias extraordinarias (Ross, 1999; Rosser, 2006) debe ser reevaluada a la luz de casos empíricos. Aunque importantes, los incentivos negativos de las rentas extraordinarias no son suficientes para explicar el subdesarrollo del Estado boliviano o las preferencias de sus gobernantes. Consideramos que este es también el caso de otros países mineros en los Andes como Chile y Perú (ver Paredes, 2013).

<sup>21</sup> Durante la duración del préstamo, esta comisión supervisaría el cobro de todos los impuestos nacionales y departamentales y las cuentas del gobierno, serviría como director general de aduanas e inspector general de los bancos y monopolios, y proveería un director para el Banco Central Boliviano (Drake, 1989).

Los líderes del gobierno estaban actuando al interior de estructuras partidarias débiles y mecanismos de fiscalización muy precarios. Cedían a la tentación de los préstamos fáciles sin poner mayor reparo. Por ejemplo, el complejo análisis técnico de los riesgos financieros de los proyectos fue delegado a profesionales asociados con banqueros internacionales, sin lealtad alguna hacia el Estado. Estos profesionales solían descuidar o ignorar la necesidad de evaluar cuidadosamente la rentabilidad de los proyectos y ceder sin resistencia la soberanía nacional sobre las políticas fiscales (Marsh, 1929; Fajardo, 1929)<sup>22</sup>.

Como sucedió con otros países mineros, en Bolivia el estañío se convirtió en una buena garantía para la deuda internacional. Más aún, la tardía entrada de Bolivia al mundo globalizado significó que Bolivia tuvo que enfrentarse a una agresiva oferta de crédito externo en una etapa muy temprana de su desarrollo político. Latinoamérica era el mercado emergente más visible para inversión extranjera a comienzos del siglo veinte (Taylor, 2006). El ratio de capital extranjero respecto al PIB era de aproximadamente 2,7, el más alto en la historia de un país en vías de desarrollo. El ratio en África era 1,1, mientras en Asia era de solo 0,4 (Taylor, 2006, p. 72). Para conseguir préstamos extranjeros, Bolivia tuvo que renunciar a un grado excepcional de soberanía frente a casas financieras e inspectores. No solo adoptó las regulaciones económicas y prácticas que sus acreedores deseaban, sino que permitió a los Estados Unidos supervisar su efectiva adherencia a dichas reglas (Drake, 1989). Por debajo de la superficie, la precaria capacidad de gestión del Estado hacía imposible que los gobiernos pudieran seguir esas reglas. Sin embargo, la interferencia extranjera fue percibida como un insulto por los bolivianos, que se sintieron fuertemente agraviados por esta injerencia. La dinámica de los préstamos, la política fiscal y la captura de los ingresos mineros se volvió crucial para la relación entre el Estado y las élites, configurando

---

<sup>22</sup> Ver Aramayo (1959) para una descripción detallada de los procesos que llevaron a la adquisición de estos créditos.

el desarrollo del Estado durante este periodo, como explicaremos en la siguiente sección.

### **3. LA POLÍTICA DE LAS ÉLITES Y LA FORMACIÓN DE LA CAPACIDAD ESTATAL**

Hemos explicado cómo la minería en Bolivia facilitó la formación y expansión del Estado a comienzos del siglo XX, aunque a un costo económico muy alto y con consecuencias negativas sobre la calidad institucional del país. En esta sección sostenemos que esta baja calidad se debe en gran medida al hecho de que estos elementos negativos de la minería interactuaron con la formación de las relaciones Estado-élites en un periodo muy temprano, afectando por lo tanto el proceso de construir capacidad estatal, que se encontraba todavía en formación.

Las características de la relación inicial entre la minería y la construcción del Estado moderno boliviano sentaron el camino para las posteriores relaciones entre el Estado y las élites, tan distintas a las de, por ejemplo, Chile. Bolivia no solo carecía del contexto de diversificación económica de Chile en el siglo XIX, donde emergieron élites más diversas y fuertes, con intereses más concretos y complejos con respecto al rol del Estado. En Chile, la competencia entre las élites y la oposición al Estado fueron cruciales en el proceso de negociación, lo que permitió que la expansión de la autonomía del Estado se diera en un contexto de mayor capacidad burocrática y mecanismos de fiscalización. Fracturas importantes en la estructura de las clases altas y una competencia más balanceada entre ellas representaron importantes incentivos para organizarse y buscar una mayor participación institucional en el proceso de construcción del Estado *antes* de que Chile enfrentara las perversas características de la dependencia de la minería. La misión de las clases altas puede haber sido asegurar que sus intereses fundamentales no se vieran perjudicados o que los bienes públicos fueran distribuidos correctamente entre los distintos sectores, pero el resultado fue una necesidad real del Estado. En Bolivia, la estructura de la economía minera estaba afectando la coherencia de las

élites —ya bastante distorsionadas por la diversidad geográfica del país y por la fuerte herencia colonial— de manera negativa. Esto reforzó los motivos por los que las élites continuaban recurriendo a gobernantes autocráticos en busca de apoyo político<sup>23</sup>. En esta sección comenzaremos por mostrar cómo la estructura de las clases altas y el entorno que favoreció las políticas de las élites fueron heredadas de la dependencia inicial de la minería y, luego, cómo este escenario eliminó las posibilidades de desarrollar la capacidad estatal en uno de los principales logros públicos de la época, los ferrocarriles.

### El contexto de las políticas de las élites

La élite del estaño era muy distinta a la élite de la plata que la precedió (Klein, 1969; Lora, 1977)<sup>24</sup>. Estaba muy integrada al capital extranjero, especialmente con los intereses económicos chilenos, y, a pesar del significativo control nacional sobre la industria del estaño, estos reducidísimos grupos de mineros rápidamente transfirieron casi todos sus intereses económicos al extranjero<sup>25</sup>. La vieja élite se adaptó a estas nuestras circunstancias, conectándose con actividades urbanas y compañías mineras. Los miembros de sus familias se convirtieron en abogados de los nuevos imperios mineros emergentes o de empresas extranjeras, o se volvieron miembros de la clase política, siempre en asociación, de alguna u otra manera, con el negocio del estaño (Klein, 1969).

---

<sup>23</sup> Estos líderes se caracterizaban por un fuerte personalismo, falta de transparencia y bajo respeto constitucional (Whitehead & Dos Santos, 1972, p. 62). Obtenían apoyo electoral a cambio de ofrecer favoritismos en el diseño de proyectos de infraestructura, puestos administrativos y otros beneficios.

