

# ANÁLISIS

## investigaciones

### RAÍCES Y FUTURO

Una mirada sobre las huellas del tiempo en la construcción de la patria, a dos siglos de su Independencia

# 20

AGOSTO 2025

Nacionalismo revolucionario: ¿virtud o problema centenario?

**Carlos Toranzo Roca**

¿Cómo puede Bolivia encajar en un nuevo orden mundial?

**Lykke E. Andersen y Raphaela Nina Andersen**

Raíces, metamorfosis y erosión del constitucionalismo boliviano

**Gregor Gonzalo Hidalgo Neuenschwander**

El estado del desarrollo en Bolivia (1825-1952)

**Iván Velásquez**

Partidos políticos y sistema de partidos (1880-2025)

**Erika Brockmann Quiroga**

Políticas públicas de Estado y políticas públicas de Gobierno 1825-2025

**Mario Eduardo Galindo Soza**

Entre lealtad política e interés nacional: dos siglos de extravío diplomático

**Javier Viscarra Valdivia**

Paradojas de la igualdad

**Sonia Montañó Virreira**

El mar nuestro de cada día...

**Diego Ayo**

Historia de la planificación en Bolivia (1942-2025)

**Franklin Pareja**

**Franklin Pareja Aliaga**  
EDITOR



**Edición especial**  
**Año del Bicentenario**

**ANALISIS**   
investigaciones



# ANALISIS

investigaciones

20

Agosto 2025

## Raíces y futuro

**Una mirada sobre las huellas del tiempo  
en la construcción de la patria,  
a dos siglos de su Independencia**



## **Revista Análisis e Investigaciones N° 20**

### **Director Fundación Hanns Seidel**

Victor Hagemann

### **Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA**

Armando Fariñas Olmos

### **Editor y Coordinador Académico**

Franklin Pareja

### **Coordinadora general**

Diana Duran

### **Consejo Editorial**

PhD Ariel Benavides Gisbert

PhD Andrés Santana Leitner

PhD Mario Galindo Soza

PhD María Elena Attard Bellido

PhD Gustavo Camacho Perez

PhD Marco Antonio Saavedra Mogro

MSc Marcelo Silva Mollinedo

PhD Boris Arias López

PhD Diego Ayo Saucedo

PhD Fernando Miranda Mendoza

PhD c. Jimena Costa Benavides

PhD Gonzalo Hidalgo Neuenschwander

PhD Iván Velásquez

### **Diseño de tapa:**

3K kamaleon Impresión Gráfica

### **Diagramación e impresión:**

Plural editores

### **Depósito Legal:**

4-3-326-2022 P.O.

La Paz - Bolivia, 2025

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA. Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

# Índice

Presentación	
<i>M. A. Victor Hagemann</i> .....	7
Introducción	
<i>Franklin Pareja</i> .....	II
Nacionalismo revolucionario: ¿virtud o problema centenario?	
<i>Carlos Toranzo Roca</i> .....	17
¿Cómo puede Bolivia encajar en un nuevo orden mundial?	
<i>Lykke E. Andersen y Raphaela Nina Andersen</i> .....	45
Raíces, metamorfosis y erosión del constitucionalismo boliviano. A doscientos años de la fundación de la República de Bolivia	
<i>Gregor Gonzalo Hidalgo Neuenschwander</i> .....	79
El estado del desarrollo en Bolivia. Entre políticas públicas erráticas e inestabilidad hasta la Revolución del 52 (1825-1952)	
<i>Iván Velásquez</i> .....	131
Partidos políticos y sistema de partidos (1880-2025): apuntes sobre los actores y la configuración del poder político en Bolivia	
<i>Erika Brockmann Quiroga</i> .....	179

Historia analítica de las políticas públicas de Estado y las políticas públicas de Gobierno en Bolivia, 1825-2025 <i>Mario Eduardo Galindo Soza</i> .....	229
Entre lealtad política e interés nacional: dos siglos de extravío diplomático <i>Javier Viscarra Valdivia</i> .....	295
Paradojas de la igualdad <i>Sonia Montaña Virreira</i> .....	329
El mar nuestro de cada día... <i>Diego Ayo</i> .....	353
Historia de la planificación en Bolivia. Un análisis evolutivo de las políticas de desarrollo nacional (1942-2025) <i>Franklin Pareja</i> .....	383

# Presentación

Es un honor presentar el vigésimo número de la revista académica *Análisis e Investigaciones*, fruto de la estrecha colaboración entre la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés y la fundación política alemana en Bolivia Hanns-Seidel-Stiftung (HSS). Esta publicación es el resultado de una alianza institucional consolidada a lo largo del tiempo e impulsada por el compromiso compartido de enriquecer el debate académico a través de estudios e investigaciones de carácter científico.

Esta edición trae consigo dos aniversarios. En primer lugar, los 200 años de independencia del Estado y del pueblo boliviano. Y, en segundo lugar, 20 ediciones de esta excelente revista, cuyo nivel académico ha ido mejorando constantemente a lo largo de los últimos 12 años. Esta colaboración comenzó con la primera edición sobre el censo de 2012. En aquel momento, aún no se vislumbraba el éxito de esta prestigiosa publicación especializada.

En esta edición del bicentenario contamos con la valiosa participación de destacados expertos de diferentes disciplinas académicas con gran trayectoria, renovadas ideas y propuestas aplicables a la realidad. Con motivo de este aniversario, nos complace poder publicar diez artículos del más alto nivel. Cada artículo se centra en un tema y analiza el pasado para establecer una relación con nuestros retos actuales y echar un vistazo al futuro. El objetivo de esta edición es

destacar algunos aspectos sobresalientes de la rica y variada historia de Bolivia, con sus altibajos, e interpretar su relevancia. No obstante, 200 años de la orgullosa Bolivia no pueden resumirse en una sola publicación.

El 6 de agosto de 2025, Bolivia celebró 200 años de independencia. El momento no podía ser más inoportuno: a diez días de las decisivas elecciones presidenciales, el país andino-amazónico está profundamente polarizado y sumido en una grave crisis económica. En junio 2025, la inflación alcanzó su nivel más alto desde que la fundación HSS comenzó a trabajar en el país en 1987. En muchos municipios del país, las celebraciones tuvieron que cancelarse o reducirse considerablemente debido a las arcas públicas vacías. El actual Gobierno atraviesa una fase de fuerte desgaste político, y Bolivia también ha perdido importancia a nivel internacional. A la ceremonia en la capital, Sucre, sólo asistió la presidenta Xiomara Costa de Honduras. En general, se tenía la sensación de que, lamentablemente, no había mucho que celebrar en ese momento.

Sin embargo, como extranjero procedente de Alemania, me gustaría señalar que sí, hay mucho que celebrar y mucho de lo que el pueblo boliviano puede estar orgulloso. En primer lugar, la edad. La mayoría de los países del mundo son considerablemente más jóvenes. De los casi 200 Estados independientes que existen en la actualidad, más de 120 lo son desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar, la maravillosa diversidad, riqueza y calidez de las culturas, costumbres y paisajes de Bolivia, desde el Altiplano, pasando por los valles, hasta el Amazonas. Sus pueblos indígenas con 36 lenguas oficiales, las influencias de la historia desde la cultura casarabe hasta Tiawanaku y el dominio colonial en Potosí. Lo que une a las personas, a pesar de todas las diferencias y la polarización, es su identidad como bolivianos y bolivianas. En una encuesta del proyecto alemán Unámonos, 83% puso su identidad boliviana en primer lugar. Sólo 8% y 5% de los bolivianos antepone su identidad regional o étnica a su identidad boliviana, respectivamente. Esto nos lleva al tercer y último punto. El gran potencial que tiene este país gracias a su gente, la voluntad y la esperanza de un futuro mejor para todas y todos.

Como Fundación política de Alemania, extendemos nuestro compromiso y apoyo a Bolivia en su búsqueda de un desarrollo integral, sustentable y democrático. A su vez, compartimos la visión de que un enfoque holístico es esencial para el futuro del país. A medida que miramos hacia el futuro, es imperativo que dejemos atrás viejas narrativas y prejuicios que han limitado nuestro avance. Bolivia tiene la oportunidad de redefinir su historia y avanzar hacia un camino de desarrollo que respete sus raíces culturales, pero que también se oriente hacia una visión más inclusiva y sostenible. Juntos trabajaremos para construir un camino hacia un desarrollo que enriquezca la calidad de vida y promueva una sociedad inclusiva y equitativa en Bolivia.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento por la maravillosa acogida que nuestra revista ha recibido del público en diversos ámbitos donde se ha difundido. También deseamos agradecer a todas las personas e instituciones que han sido parte de este emocionante desafío, el cual nos ha brindado una gran satisfacción al contribuir científicamente al debate y la generación de nuevos conocimientos a través de análisis rigurosos.

Al igual que en cada número de nuestra revista, esperamos que este tema en particular sea del agrado del lector y aporte a un diálogo comprendido en Bolivia.

*M. A. Victor Hagemann*  
Representante Hanns Seidel Stiftung Bolivia



# Introducción

**A** doscientos años de su nacimiento como Estado soberano, Bolivia se encuentra en un momento de profunda reflexión histórica. El 6 de agosto de 1825 no sólo marcó el fin del dominio colonial español, sino el inicio de una compleja trayectoria nacional caracterizada por transformaciones estructurales, continuidades culturales y permanentes desafíos de construcción estatal. En este contexto bicentenario, la presente edición especial de *Raíces y Futuro* ofrece una mirada multidisciplinaria sobre las huellas del tiempo en la construcción de la patria boliviana, reuniendo perspectivas que abarcan desde el análisis político-institucional hasta las proyecciones geopolíticas contemporáneas.

La relevancia de esta empresa intelectual trasciende el ejercicio académico tradicional. En un momento histórico marcado por la fragmentación política, la crisis institucional y los desafíos de un orden global en reconfiguración, comprender las raíces históricas de los dilemas contemporáneos bolivianos se vuelve una tarea urgente. Los diez estudios que componen este número especial no constituyen simplemente un recuento cronológico del pasado, sino un esfuerzo analítico por descifrar los patrones estructurales, las continuidades ideológicas y las rupturas transformadoras que han moldeado la experiencia nacional boliviana.

La arquitectura intelectual de esta edición se articula en torno a cuatro ejes temáticos fundamentales que capturan las dimensiones centrales de la experiencia histórica boliviana. El *eje político-institucional* examina la evolución de las formas de organización del poder, desde las primeras Constituciones republicanas hasta la emergencia del Estado Plurinacional. El *eje económico-estructural* analiza las transformaciones de los modelos de desarrollo, desde el patrón minero-exportador hasta los actuales desafíos de inserción en una economía global digitalizada. El *eje geopolítico-territorial* explora las consecuencias de la posición geográfica boliviana y sus implicaciones diplomáticas. Finalmente, el *eje teórico-metodológico* reflexiona sobre los instrumentos conceptuales necesarios para comprender la complejidad de los fenómenos políticos contemporáneos.

Carlos Toranzo Roca inaugura esta exploración con un análisis penetrante del nacionalismo revolucionario como fenómeno político estructurante. Su contribución, titulada “Nacionalismo revolucionario: ¿virtud o problema centenario?”, traza una genealogía crítica desde la Guerra del Chaco hasta la emergencia del Movimiento al Socialismo (MAS), revelando cómo esta corriente ideológica ha moldeado tanto las virtudes como las patologías del sistema político boliviano. Toranzo identifica en el nacionalismo revolucionario no sólo un conjunto de políticas públicas, sino una cultura política que ha generado tanto momentos de inclusión social extraordinarios (como la Revolución de 1952) como tendencias autoritarias que han debilitado las instituciones democráticas.

La dimensión económica-estructural encuentra su expresión más sofisticada en los trabajos de Lykke E. Andersen y Raphaela Nina Andersen sobre desdolarización y reconfiguración del orden global, así como en el exhaustivo análisis de la historia económica boliviana entre 1825 y 1977. Las autoras Andersen presentan una perspectiva novedosa sobre cómo Bolivia, tradicionalmente concebida como una economía periférica y vulnerable, puede encontrar en su histórica capacidad de adaptación a la incertidumbre una ventaja comparativa en un mundo caracterizado por disrupciones tecnológicas aceleradas. Su análisis de la desdolarización no se limita a los aspectos técnicos monetarios, sino que se inscribe en un

contexto más amplio de reconfiguración del poder global, donde la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías están redefiniendo las jerarquías internacionales.

El estudio histórico-económico, a cargo de Iván Velásquez, complementa esta perspectiva con un recorrido sistemático por los ciclos económicos bolivianos, desde el modelo minero colonial hasta las transformaciones postrevolucionarias de 1952. Este análisis revela patrones recurrentes de dependencia de recursos naturales, vulnerabilidad a choques externos y dificultades para generar procesos sostenidos de diversificación productiva. La historia económica boliviana aparece, así, como una sucesión de “auges” extractivistas seguidos de crisis estructurales que han impedido la consolidación de un modelo de desarrollo endógeno.

La dimensión político-institucional encuentra su máxima expresión en el análisis del constitucionalismo boliviano desarrollado por Gonzalo Hidalgo, que traza un arco histórico desde la Constitución de 1826 hasta la Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009. Este recorrido revela las tensiones permanentes entre los proyectos de modernización estatal y las demandas de inclusión social y reconocimiento cultural.

El estudio constitucional no se limita al análisis jurídico-formal, sino que inscribe las transformaciones constitucionales en sus contextos políticos y sociales específicos. La Constitución de 1938, surgida después de la Guerra del Chaco, aparece como el primer intento sistemático de incorporar derechos sociales y una concepción ampliada del papel del Estado. La Constitución de 1967, por su parte, representa el esfuerzo de consolidación institucional del proyecto nacionalista revolucionario. Finalmente, la Constitución de 2009 se presenta como el resultado de un proceso constituyente que intentó resolver las históricas exclusiones étnico-culturales.

El análisis del sistema de partidos políticos, a cargo de Erika Brockmann, complementa esta perspectiva institucional con un examen de las organizaciones que han vehiculizado la competencia política desde 1880. El estudio identifica siete etapas históricas en la evolución del sistema partidario: desde el bipartidismo oligárquico liberal-conservador hasta la actual fragmentación política

posthegemónica. Especial relevancia tiene el análisis de los “clivajes” o divisiones estructurales que han configurado históricamente el conflicto político boliviano: las tensiones territoriales entre occidente y oriente, las divisiones étnico-culturales entre poblaciones indígenas y mestizas, y las diferencias socioeconómicas entre sectores populares y élites.