<sup>24</sup> Los magnates de la plata más importantes —José Avelino Aramayo, Aniceto Arce y Gregorio Pacheco— pertenecían a distinguidas familias de terratenientes de la aristocracia colonial criolla, cuya riqueza se vio afectada por las guerras de independencia (Mitre, 1977). La prosperidad del grupo, sin embargo, fue breve. Las exportaciones de plata solo se recuperaron cuando el sector internacional se encontraba ya en declive (Hillman, 1984).

<sup>25</sup> La élite minera de mediados del siglo XIX en Bolivia estaba compuesta por no más de 228 personas y empleaba a no más de 9000 trabajadores (Mitre, 1977).

El alza de los precios, la llegada del ferrocarril y la disponibilidad de recursos a comienzos del siglo XX condujeron a grandes importaciones de maquinaria y a la concentración de la tenencia de minas de 1908 en adelante. Esta capitalización hizo posible la concentración de la producción en manos de un pequeño grupo de empresas pertenecientes a bolivianos que habían hecho su fortuna en el negocio especulativo de importaciones de los años anteriores (Mire, 1977). En 1923, alrededor del 55% de la producción de estaño era controlada por tres empresas grandes, la de los Patiño, los Hochschild y los Aramayo. Este porcentaje aumentó hasta alcanzar el 65% en 1927 (CEPAL, 1958, pp. 45-46). En este periodo las empresas se caracterizaban por su alto nivel de mecanización, su moderna gestión y su acceso a capitales y a la comercialización directa de minerales en el extranjero (Contreras, 2000). Sin embargo, el riesgo de las operaciones mineras en el Altiplano era alto, lo que facilitaba la incursión de emprendedores bolivianos en lugar de capitalistas extranjeros. Solo algunas compañías extranjeras, las menos ricas, operaban en Bolivia. Los grandes inversionistas preferían hacer dinero vendiendo equipo minero, analizando minerales y comercializando los descubrimientos de compañías más pequeñas. En estas circunstancias, los mineros locales, como Simón Patiño, aseguraron su independencia temprana, su expansión y la consolidación de sus exploraciones iniciales (Whitehead, 1972, p. 67).

Durante las primeras dos décadas del siglo, los altos precios internacionales, la integración económica y los elevados niveles de utilidades facilitaron el traslado de las ganancias hacia inversiones extranjeras<sup>26</sup>. Las inversiones de Simón Iturri Patiño, el principal magnate del estaño, son un buen ejemplo de este proceso. Patiño era dueño de una de las vetas más ricas de estaño, «La Salvadora», fuente principal de su fortuna (Geddes, 1972, pp. 45-52). Del estaño, Patiño expandió su empresa hacia otros minerales y empezó a expandirse verticalmente

---

<sup>26</sup> Entre 1900 y 1918, el precio del estaño aumentó en más de 200% y en más de 300% para 1927 (CEPAL, 1958).

hacia la industria internacional del estaño. Con la llegada de la Primera Guerra Mundial mudó su base de operaciones y su negocio de fundición a Inglaterra. Después de pocos años, se convirtió en el dueño de la fundidora más grande de Europa, la English Williams, Harvey & Co. Ltd. Después de la guerra, aprovechando la depresión post-guerra de los precios del estaño y sus recursos económicos, se adueñó de su compañía rival, la Llanagua Tin Company (Klein, 1965). En menos de dos décadas, el magnate boliviano no solo estaba viviendo en el extranjero, con la mayoría de sus intereses fuera de Bolivia, sino que había dejado sus minas en manos de administradores e ingenieros extranjeros. Incluso el control general de estas mineras solía recaer sobre consejos directivos residentes en el extranjero (Klein, 1969, p. 33).

El nuevo grupo económico que emergió del negocio del estaño no solo era reducido en tamaño sino que casi no tenía vínculos con la economía del país, todavía básicamente rural y de subsistencia<sup>27</sup>. Sin embargo, la imagen de terratenientes dominantes que controlaban la vida de indígenas que vivían en economías locales orientadas hacia el interior y desconectadas de las actividades del mercado no hacen justicia a la realidad rural de Bolivia. Existe una amplia bibliografía que demuestra la dinámica conexión entre agricultura y minería en la economía colonial. El circuito comercial se vio interrumpido por la independencia y por la interrupción del vínculo con el centro colonial. Sin embargo, en el siglo XIX esta economía agrícola constituía todavía una importante fuente de riqueza para las élites ubicadas en los valles de Bolivia (Rodríguez Ostria, 1993; Larson, 1988; Jackson, 1989). Cochabamba, que produce alrededor del 70% de la harina que se consume en La Paz, Oruro y las zonas aledañas, es probablemente el caso más emblemático y estudiado

---

<sup>27</sup> Dos tercios de la población, 90% de los cuales estaban concentrados en el altiplano, los valles y yungas, vivían principalmente de la agricultura. El control sobre los campesinos indígenas era la principal fuente de poder económico de la élite agrícola. Estas élites estaban compuestas de aproximadamente 23 000 terratenientes y sus familias, que ocupaban cerca de la mitad de las tierras más fértiles.

(Rodríguez Ostría, 1993)<sup>28</sup>. A fines del siglo XIX, las élites agrícolas se habían visto afectadas por la caída del precio de la plata, el *boom* del estaño y la llegada del sistema ferroviario que conectaba las nuevas minas con el Pacífico. El enorme ingreso de importaciones que siguió a la construcción del tren de Antofagasta (en el Pacífico) desarticuló el circuito comercial del sur (Tarija, Sucre, Cochabamba y Santa Cruz). Las importaciones de Chile debilitaron rápidamente el mercado de los productos provenientes de Cochabamba. Los transportistas de Cochabamba dejaron de transportar azúcar, mientras que el arroz producido en Santa Cruz competía con las regiones bajas y los valles que producían pasto para las mulas de los transportistas<sup>29</sup>. Más aún, los tipos de cambio sobrevalorados perjudicaban la agricultura y debilitaban los incentivos de cualquier forma de innovación (Godoy y otros, 1993; Langer, 2009). El comercio intrarregional, que había logrado sobrevivir con dificultad, llegó a su fin. Con la excepción de las élites del altiplano, que combinaban la tenencia de tierras con actividades urbanas y comerciales vinculadas a la economía de exportación, la ventaja económica de las élites agrarias se vio severamente disminuida por el declive de la agricultura comercial (Jackson, 1989). En vistas de que la minería de plata dejó de ser rentable, algunos miembros de la élite de la plata se volcaron hacia la agricultura (Langer, 2009), pero si bien intentaron modernizar la producción, sus intentos fracasaron y esta no logró despegar.