Una contribución particularmente innovadora de esta edición es la reflexión sobre el papel de la ficción narrativa como herramienta de análisis político. Este enfoque teórico-metodológico propone que las ficciones políticas (desde los mitos fundacionales hasta las utopías constitucionales) no son simples ornamentos retóricos, sino elementos constitutivos de la realidad política. Las ficciones funcionan simultáneamente como herramientas críticas que permiten analizar las sociedades existentes como motores cognitivos que posibilitan la comprensión de realidades complejas, así como elementos formadores que contribuyen a la constitución espiritual de los ciudadanos.

Esta perspectiva teórica resulta particularmente relevante para comprender la experiencia política boliviana, en la que las narrativas sobre la nación, los pueblos originarios, los recursos naturales y el destino nacional, han jugado un papel fundamental en la configuración de identidades políticas y proyectos de sociedad. El nacionalismo revolucionario, el indigenismo político y el propio proyecto plurinacional, pueden ser comprendidos no sólo como programas políticos, sino como ficciones narrativas que han moldeado las imaginaciones políticas colectivas.

La dimensión geopolítica encuentra su expresión más elaborada en el análisis de Javier Viscarra Valdivia sobre las relaciones diplomáticas bolivianas, con particular énfasis en la relación con Chile. Su contribución, “Entre lealtad política e interés nacional”, desarrolla el concepto de *Estado-cuña* para explicar la particular inserción geopolítica de Bolivia en el sistema internacional. Según esta perspectiva, Bolivia habría funcionado históricamente como un Estado de amortiguación entre las potencias regionales, pero esta condición geográfica se habría convertido progresivamente en una limitación estructural para su desarrollo.

El análisis diplomático revela las consecuencias a largo plazo de la mediterraneidad boliviana, no sólo en términos de costos de transporte y acceso a mercados internacionales, sino como factor configurador de una cultura política defensiva y reactiva. La demanda marítima ante Chile aparece así no como una simple reivindicación territorial, sino como la expresión de una tensión estructural entre las aspiraciones de desarrollo nacional y las limitaciones geográficas heredadas.

El conjunto de estudios que conforman esta edición permite identificar tanto continuidades estructurales como rupturas transformadoras en la experiencia histórica boliviana. Entre las continuidades más notables se encuentran la dependencia de recursos naturales como base del modelo económico, la persistencia de divisiones étnico-culturales como fuente de conflicto social, los problemas de equidad de género, la recurrencia de crisis políticas que generan refundaciones institucionales y la tensión permanente entre proyectos de modernización exógena y demandas de reconocimiento cultural endógeno.

Las rupturas más significativas incluyen la Revolución nacional de 1952 que transformó radicalmente las estructuras sociales y económicas heredadas del periodo liberal-oligárquico; la transición democrática de 1982 que inauguró el periodo de estabilidad institucional más prolongado de la historia republicana; y la emergencia del Estado Plurinacional en 2006 que representó el intento más ambicioso de refundación estatal desde 1952.

En el momento bicentenario, Bolivia enfrenta desafíos que combinan herencias históricas con dinámicas completamente nuevas. La crisis política de 2019-2020 reveló la fragilidad de las instituciones democráticas y la persistencia de polarizaciones étnico-territoriales. Simultáneamente, los procesos de digitalización global, el cambio climático y la reconfiguración del orden geopolítico internacional, plantean desafíos inéditos para los cuales las respuestas históricas pueden resultar insuficientes.

Los estudios contenidos en esta edición sugieren que la capacidad de Bolivia para enfrentar estos desafíos dependerá de su habilidad para combinar la preservación de sus fortalezas históricas (como la diversidad cultural, la experiencia en gestión de crisis y la creatividad institucional) con la innovación política necesaria para responder a

dinámicas globales aceleradas. La “resiliencia adaptativa” identificada por las autoras Andersen puede constituir una ventaja comparativa, pero sólo si se combina con procesos deliberados de construcción institucional y modernización estatal.

En última instancia, los doscientos años de vida republicana de Bolivia aparecen no como una trayectoria lineal hacia un destino pre-determinado, sino como un proceso abierto de construcción nacional marcado por la tensión constante entre las aspiraciones de inclusión social y el desarrollo económico, por un lado, y las limitaciones estructurales heredadas y los desafíos emergentes, por otro. El bicentenario boliviano no representa el fin de un ciclo histórico, sino un momento de reflexión crítica que puede nutrir los esfuerzos por construir un futuro más próspero, inclusivo y democrático para todos los habitantes de este territorio que, desde 1825, lleva el nombre de Bolivia.

Franklin Pareja

EDITOR

# Nacionalismo revolucionario: ¿virtud o problema centenario?

*Carlos Toranzo Roca<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente ensayo analizará el nacionalismo revolucionario en Bolivia. La primera parte se concentrará en su origen en la Guerra del Chaco y su desarrollo con la Revolución nacional de abril de 1952, en esta se tratará de mostrar sus virtudes y problemas, asimismo, intentará visualizar la creación de un sentimiento nacional popular en los bolivianos. En la segunda parte se analizará el “proceso de cambio”, desde la llegada de Evo Morales al poder, y se mostrará a ese proceso como un piso adicional del nacionalismo revolucionario con un ingrediente adicional, el indigenismo. El brevísimo corolario mostrará intuiciones sobre lo que queda de lo nacional popular y cuál podría ser el futuro del nacionalismo revolucionario.

---

<sup>1</sup> Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), también tiene una Maestría en Economía por la misma universidad. Es exprofesor de la Universidad de Chile, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, de la UNAM y de la UAM-Xochimilco de México; y profesor visitante en Saint Antony's College, The Latin American Centre, en Oxford, Inglaterra. Fue investigador asociado del IPPG Program, London School of Economics, y de la Universidad de Manchester. Investigador asociado de la Universidad de Manchester, también fue director por 26 años de las áreas económica y política de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Bolivia. Es autor de varios libros.

## 1. El surgimiento del nacionalismo revolucionario

### 1.1. Aspectos generales

Han pasado más de 70 años de la Revolución de abril de 1952, aquella que marcó, para bien o para mal, a la cultura política de los actores sociales. La Revolución tuvo sus gérmenes en la Guerra del Chaco, desde entonces da la impresión de que instaló un sentimiento nacionalista revolucionario en la mayoría de la población boliviana, creando una emoción nacional popular. En el fondo de la cultura política de los bolivianos está presente un alma nacional popular, es decir, no una militancia partidaria –pues en Bolivia es más fuerte la forma sindicato que la forma partido–, sino un sentido nacionalista revolucionario de las costumbres políticas.

Las ideas sobre la nación o antinación, lo nacional y lo colonial, las reflexiones en torno a las oligarquías o la insurrección de los sectores populares, el pensamiento sobre la feudal burguesía, la consigna de minas al Estado o tierras al indio, han sido muy importantes para que suceda esa Revolución. Los aportes de Carlos Montenegro en *Nacionalismo y coloniaje*<sup>2</sup> (1984) y Sergio Almaraz en *El poder y la caída* (1967) y *Réquiem para la República* (1969) han puesto una sólida base para las ideas del nacionalismo revolucionario desarrollado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Desde una óptica similar, es valioso el aporte de Augusto Céspedes en varios de sus textos,<sup>3</sup> así como el de Walter Guevara Arze, especialmente el *Manifiesto a los electores de Ayopaya* (1946), también los ensayos de Guillermo Lora que, sin ser pensador de la Revolución nacional, fue un político que escribió sobre el fenómeno revolucionario desde una perspectiva crítica.

Los escritos publicados en *La Calle*,<sup>4</sup> en la década de los cuarenta del siglo XX, fueron un fermento revolucionario que penetró en los actores *sociales*. Sus ideas influyeron en el proceso revolucionario y por

2 Obra escrita en 1943.

3 *Sangre de mestizos; Metal del diablo; El dictador suicida*.

4 El matutino *La Calle* fue fundado por Carlos Montenegro, Armando Arce y Augusto Céspedes; colaboraban, entre otros, Walter Guevara Arze y José Cuadros Quiroga.

eso ahora hacen posible dar una mirada a la historia de la revolución, para que, con ojos del presente, podamos descubrir qué herencia ideológica y de cultura política dejó el proceso de abril y cómo influirá o no en la política contemporánea.

Los bolivianos están cerca de la política, esta se ha convertido en un hábito; la mayoría no es militante de partidos políticos, pero casi todos son simpatizantes y hasta fanáticos de algunas ideas y de algunos procesos políticos. Y en los más está impregnada la impronta del nacionalismo revolucionario. No militan en partidos, pero sí en sindicatos y, en las últimas décadas, en organizaciones o movimientos sociales, en los cuales no sólo se debaten las cuestiones gremiales, sino que se trata con mucho dogmatismo propuestas políticas, muchas de ellas referidas al nacionalismo revolucionario.

## 1.2. El influjo internacional

Los procesos políticos no sólo son endógenos, reciben el influjo de las dinámicas internacionales, por ejemplo, la crisis mundial de 1929 estuvo muy cercana a la Guerra del Chaco y la Revolución nacional. Bolivia, en su época revolucionaria, fue contemporánea al pensamiento de Keynes que implicó una mutación de los paradigmas económicos. También estábamos a pocos años de que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) comenzara a hablar del desarrollo hacia adentro y de la sustitución de importaciones.<sup>5</sup> Asimismo, estuvimos cerca del cardenismo mexicano que tempranamente nacionalizó los hidrocarburos,<sup>6</sup> de ese México que, con Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum, demuestra la persistencia de la huella nacionalista que imprimió el Partido Revolucionario Institucional (PRI),<sup>7</sup>

---

5 Las ideas de Raúl Prebisch sobre el desarrollo hacia adentro escritas en el Estudio Económico de América Latina de 1949 de Cepal influyeron en las políticas económicas de los regímenes nacionalistas.

6 El presidente Lázaro Cárdenas nacionalizó los hidrocarburos en México el año 1938.

7 El PRI se fundó en 1929 como Partido Nacional Revolucionario (PNR); en 1938 se reconstituyó como Partido de la Revolución Mexicana (PRM); y en 1946 tomó el nombre de PRI; luego gobernó durante 71 años, salió del poder el año 2000.

partido que dio sus costumbres políticas al actual Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)<sup>8</sup> de la presidenta mexicana. También estábamos próximos del varguismo brasileiro<sup>9</sup> con sus acentos nacionalistas que, en alguna medida, heredó Lula Da Silva. Luego, estuvimos próximos al peronismo argentino<sup>10</sup> que desarrolló ideas nacionalistas y populistas, las mismas que sigue manejando el kirchnerismo y el nuevo peronismo argentino.

Ningún proceso político nacional está exento de influencias internacionales, el mundo, la región, tienen influjos sobre el acontecer nacional. En la Guerra del Chaco ya había la presencia de empresas multinacionales del sector petrolero, como la Standard Oil de New Jersey en Bolivia. Para el sentimiento o el imaginario de la gente, el enfrentamiento de esas multinacionales habría estado por detrás de la guerra, no en vano quienes salieron de ella tuvieron una mirada crítica de las multinacionales y, más bien, cultivaron el credo del antiimperialismo, en especial norteamericano, y a ello le sumaron la consigna de nacionalizar los intereses petroleros de las multinacionales.

### 1.3. La influencia de la Guerra del Chaco

El germen de la Revolución del 52 está en las arenas del Chaco,<sup>11</sup> en los 50.000 muertos del lado boliviano que defendieron el petróleo de una multinacional, en un lugar donde el Estado no había sentado presencia ni soberanía. En esa guerra se produjo el encuentro entre los dos países de Bolivia, por un lado, los pobladores urbanos que tenían alguna noción de la República boliviana y, por otro, los pobladores rurales, los indios, en especial los del occidente, que no estaban

---

8 Morena, una reedición del PRI, gobierna desde 2018.

9 Getulio Vargas gobernó entre 1930 y 1945, y luego de 1950 a 1954. Hizo un gobierno populista que empujó la industrialización del Brasil. Al igual que Germán Busch, se suicidó.

10 Juan Domingo Perón gobernó entre 1946 y 1955, y después de 1973 a 1974. Durante sus gobiernos realizó muchas reformas sociales, impulsó el populismo y fundó el peronismo, una tendencia ideológica que pervive hasta el presente.

11 En la Guerra del Chaco (1932-1935), Bolivia tuvo 50.000 muertos y el Paraguay 30.000.

integrados al país, esos que iban a defender una Bolivia que no conocían y que no los reconocía. No sabían de qué se trataba la guerra, ni sabían a dónde iban. En el Chaco se reconocieron los pobladores de tierras bajas y de los valles con los de las alturas andinas. Unos y otros iban como carne de cañón a una guerra que no representaba la defensa de sus intereses, a un conflicto bélico que los alejaba de sus tierras, las mismas que seguían siendo ocupadas por los hacendados de la oligarquía.

Ahí ratificaron su comprensión de cómo eran los oligarcas y los políticos; ahí supieron que ellos, a diferencia de los primeros, eran parte de los de abajo, de los sectores populares. Ahí nació su sentimiento nacionalista revolucionario y su comprensión de sí mismos como lo nacional popular. La guerra tuvo un resultado paradójico, como siempre. Los militares y las oligarquías la perdieron, como pasó con la Guerra del Pacífico o la Guerra del Acre. A los oligarcas nunca los sensibilizó la pérdida de territorio, no tenían conciencia territorial, les importó poco perder el litoral; la oligarquía comenzó la guerra sin parar los festejos de Carnaval<sup>12</sup> y, después, les pareció más importante firmar la paz con Chile para seguir exportando minerales por territorio chileno en lugar de defender los intereses nacionales.<sup>13</sup> No les importó la pérdida del Acre pues no tenían conciencia de ese territorio, como tampoco les importó que Mariano Melgarejo regale territorio a Brasil. Pasado más de un siglo, los bolivianos no reaccionaron contra Evo Morales que llevó al país a perder en La Haya la posibilidad de seguir discutiendo la recuperación del litoral.<sup>14</sup>

En la Guerra del Chaco, sin embargo, ganó Bolivia, pues se instaló la idea de nación, de integración; quienes combatieron en

---

12 El presidente Hilarión Daza prefirió dar continuidad al Carnaval de 1879, justo en el momento en que Chile invadía el litoral boliviano.

13 A los propietarios de las minas, así como al gobierno de Aniceto Arce, quien era accionista de la mina de plata Huanchaca, les importaba más seguir exportando minerales por Chile que lograr un buen acuerdo para no perder el litoral.

14 En 2011 el gobierno de Evo Morales demandó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya para que ese país tuviera la obligación de negociar una salida marítima con soberanía en favor de Bolivia. La demanda se perdió en 2018, con lo cual se puso un candado definitivo a las aspiraciones bolivianas.

el conflicto bélico trajeron nuevas ideas, forjaron una nueva cultura política, asimilaron la necesidad de la lucha antioligárquica, masficaron cotidianamente la necesidad de expulsar al imperialismo y nacionalizar los hidrocarburos. En la guerra se hicieron más patentes la consignas que Tristán Marof (1926) había conceptualizado una década atrás, y muchos rumiaron el reto de enfrentarse a la feudal burguesía, a los barones del estaño y a los hacendados. En las arenas del Chaco dialogaron actores de varias clases sociales, y quizá ahí se estaba construyendo una idea política policlasista de enfrentarse a la oligarquía<sup>15</sup> y despojarla de sus privilegios. Hablamos de los indios, de los pongos, de los obreros, de los artesanos y de las clases medias que se encontraron y reconocieron en el Chaco y que luego de casi dos décadas hicieron la Revolución nacional. Entonces, ¿no habrá nacido ahí la idea de la alianza de clases que desarrolló el MNR durante varios años antes de la Revolución?

El nacionalismo revolucionario de cara civil, como también el nacionalismo militar, emergen de la Guerra del Chaco; la Revolución nacional no puede ser explicada sin comprender esa guerra. Esa ideología se ha impregnado en el alma de los bolivianos, no así la idea de socialismo ni las de los múltiples indigenismos, incluidos los katarismos, que han emergido en el país especialmente después de los años sesenta. El nacionalismo revolucionario, el antiimperialismo, la nacionalización de los recursos naturales, el maximalismo en la política, el clientelismo, el prebendalismo, el rentismo, hacen parte de la vida cotidiana de los bolivianos, ahí está la médula de su sentimiento político. La salida del Chaco no implicó el fortalecimiento de los partidos políticos, sino más bien impulsó el desarrollo de los sindicalismos, unos de vertiente nacionalista revolucionaria, otros inclinados a ideas marxistas. Son esos sindicalismos los que han desarrollado la *política en las calles* (Calderón y Szmukler, 1999),<sup>16</sup> distinta a la política que discurre por canales institucionales.

---

15 En el *Manifiesto a los electores de Ayopaya* ya existe la idea de alianza de clases (Guevara, 1946).

16 Los cambios políticos no pasan necesariamente por las instituciones, sino más bien se tramitan en las calles, mediante bloqueos de carreteras, manifestaciones, huelgas, tapiado de los huelguistas, etc.

#### 1.4. Cultura política post-Revolución

La Revolución de 1952 es el acto político y social más importante del siglo XX ya que marcó hasta el presente al país; la nacionalización de las minas, la reforma agraria o el voto universal, son reformas que dejan atrás al Estado oligárquico e inician la creación de un nuevo país, más democrático. El repaso de su historia posibilita entender cómo, en la cultura política de los bolivianos, está profundamente arraigada la ideología del nacionalismo revolucionario. No son los indigenismos, tampoco las ideas socialistas del marxismo, ni menos aún los códigos de la democracia representativa, los que están dentro de la médula de la conducta política de los habitantes de este país. Las ideas de la nacionalización de los recursos naturales, en especial de los hidrocarburos, el antiimperialismo norteamericano, la política en las calles, el hiperpresidencialismo, el maximalismo en la política, la idea corporativa del poder, la lógica del rentismo, la ilusión fallida de la industrialización, la organización política entendida más como movimiento que como partido, el rol clave del caudillo, son conductas, costumbres políticas con las cuales nos ha marcado, y sigue marcando, el nacionalismo revolucionario. La Revolución y el nacionalismo revolucionario crearon la idolatría por el Estado, o el estatalismo: todo dentro del Estado, nada fuera de él, y así generaron la cultura del paternalismo estatal que pervive hoy.

Al analizar la Revolución y el nacionalismo revolucionario se observa la gran flexibilidad táctica del MNR, que es uno de los atributos de los partidos nacionalistas, lo nacional popular es profundamente flexible. Luis Antezana analizó los procesos ideológicos entre 1935 y 1970 y sugiere que estos convergen en torno al nacionalismo revolucionario ya que es un eje flexible, un operador ideológico que comunica izquierda y derecha, que aparece como discurso de todas las clases, pero sirve a intereses de clases dominantes (1983). Para Antezana, es la ideología del poder. El nacionalismo revolucionario escondería la idea de la dictadura de unas clases sobre otras, pero tendría algo de populismo democrático. Antezana insiste en que en el nacionalismo revolucionario hay izquierda y derecha, no en vano la dictadura del Cnel. Hugo Banzer se inscribía en el nacionalismo

revolucionario, o los gobiernos de Alfredo Ovando y de Juan José Torres tenían un sello de izquierdas. El nacionalismo revolucionario sería una ideología para un proceso político inacabable, máxime si dice representar a todo el pueblo.

Si bien el estudio de Luis Antezana se refiere al periodo 1935-1970, momento en que Bolivia salía de la Guerra del Chaco, su análisis tiene validez hasta el presente, incluyendo al gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) que no es otra cosa que un piso más del desarrollo del nacionalismo revolucionario, pero con la adición de un discurso indigenista.

Lo admirable en la revisión histórica a la Revolución nacional es ver que el MNR y el nacionalismo revolucionario crearon el país de los *k'oskosos*,<sup>17</sup> la nación de los cholos, de los mestizos, de los de abajo; así como es destacable la expansión de clases medias y su apuesta por el mestizaje (Fuentes, 1985).<sup>18</sup> Lo nacional popular sólo puede ser comprendido en un análisis que va de la mano del mestizaje; recorriendo la historia, el intento del MNR revolucionario del 52 trataba de englobar a todos en un mestizaje homogéneo, lo que fue una apuesta no sólo fallida, sino equivocada. El proceso de urbanización avanzó en construir no un mestizaje uniforme, sino, más bien, múltiples mestizajes (Toranzo, 2009). ¿Eso quiere decir eludir el pasado o los orígenes indígenas, como sugieren muchos indigenistas? Claro que no, pues lo que se construyó desde la Revolución son sujetos complejos, mestizos que no renuncian a su pasado, pero que se transforman en otros, diferentes a los de sus orígenes; viviendo en las ciudades cambian, además, son pobladores de un mundo cambiante, en el cual la tecnología ayuda a convertirlos también en sujetos globales. La testificación empírica de esto es la población de El Alto, es urbana, es mestiza, pero no renuncia a su pasado indígena o campesino, a muchas costumbres de sus orígenes, pero, a la par, es una población

---

17 Gente trabajadora que tiene las ropas sucias, llenas de aceite, como señas del trabajo.

18 Carlos Fuentes destaca el impulso del mestizaje en México logrado por la Revolución mexicana. *Mutatis mutandis*, eso es lo que pasó en Bolivia debido a la Revolución nacional.

profundamente globalizada, que maneja tecnología de punta, que gusta de la música y novelas coreanas, que posee una relación económica intensa con China, que desarrolla con pasión la economía de mercado, con pequeñas cuotas de reciprocidad. Sin embargo, hay también en El Alto hay múltiples mestizajes.

La Revolución y el nacionalismo revolucionario ahondaron una cultura política corporativa, de defensa de intereses particulares y de olvido del interés general (Toranzo, 2022a), así, los corporativismos en Bolivia existen hace dos siglos, y el Estado de 1952 le dio más intensidad al corporativismo político. Las corporaciones del MNR, los obreros, campesinos y militares, sostuvieron al régimen de la Revolución nacional. Populismos y corporativismos caminaron de la mano durante décadas y lo siguen haciendo; el nacionalismo revolucionario de 1952 fue profundamente corporativo, y por ello antidemocrático. La Revolución creó una democracia que no era de ciudadanos. Todo Estado corporativo es autoritario, eso es lo que ha construido la Revolución nacional. En Bolivia el caudillismo es el sello de la política, lo ha sido también con la Revolución. Todos los políticos querían ser caudillos porque así tendrían un poder omnímodo, sin los contrapesos que posee cualquier democracia representativa; esta se hace frágil cuando el caudillo sustituye a las instituciones y, más bien, se convierte en la institución de la cual dependen todos. Pasó eso con el MNR y se reeditó con el MAS; la obsecuencia de los militantes, de los dirigentes ante sus jefes o caudillos, es la marca de la política boliviana.

La Revolución intensificó el patrimonialismo, pues los políticos han usado lo público como un bien privado; los bienes del Estado, ya sean del nivel nacional, intermedio o local, son dispuestos como propiedad privada por los jefes de la política. Al patrimonialismo se le suma la lógica del prebendalismo.<sup>19</sup> Los partidos y los políticos, salvo pocas excepciones, buscan el poder no para solucionar la pobreza, la inequidad, los grandes problemas del país, sino para su enriquecimiento propio. Con una justicia sometida al Poder Ejecutivo, como

---

19 Para René Zavaleta, la mediación prebendal es el elemento que unifica a los políticos que detentan el poder.

sucedió con el MNR revolucionario y con el MAS, sin el funcionamiento del estado de derecho, sin la existencia de pesos y contrapesos en la democracia, la dupla prebendalismo y corrupción caminan de la mano.

El manejo prebendal del Estado se junta con el clientelismo que es la forma en que los partidos, o los políticos, logran apoyo para sus administraciones, cada régimen intenta crear su propia clientela incondicional; lo hizo el MNR revolucionario, lo hace el MAS entregando dádivas. Mayores son los regalos para las militancias cuando la torta de la renta estatal es más grande, cuando la economía está boyante. Las adhesiones a los partidos están en relación directa a lo que estos entregan a sus clientelas, y las más de las veces estas entregas son de carácter corporativo, lo fueron durante el régimen del MNR revolucionario y lo son de manera ampliada durante el “proceso de cambio”. Patrimonialismo, prebendalismo y clientelismo, son una trilogía que ha estado presente en nuestra historia y fue profundizada por el nacionalismo revolucionario del MNR y después por el MAS.

Empero, curiosamente, la Revolución nacional se convirtió en una vacuna contra el comunismo; quizá por la reforma agraria el Che no pudo tener éxito con los campesinos que ya eran propietarios de la tierra. En el presente, con el crecimiento desbordante de los empresarios populares, de las burguesías cholas (Toranzo, 2020) y el desarrollo intenso de un neoliberalismo popular, no hay disposición social para las ideas de la revolución proletaria, sólo para el nacionalismo revolucionario.

## 2. Nacionalismo revolucionario indigenista

Desde 1982 Bolivia desterró las dictaduras y comenzó a crear una democracia representativa antes inexistente en el país,<sup>20</sup> en especial entre 1982 y 2006, treinta y cinco años de democracia en los cuales hubo nuevas olas de democratización política, social y electoral, años en los cuales todos los actores sociales hicieron política, formaron

---

20 La llamada recuperación de la democracia de octubre 1982, en realidad, debe entenderse como el inicio de la construcción de la democracia representativa.

partidos y pudieron llegar al poder nacional y a los poderes locales-municipales. Sin esos hitos: la Revolución nacional de 1952, el proceso de democratización de más de tres décadas y la Participación Popular, no se podría entender la llegada al poder de un sujeto popular, sindicalista cocalero, como Evo Morales. De una u otra forma, él es uno de los productos desfasados de la revolución nacionalista de 1952, de la democratización iniciada en 1982 y de la Participación Popular. El gobierno de Morales, a diferencia de corporativismos del pasado, estuvo encabezado por cocaleros, este fue el núcleo de su poder político,<sup>21</sup> y estuvo acompañado por cooperativistas mineros, movimientos campesinos, movimientos vecinales, gremiales o transportistas, y hasta contrabandistas.

¿De dónde emergió el gobierno de Morales? ¿Cómo ganó con el 53,7% las elecciones de diciembre de 2005? El inicio de construcción de la democracia representativa desde 1982 bajo el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) emergió casi simultáneamente a la implementación de un programa de ajuste estructural y de liberalización de la economía en 1985, en consonancia con la agenda del Consenso de Washington. Para efectos del imaginario popular, democracia representativa y ajuste estructural eran una y la misma cosa. Se le cobraba a la democracia representativa las falencias del modelo económico.<sup>22</sup>

Bolivia estaba acostumbrada a la inestabilidad política, a la ausencia de gobernabilidad, a la falta de sistemas de partidos y de instituciones democráticas, pero entre 1982 y 2002 vivió estabilidad política, control de la gobernabilidad, desarrollo de un sistema de partidos, reforma institucional, incorporación de la casi totalidad de los actores sociales a la lucha electoral y al manejo del poder nacional o local. ¿Quiénes fueron los actores de esta renovación política y de la generación de estabilidad? Fueron los partidos, ellos crearon

---

21 Que los cocaleros sean el núcleo político del MAS implica una mala señal por su cercanía y connivencia con el narcotráfico.

22 Hacia 1985-1990, más que valorar la democracia representativa que se creaba, las izquierdas, los sindicatos y las ONG, se ocuparon de enfrentar al ajuste estructural.

algo de modernidad en la política, por eso los movimientos sociales hablaban de *partidocracia*. No obstante, la modernidad vino de la mano de la premodernidad, pues la *democracia pactada*,<sup>23</sup> manejada a través de gobiernos de coalición, si bien creó estabilidad, simultánea y crecientemente implicó el desarrollo del clientelismo político y el manejo prebendal y patrimonial del poder (Ayo, 2006, 2007). Los partidos se transformaron en máquinas electorales, olvidaron la ideología, dejaron de crear visiones de país y se hundieron en el manejo corrupto del poder. El ajuste estructural no creó equidad, no bajó la pobreza en términos de indicadores de ingreso y de empleo. Antes bien, permitió que aumenten las desigualdades sociales.

La democracia pactada fue debilitada por la crisis política, por la desafección e ilegitimidad de los partidos y de una buena parte de las instituciones democráticas, en especial el Congreso y el Poder Judicial, todo junto a un rechazo belicoso al ajuste estructural. El debilitamiento de los partidos fue visible desde el año 2000<sup>24</sup> –momento de inicio de las rebeliones sociales contra el estado de cosas–, cuando olvidaron la política y la creación de agenda porque estaban más preocupados por el manejo prebendal del poder (Tapia, 2003). Ese vacío en la política fue llenado paulatinamente por movimientos sociales, sindicatos, juntas de vecinos, organizaciones campesinas, de cocaleros u otros movimientos urbanos, en tanto que las ONG se convirtieron en el intelectual orgánico del MAS y posicionaron las ideas de la nacionalización de los hidrocarburos.<sup>25</sup> En Bolivia operó lo que se ha denominado el “retorno de la sociedad civil”, cuyo núcleo son los movimientos sociales, ante una desaparición de los partidos políticos, los cuales se hundieron a sí mismos, aunque después su debacle se produjo por la política represiva del nuevo gobierno del MAS.