La élite del estaño era originalmente una clase dominante más fuerte y cohesionada que las élites peruanas del siglo XIX, donde el *boom* del guano no logró consolidar una clase nacional sino que proporcionó recursos a través del Estado, lo que aumentó el interés de los caudillos y el ejército de controlar el aparato estatal. Por un lado, el estaño era un oligopolio

---

<sup>28</sup> Para fines del siglo XIX, Cochabamba era todavía la zona de manufactura artesanal más importante de Bolivia y abastecía de jabón, cuero, zapatos y harina a las minas en Potosí.

<sup>29</sup> El alza de las exportaciones chilenas de harina y trigo a Bolivia habla por sí sola. Entre 1861 y 1864, 713 toneladas de harina de trigo y 110 toneladas de trigo en grano se importaron desde Chile; estas cifras aumentaron a 2313 y 204 toneladas respectivamente para 1890 y a 3313 y 290 toneladas un año después (Rodríguez Ostría, 1993).

formado por unas pocas familias con casi ningún vínculo con la economía doméstica; por otro, las élites no mineras carecían de la capacidad necesaria para responder a esta situación. Con la consolidación hegemónica de la economía extractiva, la clase no minera, compuesta principalmente por la élite agrícola, empezó a perder sus conexiones comerciales.

### **El desarrollo ferroviario**

Los bolivianos concentraron entonces todas sus expectativas en el desarrollo de los sistemas ferroviarios. Las élites agrícolas regionales, en especial, encontraron en la construcción de vías ferroviarias la solución a todos sus problemas. Los trenes iban a reparar las redes comerciales agrícolas y, si era posible, crear nuevos mercados (Rodríguez Ostría, 1993). Los gobiernos respondieron a estas expectativas y se embarcaron con entusiasmo en proyectos muy ambiciosos. Pero, como ya hemos demostrado, el sector agrícola que se beneficiaría de estos proyectos había sido debilitado por el desarrollo de la economía del estaño. Sin un apoyo coherente del Estado, el sector no podía producir las ganancias que necesitaba para hacer a los trenes económicamente viables.

La construcción de las vías ferroviarias puede contribuir a la construcción de una burocracia moderna, como sucedió en Chile (Oppenheimer, 1982), pero esto no sucedió en Bolivia. Los mineros asumieron casi en su totalidad la construcción de las líneas de trenes que conectaban las minas de estaño con la costa del Pacífico a finales del siglo XIX. Para mediados del siglo XX, el sistema ferroviario boliviano se encontraba dividido en dos. Como hemos mencionado, la red principal que conectaba las minas del altiplano con el Pacífico era privada. La segunda red había sido prácticamente construida por el Estado y tenía como objetivo conectar las principales ciudades del interior y responder a las necesidades de las regiones. Para la década de 1930, era claro que esta segunda red no solo estaba incompleta y carecía de mayor atractivo económico, sino que estaba altamente fragmentada. Más aún, los estados ganaron muy pocas capacidades del proceso.

La tabla 4 resume las características del sistema de transporte en Bolivia según la tenencia de las vías a mediados de los años treinta. Los 486 kilómetros que se necesitaban para llevar los minerales hasta la frontera con Chile no habían requerido de mayor participación del Estado y la construcción de esta importante vía ferroviaria fue cubierta casi en su totalidad con fondos privados a fines del siglo XIX. La construcción de la vía fue iniciada por la compañía minera Huanchaca y terminada por la British Antofagasta Railway Company. Durante muchos años la compañía evitó cualquier forma de participación estatal en la construcción. La creación de una ley estatal de ferrocarriles se dio muchos años después, pero esta fue muy poco adecuada<sup>30</sup>.

**Tabla 3. Propiedad del sistema ferroviario en 1935**

	Extensión de las vías ferroviarias (km)	Tasa anual de construcción de vías ferroviarias (km)	Pérdidas acumuladas en moneda local
Privado	770	32	1 216 642
Público	811	14	4 567 024
Público, pero alquilado a Antofagasta & Bolivian Railway Company	671	33	0

Fuente: Dirección General de Estadística de Bolivia, 1935.

Cuando el presidente Montes (1904-1909) inició su ambicioso programa de trenes a comienzos del siglo XX, el Estado boliviano carecía de experiencia en el tema. Más aún, las élites agrícolas no tenían la fuerza

<sup>30</sup> En 1904 se hizo la primera propuesta de una ley nacional de ferrocarriles, pero fue recién en 1910 que se aprobó el instrumento legal. Sin embargo, este era tan inadecuado que resultó inútil durante las siguientes dos décadas (Aramayo, 1959).

económica o política que necesitaban para involucrarse institucionalmente en la empresa. Aun así, el proyecto fue posible gracias a la creciente riqueza del Estado y a la convicción del presidente Montes de que los ferrocarriles traerían el progreso. La cruzada presidencial ferroviaria de 5,5 millones de libras esterlinas incluía once líneas, las cuales serían comenzadas al mismo tiempo. Los aspectos técnicos del plan fueron encargados al ingeniero extranjero W. L. Sisson, que sabía muy poco de Bolivia. El Estado negoció la concesión del proyecto con el National City Bank y la Speyer Company sobre la base del plan propuesto por Sisson, pero las proyecciones del plan resultaron erradas debido a la complejidad geográfica de Bolivia y al limitado conocimiento local de Sisson (Aramayo, 1959). Al instante de firmar el contrato, el plan fue alterado y modificado, y el Estado quedó con compromisos financieros con los bancos muy desfavorables<sup>31</sup>, a pesar de lo cual el Estado terminó sin participación alguna en la dirección de la recientemente creada Bolivian Railway Company (CEPAL, 1958). Los problemas con la construcción empezaron a aparecer inmediatamente después de la concesión; la Antofagasta Rail Company asumió el control de la Bolivian Rail Company y empezó a operar las vías de tren financiadas por el Estado junto con su ruta Antofagasta-Oruro. La parte más lucrativa del sistema ferroviario boliviano (ver las líneas alquiladas en la tabla 4) no solo terminó cumpliendo el rol opuesto a su objetivo, conectar el interior del país, sino que dejó al comercio boliviano casi exclusivamente en manos chilenas, circunstancia que se mantuvo hasta la revolución de 1952 y que generó un fuerte rechazo entre la población boliviana (McQueen, 1925).

Haciendo uso de considerables préstamos extranjeros, el Estado boliviano continuó ampliando la vía ferroviaria a comienzos del siglo XX.