---

23 La democracia pactada se inicia en 1985 y hace referencia a los pactos interpartidarios para elegir presidente en el Parlamento.

24 En el año 2000 se produjo la Guerra del Agua y posteriormente, en 2003, Octubre negro.

25 La idea de la nacionalización de los hidrocarburos no era enarbolada por el MAS antes de 2005, ese partido apoyaba una división del 50% entre Estado y empresa extranjera para el reparto de la renta petrolera.

El gobierno de Morales se inició con un vacío del sistema de partidos: los tradicionales habían desaparecido y el MAS no era, ni deseaba ser, un partido político, era solamente un movimiento, una federación de sindicatos, de movimientos sociales. El MAS ganó el poder democráticamente, vía elecciones, poseía legitimidad de origen electoral. Pero aquí comienzan las interrogantes complicadas. El sindicalismo revolucionario, es decir, los sindicatos que se entienden a sí mismos como partidos políticos y cuyo norte político es hacer la revolución, como sentía el MAS, ¿creen en la democracia representativa?, ¿su utopía e imaginario se dirige a construir una sociedad normada por los valores e instituciones de la democracia representativa? La respuesta sería ambivalente. Sí se adscribe a la democracia representativa, pero no plenamente. La segunda respuesta, más dura, explica que el MAS y los sindicatos utilizan las elecciones y la democracia representativa sólo de manera instrumental, para buscar la instalación de un poder o de un gobierno que no se base en los pesos y contrapesos de ese tipo de democracia, ni en el estado de derecho. La utopía del MAS, con elementos discursivos nacionalistas, indigenistas y socializantes, era reeditar un gobierno revolucionario como el surgido en la Revolución de 1952, pretendía crear régimen unipartidario, de hegemonía de un solo partido, con ausencia de pluripartidismo e inexistencia de instituciones democráticas.

El MAS inscribió en su ideario el avance hacia un modelo de desarrollo amigable con el medio ambiente, de respeto a la Madre Tierra, apoyo a los indígenas, generación de transparencia en el manejo de la cosa pública, eliminación de la dependencia de las materias primas e impulso a la industrialización. Su idea matriz era, y es todavía en 2025, la creación de un gobierno hegemónico cercano a un régimen revolucionario, como el construido por la Revolución nacional, pero, a diferencia de este, con legitimidad de origen de carácter electoral y con un discurso de legitimación de carácter indigenista.

En 2006 el MAS ganó una mayoría absoluta de representantes para la Asamblea Constituyente, en ese momento expresaron que en las elecciones de 2005 habían tomado el gobierno, pero que ahora, con la Constituyente, debían tomar el poder. La Constituyente se realizó cuando los movimientos sociales estaban en el poder, cuando

en Bolivia era difícil diferenciar Estado de sociedad civil. Para el MAS, en 2006, el objetivo de la Asamblea Constituyente cambió, ya no era la inclusión social, sino regenerar su poder de manera hegemónica, desmontando todo el neoliberalismo y el neocolonialismo con ideas confusas que mezclaban nacionalismo, anticapitalismo e indigenismo. En el proyecto de Constitución aprobado quedaba explícito que los excluidos de antes deseaban generar una nueva y paradójica exclusión, la de aquellos que creían que los habían excluido anteriormente. En conclusión, su norte, su proyecto, no era democrático.

## **2.1. Sindicalismo revolucionario, nacionalismo e indigenismo**

En un país donde no hay partidos políticos, donde buena parte de las instituciones han sido debilitadas o desmontadas por el gobierno, en una situación en la cual el presidente es el jefe máximo del MAS –dueño del partido por el excesivo poder que poseía–, en un marco en que Evo Morales es, además, secretario general de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, y en un contexto en que los discursos del presidente son la línea del partido y debían ser formalizados después como programa partidario, estaba claro que el poder dependía del líder, del caudillo del MAS, de ese que en 2025 impulsó a asesinar gente para volver a ser candidato presidencial. Esta organización debía acomodarse a lo que decidiera su jefe y presidente de la República. Los demás poderes de los líderes o autoridades del MAS, desde el vicepresidente, senadores, diputados, ministros, dependían o eran derivados de la decisión de Evo Morales; él daba, él quitaba.

En un escenario de este tipo, para el MAS y para su jefe, no importaban las instituciones, ni la partidaria ni las instituciones de la democracia. Era el jefe quien se relacionaba directamente con las bases sindicales, en especial con los sindicatos cocaleros y las dirigencias y asambleas de los movimientos sociales, a ellas “consultaba” qué hacer o qué decidir, aunque en realidad les informaba lo que haría y lo que ya hizo, para después aseverar que las decisiones fueron tomadas por las bases, dado que gobernaba “oyendo al pueblo”.

El presidente regalaba los cheques venezolanos a los municipios, sindicatos, vecinos o militares, sin reparar en las normas de

la Contraloría de la República, sin inscribir esos dineros en ningún presupuesto público; él se convirtió en el alcalde mayor del país, saltando las instituciones entregaba obras en los municipios. Su gobierno se acercaba más a las democracias delegativas o plebiscitarias, tan clásicas de los viejos populismos nacionalistas de América Latina.

Su gobierno estaba en línea con los viejos populismos que no reparaban en las instituciones, sino en el poder del líder; hablamos de un populismo y, con más precisión, de un nacionalismo revolucionario de discurso indigenista que repartía el excedente apuntando a favorecer y controlar a sus clientelas. Un nacionalismo en el cual estaba presente la idea antiimperialista y las nacionalizaciones; esa es la cultura política que abraza la mayoría de los bolivianos. Como en el pasado, existió un puente de alianza con sectores nacionalistas de las FF. AA.; es más, el MAS los cooptó, cogobernó y cogobierna con estos. En el corporativismo del MNR revolucionario estaban incluidas la FF. AA., en el corporativismo actual sucede un fenómeno análogo. Es paradójico cómo, en la democracia que creó Bolivia echando a las dictaduras militares, sea ahora un “gobierno popular” quien abra las puertas de la política a los militares. Así copia hechos históricos de la década de los cuarenta y cincuenta en los cuales hubo una alianza expresa entre sectores nacionalistas, civiles y militares.

En Morales estuvo presente la tradición del sindicalismo revolucionario, de ese que se cree partido y desea hacer la revolución –ahora sólo discursivamente–, de un sindicalismo que ya vivió la experiencia de la Revolución nacional de 1952, una revolución que a la vez desplegó el populismo nacionalista, que construyó un Estado corporativo (Toranzo, 2006) reafirmando las ideas del Estado empresario vía las nacionalizaciones, impulsando el credo antiimperialista<sup>26</sup> y de control estratégico de la economía por parte del Estado.

Más fuerte que el influjo marxista en el MAS fue el ingreso, a última hora, de los discursos e ideas indigenistas, de esas que sugieren el desmontaje del neocolonialismo y saldar cuentas por 500 años de opresión. Estas ideas fueron importantes para la creación

---

26 La tradición sindical es el antiimperialismo norteamericano, pero sin mirar la realidad, pues no se inmuta al ver que ahora existe un imperialismo chino.

del discurso de legitimación, para generar una imagen de inclusión social y ofrecer al mundo y a las cooperaciones internacionales una idea de revolución indígena, paradójicamente en un país de mayoría mestiza. Luego de la represión a los indígenas en Chaparina<sup>27</sup> y del intento de destruir el Tipnis, quedó claro que el indigenismo era solamente un discurso de legitimación del poder y no una creencia profunda que se iba a respetar.

## 2.2. El tránsito al autoritarismo

En su discurso para llegar al poder, el MAS expresó que sería mejor que todo el sistema político anterior, del cual era parte, por ser portador de mensajes éticos y de nuevas conductas morales. Evo Morales criticó el sistema de partidos anterior e insultó a los “neoliberales” acusándolo de corruptos. El MAS, junto a sus movimientos sociales y algunas de sus ONG simpatizantes, expuso que el proceso de cambio venía teñido de mensajes éticos, que sería un ejemplo de acciones morales cuando les tocara administrar el poder. Muy pronto se cayó ese discurso porque la corrupción llegó a límites nunca antes conocidos, y continúa en escala creciente durante el gobierno de Luis Arce Catacora.

El MAS nació del sindicalismo, en especial de los sindicatos cocaleros, se formó, con la ayuda de Filemón Escobar, a la usanza del sindicato minero, con su idea corporativa de la política, con sus sueños de estatismo económico, con la virulencia de los discursos antiimperialistas de los mineros. De ese modelo político surgió el MAS, y sólo a última hora, este partido y su líder, se subieron al carro de la defensa del indigenismo. Ese discurso de legitimación emitido desde el poder llamó la atención fuera del país y concitó amores de las cooperaciones bilaterales y multilaterales.

El MAS se presentó como el máximo defensor de la Madre Tierra, como guardián del medio ambiente, pero ¿cuáles son las realidades?

---

27 La marcha indígena de originarios de tierras bajas que pedía no construir una carretera por el centro del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (Tipnis) fue reprimida en 2011, dejando más de 70 heridos.

El conflicto del Tipnis demostró que una cosa era el discurso en favor de los indígenas y otra, distinta, las acciones y la política estatal, pues esta ha sido y es irrespetuosa con los indígenas, va contra ellos favoreciendo a los cocaleros. Así, se desnudó que ese indigenismo era falso, lo que se impuso fue la idea sindical y cocalera de manejo del poder. ¿Y la defensa de la Madre Tierra? Otra vez, discurso de legitimación frente a una realidad en la cual se impuso el desarrollismo extractivista, que no tiene respeto por el medio ambiente.

Para que se apruebe la actual Constitución Política del Estado, Morales prometió no presentarse como candidato en la próxima elección presidencial inmediata a la sanción de esa norma, dio su palabra empeñada de no candidatear para que la Carta Magna sea aprobada en 2009; esa promesa fue la base del acuerdo político para que la oposición dejara pasar esa Constitución. ¿Honró su palabra? Sin sonrojarse, no lo hizo, no respetó su palabra, que es lo más valioso de las personas. Esa es una violación a la ética e implica no respetar los valores morales que deben ser los fundamentales de la convivencia humana. En 2014 fue electo de forma inconstitucional, violando uno de los artículos transitorios de la Constitución, y así pisoteó la Ley que él mismo impulsó y promulgó.

Después, movilizó al país llamando al Referéndum del 21 de febrero de 2016<sup>28</sup> para consultar a la población lo que su ego le aconsejaba: si podía habilitarse para ser candidato en 2019 y ser reelecto una vez más. Con voz mansa, con expresión cariacontecida, prometió que iba a respetar el resultado de la consulta nacional, y aseguró que, si perdía, se iba a retirar a su cato de coca en el Chapare. De nuevo violó la ética y el compromiso a su palabra empeñada, y violó la Constitución. Los principios morales no le interesan ni a él ni a su régimen, por ello, en 2025, Bolivia está sumida en una crisis moral y de valores.

En 2017 violó de nuevo la Constitución al plantear que el Referéndum del 21 de febrero de 2016 no tenía validez. Demostró entonces que el “Supremo” escoge las leyes que lo favorecen y desconoce las

---

28 En esta consulta se preguntaba a la población si Morales podía ser nuevamente candidato en las elecciones de 2019. La mayoría dijo No.

leyes que no lo hacen. Esto se llama ausencia del estado de derecho –base de la democracia–, desaparición del imperio de la Ley, e implica que la voluntad del caudillo está sobre cualquier institucionalidad democrática. Eso tiene un nombre, autoritarismo, violación a las normas de la convivencia democrática. La autocracia sustituyó a la democracia.

¿El estado de derecho es una institución “occidental” y por eso no merece existir? El único estado de derecho era el poder de los movimientos sociales y la discrecionalidad del manejo del poder por parte del Gobierno. El estado de derecho se había perdido, cómo no se va perder si, desde hace años, la política oficial fue *meterle nomás* aunque sea ilegal, y que los abogados legalicen la ilegalidad. El Gobierno no respeta la ley, el Estado no la respeta, pero tampoco la respetan los movimientos sociales. Qué importa que haya ley si nadie la acata.

El MAS condujo a que no haya institucionalidad. No hay estado de derecho, no hay valores, sólo exceso de propaganda oficial que muestra a Bolivia como el país de las maravillas. Por todo esto, ¿dónde está la credibilidad del Estado? ¿Dónde está la ética en la política, dónde están los valores? Esto significa que estamos avanzando a una crisis estatal y no solamente gubernamental.

### **2.3. Influjo del nacionalismo revolucionario**

Lo nacional popular es un sentimiento más que una categoría analítica, si Bolivia, pre-1952, tenía una cultura dominante marcada por las élites tradicionales y por las oligarquías, con la Revolución fue posible –para muchos actores– rebelarse, proclamarse como populares, y más que eso, entenderse como nacional populares bajo el manto del nacionalismo revolucionario. Eso nació en el Chaco Boreal, la población pudo sacarse el complejo de más de un siglo y mostrarse como cholos asumidos, como mestizos, como morenos capaces de cambiar un Estado. Cuando millones de bolivianos se proclaman como nacional populares, no expresan que sean socialistas, marxistas o guerrilleros, lo más que dicen es que son mestizos, orgullosos del cambio social experimentado en Bolivia. Desde 1952 manifiestan que

no son oligárquicos, que no están con los códigos culturales de ese grupo social, sino que están en un camino de inclusión social. Sin embargo, eso no quiere decir que los nacional populares sean democráticos, que amen el estado de derecho, los *checks and balances*, ni que se adhieran a la democracia representativa. Antes bien, sus hábitos son de una cultura autoritaria, no se conducen si hay violaciones a los derechos humanos, ni si se violan las garantías fundamentales. Con su vida expresan la inclusión social, pero con sus conductas muestran que no son ciudadanos democráticos.

La ideología del nacionalismo revolucionario es tan fuerte que marcó al proceso político iniciado por el MAS, este partido es heredero del MNR de la Revolución. El año 1952 creó un Estado corporativo, autoritario y no respetuoso de las disidencias. ¿Qué hizo Morales? Aprobó una Constitución corporativa en la que se llega al extremo de incorporar a la sociedad civil dentro del Estado. Este es un paso adicional del nacionalismo revolucionario con discurso indigenista en la construcción de un Estado corporativo y autoritario.