---

<sup>31</sup> El Estado se comprometió a pagar 2,5 millones de dólares antes de comenzar las obras, y los intereses de los primeros bonos hipotecarios, por los que acordó pagar una suma mensual de cinco libras esterlinas. El Estado solo recibió los segundos bonos hipotecario, cuyos intereses eran cubiertos con las ganancias ferroviarias, después de cubrir los costos de producción y otros gastos financieros. El pago de los dividendos tenía prioridad sobre los intereses de los segundos bonos hipotecarios en manos del Estado.

Casi todos estos proyectos quedaron sin concluir y, para mediados de la década de 1930, se enfrentaban a grandes pérdidas (ver tabla 4). Es evidente que la disponibilidad de crédito externo, respaldada por la bonanza del estaño, generó tanto un ambiente de optimismo como de avaricia entre los líderes del gobierno, que hasta cierto punto apoyaron los proyectos para poder acceder a los sobornos tan fáciles de obtener en este tipo de proyectos (Aramayo, 1959). Al mismo tiempo, podemos ver que la estructura de las relaciones entre las élites y el Estado que emergieron de una dependencia de la minería extrema y una baja diversificación, así como la fragmentación y las desigualdades generadas entre las clases altas, no fomentaron el tipo de empresa público-privada que predominó en Chile durante la primera etapa de la construcción ferroviaria. En Chile, el desarrollo de una élite más homogénea, insertada en una economía más diversificada, creó los recursos necesarios para una alianza público-privada en la construcción de ferrocarriles que ayudaron al Estado a desarrollar la capacidad de percibir las señales de los mercados y compartir los riesgos. El desarrollo de los proyectos ferroviarios en Chile durante el siglo XIX sucedió en distintas etapas a lo largo de 30 años y sobre la base de un proceso de ensayo y error. El Estado chileno también se embarcó en ambiciosos proyectos financiados por el Estado, pero solo después del periodo de los nitratos, después de 1880, cuando el Estado ya había adquirido la experiencia burocrática que necesitaba en el manejo centralizado de los ferrocarriles, y después de muchos años de balance positivo y con un cierto grado de competencia en regulación y rendición de cuentas. El Estado boliviano, en cambio, trasladó el manejo del sistema ferroviario a compañías extranjeras y fue incapaz de regular correctamente el sistema hasta casi mitad de siglo (Aramayo, 1959; CEPAL, 1958). Más aún, la negociación no institucionalizada que se dio entre las élites agrícolas y las regionales, con intereses fragmentados y heterogéneos, ocasionó la dislocación del sistema ferroviario público (Rodríguez Ostría, 1993). El efecto de una concentración tan intensa de la minería sobre las relaciones entre el Estado y las élites es crucial para la posibilidad de una autonomía 'insertada', que a su vez es imprescindible

para fomentar las capacidades del Estado que se necesitan para manejar el desarrollo de una nación (Evans, 1995).

#### 4. LA REVOLUCIÓN DE 1952: AUTONOMÍA SIN CAPACIDAD

Después de los años veinte, el estaño ingresó en un periodo de estancamiento, produciendo un escenario de potencial inestabilidad política: las llamadas políticas de adaptación no podían sostenerse en una economía de exportación (Gray Molina, 2007). Al igual que en otros países de América Latina en esta etapa, en Bolivia emergieron alianzas entre las clases medias y populares<sup>32</sup>. La Guerra del Chaco (1932-1935) representó la oportunidad para imaginar e implementar esta alianza<sup>33</sup>. Estas uniones aumentaron la presión por el control de Estado y cuando eventualmente lo alcanzaron, gracias a la revolución de 1952, lograron desarrollar una mayor autonomía estatal con relación a las clases dominantes. Sin embargo, incluso con estas alianzas, lograr construir de la noche a la mañana un Estado más capaz demostró ser muy difícil. Más aún, sin un legado de representación institucional de las élites y de otros sectores, y con ingresos de exportaciones cada vez mayores, los líderes políticos se convirtieron en figuras muy poderosas y actuaron en casi todos los casos como los únicos mediadores entre las élites y los nuevos grupos de presión. Esta evolución se dio en Bolivia sin estructuras partidarias ni condiciones que permitieran la creación de las capacidades burocráticas que se necesitan para manejar el desarrollo económico.

---

<sup>32</sup> Dichas fuerzas eran más propensas a aparecer en estos países (como Chile y Perú) antes que en economías no mineras (Collier & Collier, 1991; Rueschemeyer y otros, 1992).

<sup>33</sup> La derrota en la Guerra del Chaco generó la impresión colectiva de que los bolivianos habían sido arruinados por el poder de unos pocos y facilitó tanto la visión colectiva como el punto de convergencia que necesitaban las nuevas fuerzas en lucha. El primero en sostener esta tesis fue René Zavaleta. Otros investigadores que han suscrito esta teoría son Klein (1969) y Dunkerley (1981). La Guerra del Chaco fue una guerra por recursos que enfrentó a Bolivia y Paraguay sobre la tenencia de la parte norte de la región del Gran Chaco, que erróneamente se creía era rica en petróleo.

El periodo previo a 1952 trajo cada vez más conflictos entre la élite minera y el Estado. Después de la Guerra del Chaco, una serie de gobiernos militares utilizaron un discurso nacionalista para culpar a las élites mineras de la derrota de Bolivia en la guerra y de todos sus problemas. Estos gobiernos duplicaron el impuesto a las compañías mineras grandes hasta llegar al 45%. Los conflictos entre las empresas mineras y las clases populares también aumentaron durante este periodo. Después de la Gran Depresión, las compañías mineras se enfrentaban a ganancias menores en un contexto de competencia internacional creciente, costos de producción más altos y mayores demandas del Estado boliviano. Todos estos factores eventualmente condujeron a la radicalización y organización política del sector de trabajadores mineros (Whitehead, 1981). Más aún, los gobiernos de este periodo apoyaban la legalización de los sindicatos de trabajadores, esperando a cambio su apoyo político (Klein, 1969; Lora, 1977). La concentración geográfica de la mano de obra en el centro del poder político significó apoyo de bases al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), movimiento que en 1952 llevó al pueblo boliviano a una exitosa revolución, después de que se le negara la victoria en las elecciones presidenciales de 1951.

EL MNR introdujo el sufragio universal, llevó a cabo la reforma agraria y nacionalizó las principales minas de estaño del país. Además, los líderes de la revolución expresaron sus intenciones de implementar políticas que permitieran la diversificación de la economía. Todas estas medidas eran exigidas desde hacía décadas, pero no habían sido asumidas hasta ese momento<sup>34</sup>. Sin embargo, las complejas circunstancias que rodearon la revolución y la baja capacidad estatal de Bolivia impidieron cualquier cambio real.

La revolución se alcanzó gracias a una alianza flexible con las clases populares, especialmente con los trabajadores mineros, que actuaban

---

<sup>34</sup> Discurso de Víctor Paz Estenssoro, 1952 (Paz Estenssoro, 2003).

más en calidad de aliados independientes que de subordinados leales al MNR (Knight, 2002). Los trabajadores, organizados en la Central Obrera Boliviana (COB), exigieron cogobernar con el MNR a cambio del apoyo que darían a su presidencia. El MNR aceptó, y COB recibió los ministerios de minas, trabajo y asuntos campesinos. Como demostraremos, el poder político que los mineros tenían sobre un sector crucial en Bolivia frente a un Estado prácticamente inexistente era una poderosa fuente de incoherencia política y de inestabilidad política y económica en el país, debido al aplastante peso de dicho sector en la economía<sup>35</sup>. Como hemos intentado explicar en secciones previas, un segundo, y más complicado, problema era la baja capacidad estatal heredada por el MNR. El Estado autónomo que nació de la Revolución de 1952 no solo era inestable, sino que estaba pobremente equipado para responder coherentemente a los nuevos retos. A continuación, exploraremos dos de las maneras en las que esta falta de capacidad estatal perjudicaría los objetivos de la revolución.

### **El COMIBOL y el sector minero**

1952 fue el último buen año de la industria minera boliviana. Las exportaciones brutas de minerales se redujeron de 140 millones de dólares en 1952 a cien millones en 1955. La productividad estaba en declive, principalmente por la caída del contenido mineral<sup>36</sup>. Además, después de la nacionalización el capital se retiró de las principales minas

---

<sup>35</sup> En 1955, la exportación de minerales representaba el 96% de todas las exportaciones del país; el estaño, 56%. El segundo mineral más importante era el tungsteno. En el mismo año, el petróleo apareció por primera vez como exportación en la balanza comercial de Bolivia (Zondag, 1956, p. 57).

<sup>36</sup> El principal problema de la minería en Bolivia en 1956 era el agotamiento de los yacimientos minerales y la falta de desarrollo del sector; una gran cantidad de las minas ya había sido agotada. El reporte de Ford, Bacon y David predecía que Bolivia tenía entre tres y cinco años para continuar viviendo de sus recursos minerales antes de tener que desarrollar nuevos (1956, p. 99).

y se necesitaba dinero para mantenerlas operativas. La solución del gobierno fue imprimir más dinero: una práctica que precedió a la revolución pero que se volvió endémica posteriormente. La circulación pasó de 6,7 billones de Bs en 1952 a cerca de 125 billones de Bs. en junio de 1956; el tipo de cambio subió de 190 a 7000 bolivianos por dólar; y el índice de costo de vida de La Paz se elevó de 5041 a fines de 1951 a 102 970 en junio de 1956. Las reservas del Banco Central, que a fines de 1951 eran de alrededor de 30 millones de dólares, pasaron a tener un déficit de aproximadamente 11,3 millones en junio de 1956. Durante este mismo periodo, el país recibió alrededor de sesenta millones de dólares en apoyo norteamericano, principalmente en la forma de alimentos básicos (Zondag, 1956, pp. 22-23).

La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) contaba con alrededor de 163 propiedades mineras de distintos tamaños en 1956. De acuerdo con Ford, Bacon y Davis (1955), de las veinte minas más grandes, cuatro tenían una situación segura, seis tenían reservas para solo dos años más y diez se encontraban en camino al agotamiento de sus recursos (p. 102). En los veinte años previos a la revolución, solo se descubrió una nueva mina y la mayoría de las demás padecían de serios problemas de transporte y de mantenimiento de sus equipos. Durante los primeros años de la revolución no se realizó ninguna inversión significativa en el sector. Los recursos de la minería eran invertidos en los proyectos que la población boliviana exigía y esperaba, como demostraremos a continuación. De acuerdo a los documentos de la corporación, COMIBOL generó cerca de 164 millones de dólares durante 1953 y 1955. De este monto, 108 millones fueron invertidos en otros sectores y en la compra de importaciones (Zondag, 1956, p. 103)<sup>37</sup>. Más aún, el reporte de Ford, Bacon y David (1956) calculaba que durante 1955, el gobierno se quedó con cerca del 56% de las ventas netas de la corporación. Otro problema

---

<sup>37</sup> De los 50 millones de dólares que se utilizaban para los costos operativos de COMIBOL, cerca de 38 millones estaban destinados a abastecer las pulperías.

relacionado fueron los déficits económicos de la corporación. Los déficits crecientes fueron ignorados por un sistema desorganizado de cuentas dispersas en distintas agencias. COMIBOL estaba obligada a presentar un presupuesto anual que debía ser aprobado por el Ministerio de Finanzas, pero el presupuesto nacional no reflejó el déficit de la corporación (Eder, 1968). Por ejemplo, en 1956, año para el que no existen estadísticas, los gastos de COMIBOL eran 54% más altos que el presupuesto nacional total (Zondag, 1956).

El manejo de la corporación era complicado. No solo el Estado carecía de experiencia en la administración de este tipo de organizaciones sino que había un elevado índice de rotación entre la administración y los técnicos de planta, especialmente los extranjeros, durante la nacionalización (Contreras, 1990). Esta situación era percibida como problemática por los líderes del MNR, quienes no supieron cómo reaccionar. La administración había sido completamente obstaculizada por las fuerzas políticas, especialmente por los sindicatos. Hasta 1956, los consejos directivos eran responsables tanto de las políticas del sector como de su administración. Además del gerente general, las minas recibían indicaciones del Ministerio de Minas, el consejo directivo de la corporación minera, el sindicato, el control obrero (grupo que asesoraba a la administración) y los directores del MNR, el partido que se encontraba en el poder. En este contexto, los trabajos mineros eran utilizados como una forma de «patrocinio» político por los altos mandos. El número de trabajadores aumentó en 20% en cuatro años (1949-1955), a pesar de que la producción se redujo hasta casi la mitad, de 43 600 a 23 500 toneladas en el mismo periodo (Zondag, 1956, p. 100)<sup>38</sup>. Un problema urgente era el de las pulperías (bazares económicos manejados por la COMIBOL). A pesar de la inflación,

---

<sup>38</sup> El número de trabajadores aumentó de 29 000 a 34 500 de 1949 a 1955. En 1949, las tres compañías más grandes empleaban a un total de 17 990 personas (Zondag, 1956, p. 97).

los precios de las pulperías habían sido congelados, por lo que estas asumieron el rol de un salario indirecto y sustancial<sup>39</sup>.