Un elemento de distinción con respecto de la Revolución nacional es que el nacionalismo revolucionario del MAS está recubierto por un discurso indigenista, narrativa que le sirvió al régimen como discurso de legitimación, y para hallar aliados internacionales por aparecer como un caso emblemático de inclusión social indígena, pero en un marco de política pública en la que lo que prima es un desarrollismo extractivista que no se conduce con el respeto a la Madre Tierra ni con los indígenas que reprimió en Chaparina. El MAS intentó construir un partido de Estado basado en el dominio clientelar de los actores sociales, a quienes domeñó con el uso del excedente producido por la explotación extractivista de las empresas de recursos naturales nacionalizadas, en concreto, las de los hidrocarburos.

Si el MNR formó una burguesía burocrática, vía “molienda de divisas”<sup>29</sup> y manejo discrecional de la cosa pública, eso hace el MAS en el gobierno. Si el nacionalismo revolucionario del MNR apuntaba,

---

29 La “molienda” alude a la entrega de divisas a precio diferencial que hacía el MNR en favor de algunos de sus dirigentes para que estos creen industrias, lo cual nunca sucedió.

rescatando ideas de Bohan,<sup>30</sup> a desarrollar una burguesía agropecuaria en el oriente, por lo cual el desarrollo cruceño, en parte, es obra de la Revolución y de la transferencia de recursos de la minería y de sus políticas de colonización, pasando el tiempo, ese es el camino que siguió el MAS en el régimen de Morales al favorecer a los empresarios de la agroindustria cruceña, quienes durante 14 años fueron sus principales aliados. Si el MNR creó las células militares en las FF. AA. y de esa manera controló a los militares y los volvió sus aliados vía entrega de favores prebendales, así actúa el MAS para tener a los uniformados a su servicio político.

El MAS nació del sindicalismo, de los movimientos sociales, en especial de los cocalleros, se formó a la usanza del sindicato minero, con una idea corporativa de la política, con sueños del nacionalismo revolucionario: estatismo económico, antiimperialismo, nacionalización de los recursos naturales. El MNR revolucionario también venía, en parte, de la fortaleza de los sindicatos mineros y obreros. Pero el MAS se *aggiornò* porque se volcó en apoyo del neoliberalismo popular de cocalleros, gremiales, cooperativistas mineros, transportistas, contrabandistas y comerciantes de todo tipo (Toranzo, 2023b). Estas nuevas élites sociales, económicas y políticas son los componentes del Estado corporativo fundado el MAS, y a ellas hay que añadir a las FF. AA. que son aliadas del gobierno. Desde el otro bando, un aliado del gobierno de Morales fue la burguesía agropecuaria de oriente, con la cual el régimen desarrolló el capitalismo que había soñado el MNR revolucionario de 1952. ¿Debería ser una sorpresa que el “izquierdista” Morales se haya aliado con lo más conservador del empresariado cruceño? No, para nada, ese era el libreto de la Revolución nacional que fue continuado en el siglo XXI.

Si en Bolivia siempre existió la política en las calles, en especial por el desarrollo del sindicalismo revolucionario y del nacionalismo revolucionario, el MAS la generalizó, su gobierno abonó el camino para que todos los actores sociales usen el bloqueo, la huelga y el paro

---

30 El Plan Bohan fue elaborado por la Misión Bohan en 1942 y señalaba la necesidad del desarrollo del oriente boliviano, desarrollo que se comenzó a poner en práctica en 1952 con la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz.

para obtener sus demandas, para arrancarle al Estado los favores a los cuales creen tener derecho. La política en las calles ha dominado la política en el inicio del siglo XXI, lo hizo a través de la Guerra del Agua, la Guerra del Gas y otros movimientos sociales movilizados para pedir nacionalizaciones. Morales, a pesar de estar inhabilitado, también acudió a los bloqueos en 2025 para buscar ser candidato a la presidencia. Por eso las huellas de la Guerra del Chaco, y las ulteriores marcas del nacionalismo revolucionario de 1952, están presentes en la política boliviana contemporánea. El MAS no ha empujado ideas marxistas de creación del socialismo, ni siquiera del Socialismo del Siglo XXI, vía pensamiento sindical, lo que ha desarrollado es un piso más del nacionalismo revolucionario. Tampoco son las ideas indigenistas, recogidas a última hora, las que nutren lo fundamental de su acervo político, antes bien, el nacionalismo revolucionario es el meollo de su conducta práctica. Pero, paradójicamente, el discurso masista olvidó al mestizaje, que era crucial en la interpelación ideológica del MNR revolucionario. La Guerra del Chaco y la Revolución del 52 no sólo crearon el Estado revolucionario, sino una cultura política nacionalista revolucionaria que sigue presente en la mente de buena parte de los bolivianos, en especial de los sectores populares que son la mayoría de la población. Este es un problema para el desarrollo democrático futuro, porque esa cultura busca construir un Estado corporativo y no impulsa la creación de una ciudadanía democrática, promueve una sociedad civil no democrática formada por actores corporativos que se manejan bajo la lógica amigo-enemigo, nación-antinación (Toranzo, 2022b).

Esa cultura política no se adscribe a la democracia representativa, ni al respeto del estado de derecho ni a la vigencia de los *checks and balances*. En los próximos años y décadas, es poco probable que los bolivianos se desprendan de esa cultura política que es una traba para el desarrollo democrático. Muchos estudiosos afirman que se agotó el ciclo del nacionalismo revolucionario (Abruzzese, 2023), pero no reparan en que la cultura política creada por este está todavía vigente y no ha sido sustituida por una cultura política de ciudadanos, y dicha cultura se inclina a favor de las autocracias y no de la democracia (Toranzo, 2023a).

### **3. Corolario: ¿qué queda de lo nacional popular y cuál es el futuro del nacionalismo revolucionario?**

Después de 70 años, ¿en qué queda el nacionalismo revolucionario y lo nacional popular y qué futuro tendrá? Es muy complicado absolver estas preguntas, pero a través de lo que aconteció en la historia y con base en algunas intuiciones se puede pensar en el tema.

Sin duda, lo más fuerte que queda del nacionalismo revolucionario es la cultura política que desarrolló, nos referimos al rentismo, clientelismo, maximalismo político, prebendalismo, caudillismo, antiimperialismo americano, patrimonialismo. Su costumbre política es claramente la del sindicalismo revolucionario, su lógica productiva la del extractivismo, siempre ligada a la idea de construir un Estado empresario. La idea del antiimperialismo se conecta también con una cultura antiempresarial, enemiga de la empresa privada a la cual sataniza porque buscaría la ganancia. Todo esto sigue presente en el ideario de quienes se reclaman como parte del nacionalismo revolucionario. Hacia adelante y mirando el futuro, es poco probable que ello desaparezca, ni siquiera que disminuya, no se olvide que la cultura se crea en decenios y cambia en otro tanto de tiempo.

Su visión de poder es la de generar un Estado corporativo, con fuertes señales autocráticas, que en sus momentos de más radicalidad tiende a la dictadura. Justamente por el desarrollo de una cultura política corporativa Bolivia no creó una democracia de ciudadanos, antes bien, se trata de una extraña democracia que vive sin demócratas. En los 70 años de vigencia del nacionalismo revolucionario no se ha creado una democracia representativa, eso solamente sucedió entre 1985 y 2005. En las épocas de la democracia pactada hubo algunos signos débiles de democracia representativa; hacia adelante, es un reto crearla, sabiendo que en la mayoría de la población hay una cultura política que la rechaza como modelo democrático. No obstante, es preciso reconocer que en 70 años de nacionalismo revolucionario se hicieron grandes avances en materia de inclusión social, pero estos no siempre han venido acompañados de la construcción de un estado democrático ni la edificación de una

sociedad de ciudadanos. La marca del nacionalismo revolucionario es la creación de un Estado corporativo, con tendencia a la autocracia y negador de la democracia. Es poco probable que esta huella histórica desaparezca en el futuro. Sin embargo, el reto del país es construir democracia.

En los últimos 20 años de nacionalismo revolucionario indigenista impulsado por los gobiernos del MAS hubo un fuerte discurso indigenista de legitimación que se plasmó en la Constitución de 2009, empero, luego de dos décadas de vigencia de esas ideas, justo es reconocer que ellas van disminuyendo, su influencia es menor. Quizás eso suceda porque Bolivia aumenta su volumen de población urbana, la cual bordea cerca del 80% del total y va de la mano del incremento de la población mestiza, la misma que supera con mucho los dos tercios de la población total. Solamente los intereses políticos del poder han conseguido falsear cifras estadísticas en las cuales se muestra un porcentaje mayor de población indígena. El MNR revolucionario, ese de 1952, apostaba por el mestizaje y proponía erróneamente un mestizaje homogéneo, pero la realidad demuestra que en estos 70 años han aumentado los mestizajes diversos, muchos de los cuales no niegan para nada sus raíces ubicadas en distintos pueblos originarios, pero, asimismo, en estas épocas de globalización, se reclaman también como otros tantos grupos de mestizos. Si el MAS trató de ocultar los mestizajes, si intentó volverlos algo secundario y, con impostura, intentó mostrar a Bolivia solamente como un país indígena, la realidad expresa que la mayoría de los bolivianos se sienten mestizos y actúan como tales. En este terreno, la política del MAS fracasó y hacia adelante fracasará mucho más, por tanto, no tiene un norte exitoso.

En cuanto a formas de lucha, el nacionalismo revolucionario impuso la política en las calles sobre el uso de canales institucionales, eso seguirá vigente por mucho tiempo, no obstante, hay momentos en que el poder impulsa a sus actores a utilizar la calle para lograr sus reivindicaciones, pero las combina con el uso de canales institucionales. Por ejemplo, el MAS obligaba a sus movimientos sociales a cercar el Legislativo para que este apruebe leyes que convenía al Poder Ejecutivo. Otro de los datos de la cultura política, a la cual pasamos

revista, es el impulso refundacional de todo, en cada momento se quiere refundar la política, el país, las instituciones. De ese modo, no hay procesos que permitan madurar a las instituciones. De otra parte, si algo persiste en los actores, es la cultura de la victimización, siempre se acusa a otros de lo que pasa en el país, en la política o en la economía, eso implica que no existen visos de autocrítica en los actores sociales, sean de la base o de las élites. Es poco probable que esto cambie hacia adelante.

El nacionalismo revolucionario, ese que nació desde la Guerra del Chaco, se autodefinía como de izquierda, y hace años se decía que estas defendían el medio ambiente y a la Madre Tierra, hoy no lo hacen, más bien apuestan por el extractivismo y viven de él. Asimismo, ellas expresaban que eran defensoras de las libertades políticas, de pensamiento y de prensa, en estos 70 años, y con más virulencia en los 20 años del gobierno del MAS, han hecho todo lo contrario. En esos temas, en la actualidad no hay diferencias entre las llamadas izquierdas y derechas. Y es que estas categorías analíticas ya no tienen la fuerza explicativa que poseían en el pasado, ya no poseen las cargas valorativas de antaño, por tanto, es preciso escudriñar otras sendas para analizar. Justo por eso Luis Antezana decía que el nacionalismo revolucionario era solamente un operador ideológico que servía al poder, sea de izquierda o de derecha (1983). Si eso es así, no esperamos que en el futuro el nacionalismo revolucionario sea siempre de izquierda, como fue al nacer la Revolución de 1952.

Si esos problemas les sucedieron a las derechas e izquierdas, también la utilidad del concepto populismo ha tenido sus problemas, máxime en el presente, cuando se habla de populismos de izquierda y de derecha. El concepto populismo, por ser muy flexible, pierde fuerza analítica, y precisamente por ello debemos reconocer que los llamados populismos de derecha o de izquierda no contienen a la democracia como su centro definitivo. Los conceptos muy gelatinosos, como populismo, no ayudan a definir con precisión muchos de los fenómenos políticos y sociales que están esparcidos en el mundo, al contrario, conducen a generar muchas imprecisiones y eludir los problemas de fondo. Por ello, mirando al futuro, no tiene mucho sentido pensar que, si viene de nuevo el nacionalismo revolucionario, haya

la exigencia de definirlo como populismo de izquierda o de derecha, antes bien, lo central será conocer si eso que podría llegar se acerca más a las autocracias o a las democracias.

A 70 años de la Revolución de 1952, el nacionalismo revolucionario no es el de antes, y tampoco lo nacional popular parece ser lo que fue en esos tiempos. Si en esos años había claridad sobre lo que eran, lo mismo no sucede hoy día, pues lo “popular” ha cambiado mucho y es difícil definirlo sólo con base en ideas identitarias que el MAS agitó mucho en 20 años de gobierno, pero que ahora son discursos que se van diluyendo o debilitando y, más todavía, porque en 2025 estamos en un país donde la población es mayoritariamente mestiza. Tampoco los conceptos de clase facilitan la tarea, máxime en un país donde casi no hay proletarios y el empleo informal supera el 85%. Asimismo, los indicadores de pobreza no ayudan mucho en esta tarea dado que esos indicadores explican que más del 50% de la población es de clase media, cifra que disminuirá por la crisis económica que vive el país.

El MAS, durante 20 años de gobierno, ha vuelto a impulsar la lógica política amigo-enemigo, así, le sirvieron las polarizaciones para mantenerse en el poder y “destruir” a los enemigos. Puso en la silla de los enemigos a los *q'aras*, enemigos de *t'aras*; a la derecha contra la izquierda; al imperio versus la nación; a los cambas por enemigos de los collas; a los ricos por enemigos de los pobres; a los neoliberales por enemigos del proceso de cambio. Pero la paradoja de la historia es que los cocaleros son profundamente neoliberales, al igual que los campesinos, los cooperativistas mineros, los gremiales y los transportistas. Todos ellos no quieren que el Estado interfiera en sus negocios, al Estado solo lo quieren para que les dé alguna granjería. Es que en Bolivia hay un amplio neoliberalismo “popular” conformado por todos esos grupos, con las burguesías cholas en la cúspide de dichos sectores sociales.

Al inicio de la Revolución nacional, el sentimiento de lo nacional popular estaba claro, era el de los vulnerables de los de abajo, de los proletarios y campesinos, de las clases medias empobrecidas que se oponían a las oligarquías o a las aristocracias de su tiempo. Esos eran los sectores populares contra los oligárquicos. Pero a 70

años de la Revolución ¿existen las mismas oligarquías y aristocracia terrateniente y minera de la rosca del pasado? Está claro que todo ha cambiado, quedan muy pocas oligarquías “tradicionales”, en cambio, ahora hay otras oligarquías especiales, las sindicales, las de los políticos del MAS que se han enriquecido vía prebendas, y los grandes cooperativistas mineros, una parte cupular de los colcaleros, de los transportistas, de los contrabandistas, de los dueños de ferreterías. ¿Estas nuevas oligarquías serán parte de lo nacional popular? ¿Tendrán un sentimiento de cambio, de inclusión social si ahora son parte de la cúspide social? ¿Los nuevos movimientos sociales, de base indígena, muchos de ellos en directa conexión con el contrabando y el narcotráfico, tienen la pulsión nacional popular del cambio social o desean solamente seguir lucrando de los negocios ilícitos?