### **Manejo de la inversión y diversificación**

El nivel de inversión puede medir el estímulo que la revolución dio a la diversificación. Debido a que la mayor parte del ingreso fiscal provenía de la manipulación de tipos de cambio diferenciales durante los primeros años de la revolución, el Banco Central era la fuente principal de dólares para las inversiones diversificadas. Durante el periodo 1952-1955, los préstamos del Banco Central a agencias como la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) representaban alrededor del 10 y el 1%, respectivamente, del total de las obligaciones del Tesoro con el Banco Central (CEPAL, 1958). El problema era el desbalance entre las altas expectativas y la limitada capacidad que tenía el Estado de ejecutar esta inversión de manera coherente.

De un momento a otro, se transfirió una importante cantidad de recursos de una región a otra y de un sector a otro. No solo se prestó poca atención a los retornos a corto, mediano y largo plazo de estos proyectos, sino que el Estado revolucionario adolecía, por herencia, de una capacidad muy baja para implementar sus programas en las regiones. Por ejemplo, había una necesidad de soluciones urgentes al problema alimenticio en el altiplano, problema que demandaba inversiones con retornos más rápidos. La Corporación Boliviana de Fomento invirtió muchos recursos en el desarrollo de la agricultura en las tierras bajas; si bien esta inversión parecía razonable en el largo plazo, los efectos a corto plazo

---

<sup>39</sup> Por ejemplo, si bien la carne en las pulperías costaba 24 Bs por kilo, equivalentes a 0,006 dólares, mientras su precio normal era de 800 Bs. Otros productos, como la harina, el arroz y el azúcar reflejaban la misma tendencia. En 1953, un trabajador minero promedio en Catavi recibía un sueldo de 240 Bs diarios. Con esto, podía adquirir un 'paquete' que contenía zapatos o vestimenta por 2000 Bs. En junio de 1956, el mismo minero ganaba 1314 Bs diarios: podía adquirir el paquete (si es que estaba disponible) por el mismo precio y conservarlo o venderlo en el mercado negro (Zondag, 1956).

fueron ampliamente sobrestimados. Por ejemplo, si bien el programa de colonización que buscaba abastecer de mano de obra a las regiones bajas era un buen plan a largo plazo, no servía de nada para solucionar el problema del desabastecimiento de alimentos en las montañas. No hubo soluciones prácticas, creativas ni modestas para este problema urgente, que continuó engendrando crisis políticas. Si bien es cierto que, en general, las regiones de la sierra no representaban mayor oportunidad para la agricultura de explotación intensiva, instituciones como la FAO afirmaban que dichas áreas sí podían ser lucrativas (ver Dion, 1950, p. 75). Más aún, cerca a las montañas y zonas mineras, se encontraban los valles, los Yungas y Cochabamba, que en tiempos anteriores, incluso cuando las comunicaciones eran más difíciles, abastecían los suplementos necesarios a la dieta serrana, como maíz, vegetales y fruta. Ninguno de estos sectores fue considerado y el gobierno concentró sus esfuerzos casi exclusivamente en las regiones bajas.

Otro ejemplo es el manejo del petróleo, considerado el as bajo la manga de Bolivia. La historia más reciente del petróleo comienza con el ingreso al país de la Standard Oil Company de Nueva Jersey durante los años veinte. La compañía hizo exploraciones importantes en la región de Camiri, que luego se convertiría en una de las áreas más productivas de Bolivia. En 1937, el Estado nacionalizó Jersey Standard. YPFB fue creado por decreto en diciembre de 1936 y todo el territorio fue declarado como una reserva nacional que solo podría ser explotada por YPFB. Durante un cierto número de años, la existencia de YPFB fue relativamente discreta. La producción nunca logró superar los cien barriles diarios y casi no se llevaron a cabo nuevas exploraciones. Los oleoductos de Cochabamba y Camiri fueron construidos junto con pequeñas refinerías en las terminales, pero esto no tuvo ninguna consecuencia de importancia. Para 1952, YPFB se encontraba en una difícil situación financiera. Sin embargo, a sugerencia de la administración, el MNR decidió invertir en el sector petrolero y se destinaron alrededor de dos millones de dólares a la compra de modernos equipos de perforación. La decisión trajo resultados

casi inmediatos: mientras la producción a fines de 1953 había sido de alrededor de 1600 barriles al día, la capacidad productiva a fines de 1955 había aumentado por encima de los 2000 barriles diarios, más de lo que se necesita para cubrir las necesidades internas de petróleo y dejar un margen para la exportación (Zondag, 1956, p. 113). Las reservas eran prometedoras, aunque modestas. Sin embargo, los hidrocarburos son, hoy en día, la fuente principal de recursos de Bolivia. En el pasado, grandes cantidades de recursos fueron transferidas de la minería hacia un negocio centrado en una sola región. Como en el caso de la agricultura, el problema era de balance.

En suma, sin capacidad estatal previa, la revolución no contaba con los medios necesarios para llevar a cabo la planificación y evaluación requeridas por la inmensa inversión realizada. Las inversiones se hicieron de manera apresurada, según la idea que tenían las cabezas de que el cambio solo podía llegar de manera acelerada, pero la construcción de un Estado boliviano competente no pudo mantener el ritmo, ni siquiera con el apoyo de la agencia de ayuda norteamericana USAID. Casi todos los funcionarios norteamericanos permanecieron en el centro, aumentando la concentración de capacidades en La Paz. La inversión en diversificación fue planeada por distintas agencias, sin mayor coordinación entre ellas y con un alto grado de interferencia de organizaciones internacionales. Había muchas agencias encargadas de la planificación en Bolivia. En 1955, estaban la Comisión de Planificación del Gobierno Boliviano, la Corporación Boliviana de Fomento, la misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas y la misión de operaciones norteamericana en Bolivia<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> En 1955, las Naciones Unidas tenía en Bolivia entre cincuenta y sesenta técnicos a cargo de elaborar importantes reportes sobre aspectos especializados de la economía boliviana. El problema radicaba en la implementación de las recomendaciones que hacían. La comisión boliviana de planificación se enfrentaba a problemas similares, ya que su limitado financiamiento dificultaba mantener a un equipo de trabajo competente. El Banco de Desarrollo Boliviano se concentraba casi exclusivamente en la agricultura en las zonas bajas, sin preocuparse demasiado por coordinar con los otros sectores. La misión norteamericana llegó a Bolivia en un contexto de emergencia, para lidiar con ciertos problemas inmediatos.

El nivel de expectativas y los recursos disponibles, tanto a través de los ingresos mineros como de préstamos extranjeros, permitieron que el Estado revolucionario se diera el gusto de generar proyectos ‘grandiosos’ con resultados a largo plazo. Si bien los resultados de algunas de estas inversiones pueden ser percibidos hoy, la sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos por la revolución requería de inversiones menos costosas y con beneficios más rápidos.