En general pareciera que el sentimiento nacional popular está debilitado, no digo acabado, pues podría renacer en algún momento, pero por ahora no parece ser una “utopía revolucionaria”, ni siquiera un sueño de progreso o de inclusión social. En el presente no tienen valores que conmuevan y movilicen a la sociedad como sucedía al salir de la Guerra del Chaco y en los albores de la Revolución de 1952.

Desde la perspectiva coyuntural, ubicados en 2025, en el camino hacia adelante, siguiendo la lógica pendular de la política, es probable que el nacionalismo revolucionario no tenga propuesta viable para los próximos años, en especial por el derrumbe económico, institucional y moral de 20 años de gobierno del MAS. Buena parte de la población está vacunada por el estatismo económico del MAS, por el fallido extractivismo, por el hundimiento institucional, por su cercanía exagerada con el narcotráfico, por la política prebendal que marcó al Estado durante 20 años y por el derrumbe moral y de valores al cual ha llevado. Por eso, a corto plazo, quizás la mayoría de los bolivianos quieran huir del nacionalismo revolucionario indigenista del MAS. Pero nada asegura que, siguiendo la lógica pendular de la política, luego de una nueva oleada liberal, años después, pueda venir de nuevo una resurrección del nacionalismo revolucionario que busque una presencia más fuerte del Estado en la economía. La historia será quien responda a estas conjeturas.

## Bibliografía

Abruzzese, Renzo

2023 “Nacionalismo revolucionario y el final del ciclo del 52”. *Oscar Ortiz a TV. YouTube*. Web. <https://www.youtube.com/watch?v=wa6horcfZFM>

Almaraz, Sergio

1967 *El poder y la caída*. Cochabamba: Los Amigos del Libro.

1969 *Réquiem para una república*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.

Antezana, Luis

1983 “Sistemas y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1970)”. *Bolivia, hoy*. René Zavaleta (comp.). México: Siglo XXI.

Ayo, Diego

2006-2007 *Democracia boliviana, un modelo para desarmar*. La Paz: FES-ILDIS/Oxfam.

Brockmann, Robert; Raúl Peñaranda

2023 *Escape a los andes. La historia de Mauricio Hochschild, “el Schindler de Bolivia”*. Buenos Aires: Aguilar.

Calderón G., Fernando; Alicia Szmukler

1999 *La política en las calles: política, urbanización y desarrollo*. La Paz/Cochabamba/Quito: Plural editores/Ceres/UASB.

Céspedes, Augusto

1965 *Metal del diablo*. Madrid: Casa de las Américas.

1985 *Sangre de mestizos*. La Paz: Urquizo.

1985 *El dictador suicida*. La Paz: Iris.

Fuentes, Carlos

1985 *La región más transparente*. México: Fondo de Cultura Económica.

Guevara Arze, Walter

1946 *Manifiesto a los electores de Ayopaya*. Quito: Biblioteca Clacso.

Klein, Herbert

1968 *Orígenes de la revolución nacional boliviana. La crisis de la generación del Chaco*. La Paz: Juventud.

Marof, Tristán

1926 *La justicia del inca*. Bruselas: La edición Latino Americana.

Montenegro, Carlos

1984 *Nacionalismo y coloniaje*. La Paz: Librería Editorial “G.U.M”.

Tapia, Luis

2003 *Modernizaciones empobrecedoras*. La Paz: La Comuna.

Toranzo, Carlos

2006 *Rostros de la democracia: Una mirada mestiza*. La Paz: FES-ILDIS/Plural editores.

2008 “Lógica ciudadana y lógica corporativa”. *Cuadernos de Futuro*, núm. 8.

2009 “Repensando el mestizaje en Bolivia”. *¿Nación o naciones bolivianas? Institucionalidad para nosotros mismos*. Gonzalo Rojas (coord.). La Paz: Cides-UMSA.

2017 “Nacionalismo revolucionario indigenista”. *Ideas y Debate*, núm. 8.

2020 “Burguesías cholas y capitalismo en Bolivia”. *Journal de comunicación social*, núm. 10.

2022a “Bolivia: Los problemas de la democracia”. *Ideas y Debate*, núm. 12.

2022b “Sociedad civil no democrática”. *Página Siete*.

2023a “Autocracias y democracias”. *Página Siete*.

2023b “Burguesías cholas y neoliberalismo popular”. *Página Siete*.

Zavaleta, René

2013 “Lo nacional popular en Bolivia”. *Obra completa*. Tomo II: Ensayos 1975-1984. La Paz: Plural editores.

# ¿Cómo puede Bolivia encajar en un nuevo orden mundial?

*Lykke E. Andersen<sup>1</sup> y Raphaela Nina Andersen<sup>2</sup>*

## Resumen

El bicentenario de Bolivia coincide con un momento de profundas transformaciones en el orden internacional, marcado por una transición hacia un mundo multipolar y avances exponenciales en inteligencia artificial. Estos cambios están reconfigurando las bases del poder global y generando altos niveles de incertidumbre, pero también abren espacios para repensar modelos de desarrollo y redefinir el rol de los países en el escenario mundial.

Bolivia, pese a los múltiples desafíos que enfrenta, posee fortalezas significativas que pueden ser aprovechadas para una inserción

- 
- 1 Lykke E. Andersen tiene un Ph.D. en Economía de la Universidad de Aarhus, Dinamarca, y cuenta con más de 30 años de experiencia en investigación sobre desarrollo y medio ambiente en América Latina. Actualmente se desempeña como directora ejecutiva de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) en Bolivia. Es una autora prolífica, con más de 300 publicaciones y, según RePEc/IDEAS, se encuentra entre el 5 % de las economistas mujeres más citadas a nivel mundial.
  - 2 Raphaela Nina Andersen tiene una doble licenciatura en Economía y Ciencias Políticas de la Universidad Sorbonne, París, gracias a una Beca de Excelencia Mayor otorgada por el Gobierno de Francia. Actualmente cursa una maestría en Economía en Sciences Po París.

estratégica en este nuevo contexto. Su resiliencia histórica, junto con la riqueza territorial, cultural y social que la caracteriza, constituyen una base sólida para una participación constructiva y diferenciada.

Este documento identifica cuatro áreas clave en las que Bolivia podría asumir un rol protagónico: el turismo con propósito, la valorización de su biodiversidad y servicios ecosistémicos, su potencial como *hub* comercial regional y la transición hacia una matriz energética más diversificada y sostenible.

## 1. Introducción: un bicentenario en tiempos de ruptura

El bicentenario de Bolivia coincide con un momento de inflexión en la historia global. Las estructuras tradicionales de poder, producción y conocimiento están siendo sacudidas por una serie de fuerzas disruptivas, entre las que destacan la transición hacia un orden multipolar y el avance vertiginoso de la inteligencia artificial.

A nivel nacional, los desafíos no son menores: el agotamiento del modelo extractivista, un creciente endeudamiento público, presiones inflacionarias, la acelerada deforestación e incendios forestales, el aumento de la conflictividad social y la emigración de capital humano, amenazan con debilitar nuestras capacidades internas.

Sin embargo, toda crisis trae consigo una oportunidad. Bolivia, país megadiverso, resiliente y con una historia marcada por la reinención, tiene el potencial de convertirse en un actor propositivo en la configuración de un nuevo orden mundial.

¿De qué manera? No compitiendo en los mismos frentes que las grandes potencias, sino apostando por la creatividad, la sostenibilidad, la inteligencia colectiva y la capacidad de ofrecer soluciones a escala humana. Este artículo explora algunas de las tendencias globales más relevantes y analiza cómo Bolivia podría insertarse en ellas con un rol activo y estratégico.

A continuación explicamos cómo se organiza el texto. El subtítulo 2 describe las dos grandes transformaciones que actualmente reconfiguran el orden internacional: la emergencia de un mundo

multipolar y la aceleración de la inteligencia artificial. El subtítulo 3 analiza fortalezas clave que podrían permitir a Bolivia redefinir su inserción internacional desde una posición propia. El subtítulo 4 destaca cómo la resiliencia histórica del país puede convertirse en un activo estratégico; y el subtítulo 5 identifica cuatro áreas prioritarias en las que Bolivia puede desempeñar un rol singular. Finalmente, el último subtítulo ofrece algunas reflexiones de cierre.

## **2. Transformaciones globales que reconfiguran el tablero**

Las placas tectónicas del sistema internacional están en movimiento y Bolivia, como todos los países, se enfrenta al doble desafío de adaptarse y posicionarse estratégicamente en un nuevo escenario global aún en construcción. Este contexto de cambio profundo no debe interpretarse únicamente como una amenaza, este representa también una ventana de oportunidad para redefinir el rol de Bolivia en el mundo. Esta sección analiza dos tendencias globales que están transformando radicalmente las reglas del juego internacional.

### **2.1. Transición hacia un orden mundial multipolar**

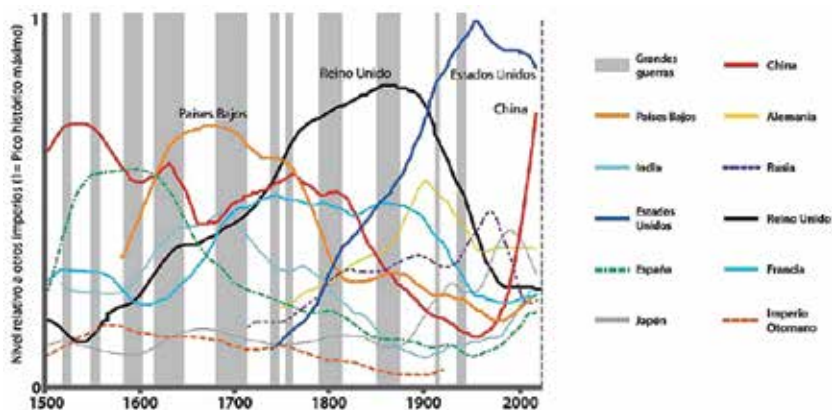
Una de las transformaciones más significativas del orden internacional contemporáneo es el tránsito de una hegemonía unipolar, dominada por Estados Unidos tras la Guerra Fría, hacia un escenario multipolar, caracterizado por el ascenso de nuevas potencias, en particular China, y por un Sur Global cada vez más articulado y proactivo en la escena internacional.

#### ***Ciclos de hegemonía y declive: la transformación del poder global***

Uno de los analistas más influyentes de esta transformación es Ray Dalio, quien, en su libro más reciente, *How Countries Go Broke: The Big Cycle*, advierte que el actual ciclo histórico está marcado por la decadencia relativa de Estados Unidos y la emergencia de nuevas potencias que desafían el *statu quo* (Dalio, 2024).

Basado en un análisis riguroso de patrones históricos observados en imperios como el neerlandés, el británico y el estadounidense durante los últimos 500 años (ver gráfico 1), Dalio sostiene que los cambios en el liderazgo global no son anomalías, sino fenómenos recurrentes.

**Gráfico 1**  
**Posiciones relativas de grandes imperios**



Nota: El poder relativo se mide como el promedio de ocho indicadores relacionados con educación, innovación, competitividad, producción, comercio internacional, fuerzas armadas, centros financieros y estatus de moneda de reserva.

Fuente: Dalio, 2021.

Estos ciclos se desarrollan siguiendo secuencias características: expansión, auge, sobreendeudamiento, pérdida de competitividad, conflictos internos y, finalmente, declive (ver gráfico 2).

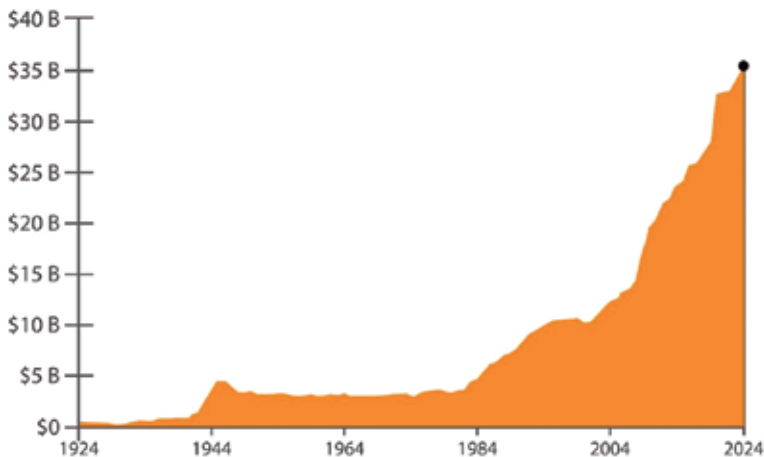
En este marco, Dalio sostiene que Estados Unidos se encuentra actualmente en una fase avanzada de ese ciclo descendente, caracterizada por una aguda polarización política, niveles históricamente altos de deuda pública (ver gráfico 3), crecientes tensiones sociales y el surgimiento de desafíos externos por parte de potencias emergentes como China.

**Gráfico 2**  
**El Gran Ciclo de los imperios**



Fuente: Dalio, 2021

**Gráfico 3**  
**Deuda pública de Estados Unidos, 1924-2024**  
**(en millones de millones de dólares reales de 2024)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gobierno de Estados Unidos (<https://fiscaldata.treasury.gov/americas-finance-guide/national-debt/#the-growing-national-debt>)

Aunque estas dinámicas no implican un colapso inmediato del orden existente, sí anuncian transformaciones profundas en los marcos institucionales, geopolíticos y económicos que han regido las últimas décadas. Muchos de los supuestos que han estructurado la globalización liderada por Occidente, como la centralidad de Estados Unidos en el comercio mundial, la hegemonía del dólar y su liderazgo tecnológico, ya no son incuestionables. Como advierte Dalio (2024), las transiciones hegemónicas suelen venir acompañadas de tensiones geopolíticas, crisis económicas y una reconfiguración estructural del sistema internacional.

### ***El dólar: el privilegio (y dilema) de la moneda de reserva mundial***

Desde el acuerdo de Bretton Woods en 1944, el dólar estadounidense ha ocupado un rol central como moneda de reserva mundial. Inicialmente, el sistema financiero internacional estaba respaldado por una convertibilidad fija del dólar al oro (USD 35 por onza), lo que otorgaba a Estados Unidos una posición privilegiada en ese orden económico global. Aunque la convertibilidad se suspendió en 1971, el dólar mantuvo su rol como divisa dominante en el comercio, las reservas y el financiamiento global. Esta supremacía ha traído ventajas significativas para Estados Unidos, pero también ha generado costos estructurales que se han intensificado con el tiempo.

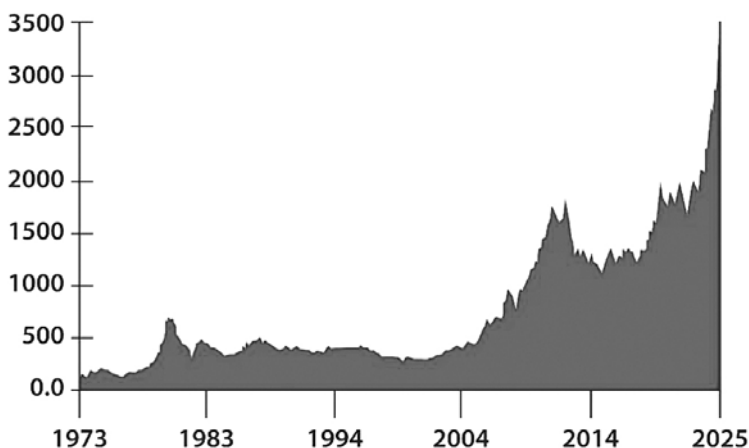
Entre las principales ventajas estratégicas de ser la moneda de reserva global destacan la capacidad de financiar déficits fiscales y comerciales sin enfrentar presiones inmediatas del mercado, ya que la demanda mundial por activos en dólares, considerados refugios seguros, sostiene su valor. Esta posición también otorga a Estados Unidos un considerable poder geopolítico: al controlar gran parte del sistema financiero internacional, puede imponer sanciones, restringir transacciones y condicionar flujos financieros globales. A ello se suma el señoreaje: Estados Unidos exporta activos en dólares, papel o deuda, y recibe bienes y servicios reales a cambio, un privilegio que le confiere una posición económica única.

Sin embargo, el rol del dólar como moneda de reserva global también genera tensiones estructurales. El llamado dilema de Triffin

plantea que, para abastecer de liquidez al sistema global, Estados Unidos debe emitir más dólares de los que puede respaldar con producción real o reservas, lo que conduce a déficits externos crónicos y a un endeudamiento creciente. Esto mina gradualmente la confianza estructural en el sistema. Además, la alta demanda del dólar mantiene su valor sobrevaluado, lo que perjudica la competitividad de las exportaciones estadounidenses y acelera la desindustrialización (Triffin, 1960). Esta posición también fomenta burbujas financieras, ya que la entrada de capital barato alimenta ciclos de endeudamiento y sobrevaloración de activos, como ocurrió en las crisis de 2001 y 2008 (Eichengreen, 2010).

Hoy, la pregunta ya no es si el dólar perderá su posición privilegiada, sino cuándo ocurrirá. En comparación con su valor inicial fijado en el acuerdo de Bretton Woods, USD 35 por onza de oro, su valor actual, superior a USD 3,300 USD por onza, indica que el dólar ya ha perdido cerca del 99 % de su valor (ver gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Tipo de cambio entre USD y oro (USD/onza)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de <https://goldprice.org/>

La deuda explosiva de Estados Unidos y la acelerada devaluación del dólar han incentivado a otros países a diversificar sus reservas

internacionales, fortalecer acuerdos bilaterales en monedas propias y explorar alternativas al sistema financiero dominado por Estados Unidos.

### ***BRICS y el horizonte posthegemónico***

Durante la cumbre de agosto de 2023, los líderes de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) se reunieron para abordar la necesidad de fortalecer el uso de monedas locales en las transacciones entre los países miembros, con el fin de reducir la dependencia del dólar en las operaciones transfronterizas.

Este proceso de desdolarización se refleja en diversas acciones concretas: la firma de acuerdos de intercambio de divisas, la creación de nuevas instituciones financieras como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y el Acuerdo de Reserva Contingente (CRA), la promoción del uso de monedas locales en intercambios bilaterales, y la búsqueda de una mayor diversificación de reservas internacionales.

El objetivo de estas iniciativas es promover una mayor soberanía financiera y reducir la vulnerabilidad de los países frente a las fluctuaciones del dólar. Al impulsar una arquitectura financiera multipolar, los BRICS buscan redistribuir el poder económico global y ofrecer a los países del Sur Global una mayor autonomía (Arnold, 2024).

## **2.2. La revolución tecnológica y la inteligencia artificial**

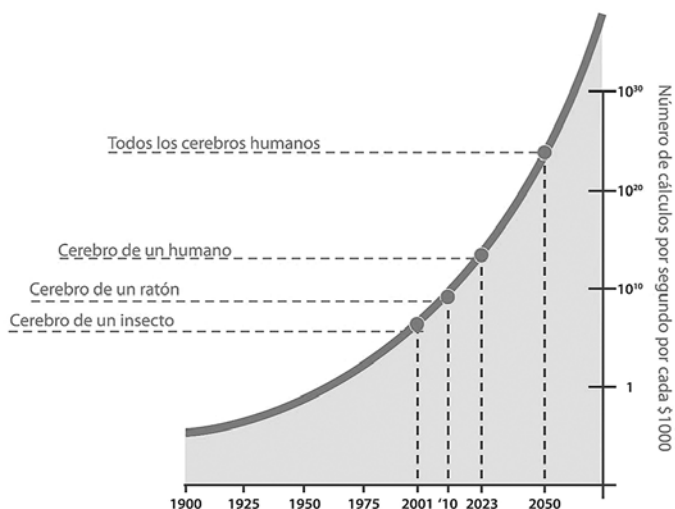
La inteligencia artificial (IA) y la automatización están reconfigurando aceleradamente todos los ámbitos de la vida humana: no sólo la industria y la tecnología, sino también la agricultura, la salud, la educación, el transporte, las finanzas, la gestión pública e incluso las artes.

En su libro más reciente, *The Singularity Is Nearer*, el futurista Ray Kurzweil sostiene que el progreso tecnológico sigue una trayectoria exponencial y que en 2050 se podrá comprar con 1000 dólares una computadora con la misma capacidad de cálculo que todos los cerebros humanos juntos (ver gráfico 5). Anticipa que, hacia 2029, la IA alcanzará la inteligencia general humana y que para 2045 podríamos ingresar en la denominada “Singularidad”: un punto de inflexión en

el que la fusión entre humanos y máquinas permitiría trascender nuestras limitaciones biológicas (Kurzweil, 2024).

Kurzweil ofrece una visión audaz y optimista, aunque también advierte sobre grandes desafíos éticos y sociales: la automatización del empleo, el aumento de la desigualdad, la necesidad de nuevas estructuras económicas como la renta básica universal, y los riesgos inherentes a un desarrollo tecnológico sin una gobernanza adecuada.

**Gráfico 5**  
**La Curva de la Ley de Kurzweil**



Fuente: Elaboración propia con base en Kurzweil (2025)

Estas proyecciones resultan cada vez más plausibles en el contexto actual, marcado por una carrera acelerada en torno al desarrollo de la inteligencia artificial. Esta carrera no es sólo tecnológica, sino también geopolítica: se ha convertido en una competencia estratégica por el liderazgo global entre los principales polos tecnológicos del mundo, como Estados Unidos, China y la Unión Europea (Schmid, Lambach, Diehl & Reuter, 2025).

Esta competencia tiene el potencial de reconfigurar profundamente el equilibrio global de poder, ya que las capacidades tecnológicas

se han convertido en un nuevo eje estratégico de influencia y competitividad. La manera en que los países gestionen y aprovechen esta tecnología determinará, en gran medida, su posición futura en el escenario internacional (Pavel *et al.*, 2023). En este escenario, algunas potencias, como Estados Unidos, han optado por limitar la regulación para no frenar la innovación, lo que alimenta aún más el crecimiento exponencial, y desregulado, de esta transformación.

El físico Max Tegmark, del MIT, plantea en su libro *Life 3.0: Being Human in the Age of Artificial Intelligence* diversos escenarios posibles para el futuro de la humanidad, que van desde utopías tecnológicas hasta distopías dominadas por superinteligencias incontrolables (2017). Tegmark hace un llamado urgente a establecer marcos éticos, regulaciones claras y cooperación internacional para asegurar que el desarrollo de la IA beneficie a toda la humanidad. No obstante, este tipo de gobernanza global aún está lejos de materializarse.

La naturaleza transnacional y sin fronteras de la inteligencia artificial dificulta profundamente su control y regulación. Aunque existe consenso sobre la necesidad de establecer marcos regulatorios globales, estos procesos serán lentos y complejos. Mientras tanto, es probable que atravesemos una etapa de caos, confusión e incertidumbre geopolítica, caracterizada por tensiones inéditas tanto a nivel nacional como internacional.

Uno de los mayores retos será preservar la verdad y la confianza en un entorno digital cada vez más contaminado por la desinformación y el contenido sintético. En este contexto, muchas personas buscarán refugio en lo auténtico: la naturaleza, las relaciones humanas directas y comunidades que mantengan formas de vida tangibles, menos mediadas por lo virtual. Algo real y concreto a lo cual aferrarse, en el sentido más literal.

A pesar de sus altos niveles de ingreso y sofisticación tecnológica, muchos países desarrollados enfrentan una crisis de sentido, lo que se manifiesta en una epidemia silenciosa: el número de suicidios supera con creces las muertes en combate. En Estados Unidos, por ejemplo, más de 48.000 personas se quitan la vida cada año, mientras que las muertes por enfrentamientos bélicos son prácticamente inexistentes desde el fin de la intervención en Afganistán (Our World

in Data, n.d.; UCDP, 2023). En conjunto, los países de altos ingresos registran más de 100.000 suicidios anuales (World Health Organization, 2021), una cifra que supera por cientos de veces las muertes por conflictos armados.

Esta paradoja revela una dimensión profundamente humana del colapso: sociedades que han alcanzado altos estándares de vida material, pero que muestran signos crecientes de desconexión, soledad y pérdida de sentido. Autores como Han (2017) y Wilkinson y Pickett (2010) han documentado cómo las estructuras sociales basadas en el hiperindividualismo, la autoexplotación y la desigualdad generan malestar psicológico, ansiedad crónica y debilitamiento de los vínculos comunitarios. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha advertido que, en esta nueva era de amenazas transversales, la seguridad humana debe ampliarse para incluir el bienestar emocional, la cohesión social y la resiliencia ante *shocks* multidimensionales (UNDP, 2022).

Esta reflexión invita a repensar qué tipo de liderazgo y qué valores deben guiar el nuevo orden mundial en construcción. Con ello en mente, pasamos a examinar algunas de las fortalezas que Bolivia puede ofrecer en este contexto, no desde la lógica de la competencia entre potencias, sino desde su capacidad de cultivar vínculos humanos, identidad territorial y formas de vida integradas con la naturaleza.

### **3. Bolivia frente al cambio global: una inserción estratégica y diferenciada**

En un contexto internacional marcado por la reconfiguración drástica del orden global, Bolivia se encuentra ante una encrucijada que, aunque llena de desafíos, también abre oportunidades únicas. Mientras muchas economías avanzadas han construido sistemas altamente eficientes en condiciones de estabilidad, esos mismos sistemas tienden a mostrar fragilidad en tiempos de disrupción. En cambio, la sociedad boliviana, acostumbrada a convivir con incertidumbre económica, política y climática, ha desarrollado una resiliencia adaptativa profunda.

Esta capacidad de resistir, reconfigurarse y continuar puede convertirse en una ventaja crucial en las próximas décadas, caracterizadas por volatilidad estructural y rupturas sistémicas.

Paradójicamente, justo cuando Bolivia atraviesa una crisis de reservas internacionales, el dólar estadounidense, símbolo de seguridad financiera durante décadas, comienza a perder su hegemonía como moneda de reserva y de comercio global. Para los países que acumularon grandes activos denominados en dólares, esta transición podría significar una pérdida sustancial de poder adquisitivo. Bolivia, sin embargo, al contar con reservas mínimas en esa divisa, no enfrenta ese riesgo. Lo que hoy parece una vulnerabilidad podría convertirse en una ventaja.

Este nuevo escenario abre la puerta para repensar la estrategia monetaria y geoeconómica del país. En lugar de intentar reconstruir una posición basada en una moneda en declive, Bolivia podría diversificar sus reservas internacionales incorporando yuanes –vinculados a su principal socio comercial, China–, euros e incluso oro físico. La incorporación de Bolivia como Estado asociado a los BRICS+ desde enero de 2025 refuerza esta posibilidad al facilitar nuevas formas de cooperación financiera, comercial y tecnológica con países del Sur Global.

Simultáneamente, Bolivia no tiene, ni necesita tener, una posición dominante en la carrera tecnológica global. La competencia por la supremacía en inteligencia artificial y automatización exige niveles de inversión, escala y sofisticación que hoy están fuera de su alcance. Pero esto no significa quedar al margen del nuevo orden. Significa, más bien, identificar un camino propio, coherente con su realidad y sus fortalezas.

Con una biodiversidad excepcional, una riqueza cultural única y formas de vida comunitaria todavía ancladas en el territorio, Bolivia puede posicionarse como un lugar donde el mundo moderno, fragmentado, acelerado y digitalizado, encuentre la posibilidad de reconectar con lo real. Un espacio de equilibrio humano, ecológico y espiritual en una era crecientemente dominada por lo artificial y lo efímero. Estos activos, aunque difíciles de medir en términos económicos convencionales, están cobrando valor a escala global,

precisamente porque ofrecen autenticidad, sentido de pertenencia y bienestar integral.

Esta vía no constituye una retirada, sino una propuesta alternativa para insertarse en el nuevo orden mundial con una identidad propia. No se trata de competir en lo que otros hacen mejor, sino de destacar en aquello que sólo Bolivia puede ofrecer. Nichos estratégicos como el turismo regenerativo, la biocultura, la soberanía alimentaria, la ciencia de la conservación o las tecnologías ancestrales pueden convertirse en pilares de una inserción diferenciada y sostenible.

Más que adaptarse pasivamente, Bolivia puede contribuir activamente a la redefinición del futuro global. Y puede hacerlo desde su mayor fortaleza histórica: la resiliencia.

#### **4. Resiliencia histórica como ventaja en un mundo incierto**

Bolivia es un país que ha aprendido a convivir con la incertidumbre. Crisis económicas cíclicas, hiperinflación, golpes de Estado, dictaduras, nacionalizaciones y privatizaciones, conflictos sociales, migraciones masivas, pandemias, catástrofes naturales y prolongadas inestabilidades institucionales han marcado la historia reciente del país. Sin embargo, lejos de constituir una desventaja estructural, esta trayectoria ha forjado una cultura de resiliencia social profundamente arraigada, especialmente entre los sectores populares y las generaciones mayores.