## 5. OBSERVACIONES FINALES

Este capítulo demuestra que el momento histórico en que las consecuencias negativas de la minería empiezan a interactuar con la formación del Estado es crucial, tanto en términos de las oportunidades como de los retos a los que los Estados se enfrentaron desde etapas muy tempranas, así como de las capacidades que fueron (o no) desarrolladas en aquel momento. Bolivia apenas comenzaba a desarrollar instituciones políticas y un aparato estatal cuando despegó la minería a gran escala. Al mismo tiempo, el *boom* inicial de Bolivia (en relación al desarrollo de su Estado) solo ocurrió a finales del siglo XIX. Cuando la minería se expandió en Bolivia, lo hizo como parte de un juego de economía política cada vez más complejo, debido a la expansión de las finanzas globales.

La temprana dependencia minera de Bolivia afectó negativamente el desarrollo de un contexto favorable para la competencia y la cooperación entre las élites que eventualmente podrían haber llevado al desarrollo de las capacidades del Estado. La dependencia extrema de la minería —y, en consecuencia, la prácticamente inexistente diversificación— agudizó la heterogeneidad de las élites. Dicha heterogeneidad, consecuencia de la desintegración geográfica y el legado colonial de Bolivia, fue reforzada por los efectos de la economía del estaño. A pesar del importante control nacional de la industria del estaño, la reducidísima élite minera depositó todos sus intereses en el extranjero y no mantuvo mayor vínculo con la economía doméstica. Las élites mineras, comerciales y financieras

aparecieron no solo como grupos separados de las élites agrícolas sino más fuertes y privilegiadas, sin necesidad de un mayor desarrollo del Estado. Las clases altas en Bolivia coexistían sin incentivos para la cooperación y creación de alianzas. Esto redujo las probabilidades de que las élites pudieran protestar o enfrentarse al Estado.

El capítulo también demuestra que los gobernantes, al capturar las 'rentas extraordinarias', ganaron significativa autonomía de las élites e intentaron fomentar la expansión del Estado. Las rentas mineras que fueron 'fáciles' de obtener no inhibieron a los gobernantes de embarcarse en la construcción del Estado. Sin embargo, el ejemplo de los ferrocarriles demuestra cómo la fragmentación de las élites, junto con la concentración estatal de las rentas mineras, intensificó la lucha de las élites tradicionales por el acceso clientelista a los recursos estatales. Esto generó una gran incoherencia dentro de los proyectos ferroviarios. En consecuencia, la dependencia extrema no solo generó incoherencia debido al efecto de las 'rentas extraordinarias', sino que configuró un contexto propicio al desarrollo de políticas elitistas que fomentaba la participación institucional de las élites en el proceso de construcción del Estado, reforzando las razones por las que estas élites continuaron recurriendo a formas patrimoniales de apoyo político.

El caso de Bolivia demuestra que, para comprender los retos institucionales a los que se enfrentan los países extremadamente dependientes de la minería, debemos ir más allá de un acercamiento enfocado en los ingresos<sup>41</sup>. Los ingresos estatales pueden ser una condición necesaria, aunque no suficiente, del subdesarrollo de un Estado. Más aún,

---

<sup>41</sup> Este acercamiento considera que cuando las ganancias pueden ser fácilmente extraídas y no existe presión para que los gobernantes cobren impuestos al resto de la población, el Estado tiene una menor necesidad de desarrollar mecanismos de control sobre sus ciudadanos y, al mismo tiempo, los ciudadanos tienen menos razones para exigir la construcción de un aparato estatal más eficiente y coherente y la rendición de cuentas que podría asegurar una mejor redistribución de los ingresos (Karl, 1997; Dunning, 2008; Rosser, 2006; Ross, 1999).

las rentas imprevistas y los préstamos extranjeros asociados estuvieron presentes tanto en países dependientes de la minería que evidencian buena gobernabilidad como en aquellos que tienen un contexto negativo, como Chile por un lado y Perú y Bolivia por el otro (Paredes, 2013; Centeno, 2002). Es por esto que nos hemos concentrado en la importancia del momento en que se dan los procesos y los efectos iniciales que tuvo la minería sobre la configuración de las élites bolivianas. La alta dependencia y la desigual distribución de los recursos entre los distintos sectores disminuyeron las posibilidades de modernización del Estado al afectar la estructura de las clases altas y su rol en la mejora de las capacidades del Estado a comienzos del siglo XX.

Finalmente, hay otra manera en que la oportunidad y el tiempo jugaron un rol crucial en el difícil camino del Estado boliviano. La aparición inicial de una clase trabajadora geográficamente concentrada y estratégicamente ubicada hizo más factible la organización social de base. La emergencia de estas fuerzas, junto con la falta de cohesión y profunda heterogeneidad de las clases altas, sentó las bases para la formación de alianzas entre las clases medias y los trabajadores que eventualmente llevaron a la Revolución de 1952. Estas alianzas no solo exigían mayor autonomía estatal sino también reformas sociales radicales. Para poder triunfar, sin embargo, las reformas requerían capacidades que el Estado boliviano no tenía y que no podía desarrollar de un momento a otro. Cuando se logró cierta autonomía estatal en confrontación directa con las élites, la falta de incentivos y la dificultad en la construcción del Estado hizo que dicha autonomía fuera insostenible. La secuencia de la inestabilidad política en Bolivia, ocasionada por la creciente dependencia de los recursos naturales y manifestada en ciclos de revoluciones radicales seguidas por reacciones conservadoras, continúa creando un círculo vicioso en el que la capacidad del Estado no puede madurar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aramayo, C. (1959). *Los ferrocarriles bolivianos. Presente, pasado y futuro*. La Paz: Imprenta Nacional.
- Balivian, M. (1900). *Noticia política, geográfica, industrial y estadística de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Banco Central de Bolivia. (2009). *Estadísticas y Cuentas Fiscales*. En <[http://www.bcb.gob.bo/?q=estadisticas/sector\\_fiscal](http://www.bcb.gob.bo/?q=estadisticas/sector_fiscal)>.
- Barragán, R. (2008). Oppressed or Privileged Regions? Some Historical Reflexions on the Use of State Resources. En J. Crabtree, J. y L. Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions : Bolivia past and present* (pp. 83-104). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, M. A. (2001). *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- CEPAL (1958). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* (Vol. IV: *El desarrollo económico en Bolivia*). México DF: Naciones Unidas.
- Chapman, C. (1932). The Age of the Caudillos: A Chapter in Hispanic American History. *The Hispanic American Historical Review*, 12(3), 281-300.
- Collier, R., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures. The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin Americas*. Princeton: Princeton University Press.
- Contreras, M. (1990). Debt, Taxes, and War: The Political Economy of Bolivia, c. 1920-1935. *Journal of Latin American Studies*, 22(2), 265-287.
- Dion, H. G. (1950). *Agriculture in the Altiplano of Bolivia*. Washington, DC: FAO.
- Dirección General de Estadística de Bolivia (1935). *Estracto estadístico 1935-1936*. La Paz: Dirección General de Estadística.

- Drake, P. (1989). *The Money Doctor in the Andes: the Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham, NC: Duke University Press.
- Dunkerley, J. (1981). Reassessing *Caudillismo* in Bolivia, 1825-1879. *Bulletin of Latin American Research*, 1(1), 13-25.
- Dunning, T. (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eder, G. J. (1968). *Inflation and Development in Latin America: A Case History of Inflation and Stabilization in Bolivia*. Ann Arbor: Graduate School of Business Administration, University of Michigan.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. & D. Rueschmeyer (1985). The State and the Economic Transformation. Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. En P. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol, *Bringing the State Back In* (pp. 44-77). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallo, C. (1991). *Taxes and State Power: Political Instability in Bolivia, 1900-1950*. Philadelphia: Temple University Press.
- Ford, L., L. Bacon & C. Davis (1956). *Mining Industry of Bolivia* (Vol. 3). La Paz: Reporte para el Ministerio de Minería y Petróleo.
- Geddes, C. F. (1972). *Patiño, the Tin King*. Londres: R. Hale.
- Godoy, R., M. de Franco & R. Echevarria (1993). *A Brief History of Agricultural Research in Bolivia: Potatoes, Maize, Soybeans, and Wheat Compared*. Cambridge: Universidad de Harvard.
- Gómez D'Angelo, W. (1978). *La minería en el desarrollo económico de Bolivia, 1900-1970*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Gray Molina, G., (2007). *Ethnic Politics in Bolivia: 'Harmony of Inequalities' 1900-2000*. Oxford: CRISE, Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford ([www.crise.ox.ac.uk](http://www.crise.ox.ac.uk)).
- Hillman, J. (1984). The Emergence of the Tin Industry in Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 16(2), 403-437.

- International Bureau of the American Republics (1892). *Bolivia: a Handbook*. Washington, DC: Government Printing Office.
- International Bureau of the American Republics (1904). *Bolivia. Geographical Sketch, Natural Resources, Laws, Economic Conditions, Actual Development, Prospects of Future Growth*. Washington DC: Government Printing Office.
- Jackson, R. H. (1989). The Decline of the Hacienda in Cochabamba, Bolivia: The Case of the Sacaba Valley, 1870-1929. *The Hispanic American Historical Review*, 69(2), 259-281.
- Karl, T. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Karl, T. (2007). Ensuring Fairness. The Case for a Transparent Fiscal Social Contract. En H. Macartan, J. D. Sachs & J. E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Columbia University Press.
- Klein, H. (1965). The Patiño Tin Empire. *Inter-American Economic Affairs*, XIX, 3-24.
- Klein, H. (1969). *Parties and Political Change in Bolivia, 1880-1952*. Londres: Cambridge University Press.
- Knight, A. (2002). The Domestic Dynamics of the Mexican and Bolivian Revolutions. En M. Grindle y P. Domingo (eds.), *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective* (Vol. 10). Cambridge: David Rockefeller Center, Universidad de Harvard.
- Langer, E. (2009). Bringing the Economic Back In: Indigenous Economic Activity and the Construction of the Nation-State in the Nineteenth-Century Andes. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 527-551.
- Larson, B. (1988). *Cochabamba, 1550-1900: Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia*. Princeton: Princeton University Press.
- Lora, G. (1977). *A History of the Bolivian Labour Movement 1848-1971*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lynch, J. (1933). *Caudillos en Hispanoamérica 1800-1850*. Madrid: Mapfre.

- Marsh, A. (1928). *The Bankers in Bolivia: a Study in American Foreign Investment*. Nueva York: Vanguard Press.
- McQueen, C. A. (1925). *Bolivian Public Finance*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- Mitre, A. F. (1977). *The Economic and Social Structure of Silver Mining in XIX Century Bolivia*. Nueva York: Columbia University Press.
- Oppenheimer, R. (1982). National Capital and National Development: Financing Chile's Central Valley Railroads. *The Business History Review*, 56(1), 54-75.
- Paredes, M. (2013). «Shaping State Capacity. A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s». Tesis doctoral. Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Paz Estenssoro, V. (2003). *Pensamiento político de Víctor Paz Estenssoro. Una compilación*. La Paz: Plural.
- Peñaloza Cordero, L. (1985). *El año*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Peres Cajias, J. A. (2009). «Bolivian Tax Revenues, New Quantitative Evidence». Ponencia presentada en el XV Congreso de Historia Económica Mundial (3-7 de agosto), Utrecht.
- Rodríguez Ostría, G. (1993). *Poder central y proyecto regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX*. La Paz: ILDES/IDAES.
- Ross, M. L. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.
- Rosser, A. (2006). *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. Brighton: Institute for Development Studies.
- Rueschmeyer, D., E. H. Stephens & S. J. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sánchez-Albornoz, N. (1978). *Indios y tributos en el Alto Perú*. Lima: IEP.
- Sachs, J. D. & A. M. Warner (1999). The Big Rush, Natural Resource Booms and Growth. *Journal of Development Economics*, 59(1), 43-76.

- Schurz, W. L. (1921). *Bolivia: A Commercial and Industrial Handbook*. Washington, DC: Departamento de Comercio de los Estados Unidos
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschmayer & T. Skocpol, *Bringing the State Back In* (pp. 3-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Taylor, A. M. (2006). Foreign Capital Flows. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortez Conde, *The Cambridge Economic History of Latin America* (II, pp. 57-100). Nueva York: Cambridge University Press.
- Thad, D. (2008). *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- UDAPE – Unidad de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia (2007). *Dossier de estadísticas sociales y económicas*. La Paz: UDAPE.
- Whitehead, L. (1981). Miners as Voters: The Electoral Process in Bolivia's Mining Camps. *Journal of Latin American Studies*, 13(2), 313-346.
- Whitehead, L. & M. Santos (1972). El impacto de la Gran Depresión en Bolivia. *Desarrollo Económico*, 12(45), 49-80.
- Zondag, C. H. (1956). *Problemas en el desarrollo económico de Bolivia*. La Paz: Departamento de Estado.