En un mundo donde las certezas se disuelven y las crisis sistémicas se vuelven recurrentes, esta resiliencia puede convertirse en un activo estratégico para Bolivia.

#### ***Pluriactividad y diversificación informal de ingresos***

Ante la precariedad del empleo formal, muchos bolivianos han desarrollado una capacidad notable para combinar múltiples fuentes de ingreso: comercio informal, agricultura familiar, artesanía, transporte, servicios y redes de trueque. Esta lógica de pluriactividad se manifiesta cotidianamente en espacios urbanos y rurales, y puede ilustrarse con

un ejemplo aparentemente simple, pero profundamente representativo: la tienda de la esquina.

A primera vista, se trata de un pequeño negocio familiar, modesto, pero bien abastecido, que ofrece productos básicos como arroz embolsado, detergente, dulces sueltos y recargas de celular. Sin embargo, esta tienda es sólo una expresión visible de un ecosistema doméstico multifuncional. En la planta baja opera el comercio; en el piso superior, se alquila una habitación que genera ingresos adicionales. Desde la cocina del hogar se preparan diariamente almuerzos caseros, destinados tanto a trabajadores de la zona como a clientes que encargan sus pedidos por plataformas digitales como PedidosYa. La vivienda es, al mismo tiempo, residencia, centro de producción, nodo logístico y espacio de comercialización.

El vehículo familiar, por su parte, cumple también funciones múltiples: entre semana, presta servicios de transporte público, y los fines de semana se transforma en tienda móvil, permitiendo llevar productos, ropa, electrodomésticos, mercancía importada, promocionados por redes sociales como Facebook Marketplace a ferias o barrios vecinos. Este enfoque flexible y polifuncional puede resultar crucial en un futuro donde los empleos tradicionales serán desplazados por la automatización y los mercados serán más inestables.

### ***Redes familiares y comunitarias de contención***

A diferencia de las sociedades individualizadas, donde las crisis suelen dejar a las personas sin red de apoyo, en Bolivia la familia ampliada y las comunidades de origen siguen siendo estructuras vivas de soporte material y emocional. Ante la adversidad, las familias se reagrupan: comparten vivienda, alimentos, cuidado de niños y ancianos, ingresos y saberes.

Las redes comunitarias, rurales, barriales o migrantes, siguen reproduciendo lógicas de reciprocidad y solidaridad que, aunque debilitadas por la urbanización acelerada, conservan un importante poder amortiguador. En un mundo que enfrenta crecientes desafíos de salud mental, soledad y fragmentación social, estas formas de organización pueden constituir fuentes de cohesión y resiliencia colectiva.

### ***Ahorro pragmático y gestión del riesgo***

Tras experiencias traumáticas como la hiperinflación de los años ochenta, muchas familias bolivianas desarrollaron una fuerte desconfianza hacia el sistema financiero formal. Como respuesta, se consolidó una cultura del ahorro precavido basada en la diversificación de activos tangibles: terrenos, animales, dólares físicos, oro o bienes duraderos.

Si bien esta estrategia limita la intermediación financiera y el dinamismo bancario, también ha funcionado como una forma de autoprotección frente a la volatilidad y la pérdida de valor del dinero, algo que podría resultar funcional en un contexto global cada vez más incierto.

### ***Diversidad cultural como adaptabilidad estructural***

La riqueza cultural y lingüística de Bolivia, con múltiples cosmovisiones, formas de organización social y prácticas productivas, no es sólo un patrimonio simbólico: es una reserva práctica de alternativas civilizatorias. Modelos como el *ayni* (reciprocidad), la *mink'a* (trabajo colectivo) o la agricultura en terrazas muestran cómo saberes ancestrales pueden ofrecer soluciones eficientes, sostenibles y resilientes a problemas contemporáneos.

En un mundo donde los modelos únicos muestran signos de agotamiento, la pluralidad cultural y epistémica de Bolivia puede convertirse en una fuente de innovación a escala humana.

### ***De la resistencia a la propuesta***

Estos mecanismos sociales de resiliencia, pluriactividad económica, redes familiares, ahorro precautorio y diversidad cultural, han permitido a la población boliviana resistir múltiples crisis sin colapsar, incluso cuando las instituciones formales han fallado. Hoy, en medio de una transición global incierta, estas capacidades pueden constituir ventajas comparativas reales, difíciles de replicar por países que han vivido demasiado tiempo en entornos de estabilidad relativa.

Lejos de romantizar la precariedad, se trata de reconocer que allí donde hubo escasez, también hubo ingenio; y allí donde hubo exclusión, también floreció la comunidad.

Sin embargo, la resiliencia, aunque necesaria, no es suficiente. El desafío para Bolivia consiste en transformar esta capacidad de adaptación en una estrategia de proyección orientada hacia la creación de bienes y servicios con valor agregado y demanda creciente a nivel global. Esto implica transitar de una economía de sobrevivencia a una economía de propuesta, articulando conocimientos locales, innovación tecnológica y nichos estratégicos que integren identidad, sostenibilidad y competitividad.

## **5. Nichos estratégicos para una inserción internacional con identidad**

Bolivia no necesita competir en las grandes ligas tecnológicas. Puede abrirse camino con propuestas originales que respondan a los nuevos anhelos globales: autenticidad, reconexión con la naturaleza y sostenibilidad compartida. En esta sección desarrollamos algunas de las ideas más prometedoras.

### **5.1. Turismo con propósito**

El turismo global atraviesa una transformación profunda: ya no se busca únicamente descanso o entretenimiento, sino experiencias significativas que generen impactos positivos tanto en los visitantes como en los territorios que los acogen. Desde la perspectiva de SDSN Bolivia y Fundación IES (2024), el turismo con propósito es una herramienta de desarrollo sostenible que integra la conservación ambiental, la inclusión social y la dinamización de las economías locales, promoviendo una relación respetuosa y mutuamente beneficiosa entre visitantes y comunidades anfitrionas.

Bolivia tiene condiciones únicas para destacar en este nuevo paradigma. Su extraordinaria riqueza natural y diversidad cultural le permiten ofrecer experiencias auténticas y transformadoras. Más aún,

puede posicionarse como un referente en turismo regenerativo, en el cual, el acto de viajar no sólo no dañe, sino que regenere ecosistemas, revitalice culturas y abra nuevas oportunidades económicas.

### ***Más que actividad económica: una estrategia de resiliencia***

Para ser verdaderamente resiliente, el turismo no debe convertirse en la única fuente de ingresos de las comunidades, sino funcionar como un complemento articulado con otras formas de producción y vida. Esto requiere atraer a un perfil distinto de visitantes: personas comprometidas y curiosas, como estudiantes, voluntarios, científicos, artistas o inversionistas, que se queden más tiempo, se involucren activamente y regresen como embajadores informales de Bolivia. Cuando está bien gestionado, este turismo no pone en riesgo el patrimonio natural y cultural, sino que lo preserva, lo fortalece y lo proyecta al mundo.

Un ejemplo es el agroturismo, que permite a los visitantes aprender de primera mano sobre cultivos como el café, el cacao o la miel, reconociendo su origen, su relación con el territorio y su valor ambiental y cultural. Otro ejemplo aún más innovador es el turismo vinculado a la minería artesanal sin mercurio. Una pareja belga, por ejemplo, expresó su deseo de extraer personalmente el oro con el que fabricarían sus anillos de boda. Rechazaban comprar oro de origen incierto, posiblemente asociado a daño ambiental o explotación, y buscaban una experiencia ética, trazable y significativa. Este caso muestra cómo el turismo puede ofrecer alternativas reales para revalorizar prácticas mineras sostenibles y generar ingresos complementarios para las comunidades.

Estas iniciativas no sólo dinamizan servicios como el transporte, la alimentación, el alojamiento o los talleres de artesanía y joyería. También abren la posibilidad de reconfigurar el significado del oro en América Latina: de una mercancía destructiva a un símbolo de memoria, dignidad y creatividad. Una visión ambiciosa sería el desarrollo de una Ruta del Oro Ético, siguiendo los caminos ancestrales del Qhapaq Ñan, conectando historia, paisajes espectaculares, minería artesanal y turismo comunitario.

### ***Turismo como estrategia educativa y de ciudadanía***

El verdadero potencial del turismo con propósito exige ampliar su definición. No se trata sólo de atraer divisas del extranjero, sino de compartir lo cotidiano con quienes lo desconocen. El visitante puede ser del mismo país o de otra región. Entendido así, el turismo incluye también el turismo educativo, científico, doméstico, intercultural e intergeneracional. Y puede convertirse en una puerta de entrada a nuevas formas de integración territorial, hospitalidad recíproca y cohesión nacional.

Por ejemplo, una escuela de El Alto podría organizar una visita al Beni para que sus estudiantes conozcan el cultivo y transformación del cacao silvestre. Este cacao, producido bajo sombra en sistemas agroforestales, preserva los bosques nativos y revaloriza saberes ancestrales. Como señalan Leyton y Choque (2017), esta producción no sólo evita la deforestación, sino que promueve activamente la reforestación. Para los estudiantes, esta vivencia se transforma en una experiencia formativa sobre biodiversidad, economía sostenible y orgullo cultural.

Desde esta perspectiva, incluso podría imaginarse un programa de servicio cívico plurinacional en el que jóvenes de distintas regiones del país colaboren en proyectos comunitarios fuera de su entorno habitual, y luego reciban a otros en sus propios territorios. Este enfoque generaría ciudadanía basada en el compartir, el cuidado y la reciprocidad.

Como destacan Rodríguez, Martínez-Roget y Pawlowska (2013), el turismo educativo y de valores compartidos puede ser una estrategia de desarrollo territorial que genere orgullo, refuerce vínculos sociales y mejore la percepción del territorio, tanto en los locales como en los visitantes.

### ***Inclusividad y creatividad desde abajo***

A diferencia de los sectores extractivos o altamente centralizados, el turismo puede constituirse como una red abierta e inclusiva, donde prácticamente cualquier persona pueda participar. Por ejemplo, los

lustrabotas de La Paz han desarrollado recorridos alternativos por la ciudad, como los llamados Tours del Hormigón Armado, que revelan capas ocultas de historia y cultura popular. Estas iniciativas rompen con la estética folclórica dominante y generan dignidad y visibilidad para sectores tradicionalmente excluidos.

Lo importante es usar la creatividad para articular actividades complementarias. Por ejemplo, la agricultura puede combinarse con la gastronomía para ofrecer experiencias en las que los visitantes cultiven, cosechen y cocinen sus propios alimentos. En un mundo desconectado de los ciclos vitales, estas vivencias recuperan el vínculo con la tierra y revalorizan los saberes campesinos.

En conclusión, el turismo con propósito no sólo puede ser motor de desarrollo local, sino también una estrategia de reconexión global. Para que Bolivia se posicione como un referente en este nuevo paradigma, es necesario construir una visión compartida entre Estado, comunidades, sector privado y academia. Se recomienda fomentar el turismo de larga estadía con alto valor agregado socioambiental, fortalecer cadenas de valor descentralizadas, certificar prácticas éticas y promover experiencias transformadoras. Bolivia tiene todo para convertirse en un laboratorio vivo de turismo regenerativo, siempre que apueste por una estrategia con identidad, propósito y visión de largo plazo.

## **5.2. Biodiversidad y servicios ecosistémicos**

Bolivia se encuentra entre los 15 países del mundo con mayor biodiversidad, siendo la diversidad de aves particularmente alta (1392 especies, lo cual ubica a Bolivia en la sexta posición a nivel global). Se estima que Bolivia tiene alrededor de 18.000 especies de plantas superiores, de las cuales unas 5000 serían exclusivas del país (Arteaga, 2020).

Su compleja topografía y ubicación geográfica ha permitido que Bolivia sea uno de los países con mayor diversidad de ecorregiones, lo cual implica que el país alberga casi 40% de la diversidad biológica mundial en una superficie de sólo 0,2%. En este sentido, Bolivia se encuentra entre los once países con mayor riqueza de especies vegetales, está dentro de los diez países con mayor diversidad de aves y

mamíferos, ocupa el cuarto lugar en riqueza de mariposas, está entre los trece países con mayor riqueza de especies de anfibios y dentro de los once con mayor diversidad de peces de agua dulce (MMAyA, 2015).

Este patrimonio natural puede ser la base de nuevos modelos de desarrollo: bioeconomía, ecoturismo, pagos por servicios ambientales, investigación científica y liderazgo climático.

### ***Producción agroecológica y gastronomía***

La extraordinaria diversidad ecológica de Bolivia, desde el altiplano andino hasta la Amazonía, ofrece condiciones ideales para la producción de alimentos únicos, muchos de ellos endémicos y con alto valor nutricional. Esta riqueza natural ha permitido el surgimiento de una gastronomía profundamente ligada al territorio, que en la última década ha evolucionado hacia un modelo innovador: una cocina comprometida con la sostenibilidad, la inclusión y la identidad.

En lugar de replicar modelos externos, una nueva generación de chefs, emprendedores y productores bolivianos, ha apostado por una reinterpretación de la cocina local basada en ingredientes nativos, prácticas agroecológicas y vínculos directos con comunidades rurales. Este movimiento no sólo ha transformado la percepción internacional sobre la gastronomía boliviana, sino que también ha fortalecido cadenas de valor locales y la valorización de productos ancestrales.

Un punto de inflexión fue la fundación de Gustu en 2013, un restaurante que ha transformado la percepción de la cocina boliviana a nivel mundial. Impulsado por el chef danés Claus Meyer, cofundador del renombrado restaurante Noma, Gustu propuso una filosofía basada en el uso exclusivo de ingredientes bolivianos. Esta propuesta no sólo elevó la gastronomía local a estándares internacionales, sino que también promovió la valorización de los productos nativos y el trabajo directo con pequeños productores. Gustu se convirtió en un catalizador para visibilizar la importancia de la producción agroecológica y fortalecer la conexión entre agricultores y chefs.

El éxito de Gustu inspiró una serie de proyectos derivados que expandieron su filosofía hacia otros espacios. Uno de ellos es Ali Pacha, fundado por el chef Sebastián Quiroga, un exalumno de Gustu.

Este restaurante se ha convertido en un referente de la cocina vegana gourmet en Bolivia, creando platos sofisticados a partir de ingredientes 100% vegetales y de origen boliviano. Ali Pacha combina técnicas culinarias de vanguardia con la riqueza de la biodiversidad local, demostrando que la gastronomía sostenible puede ser innovadora y deliciosa.

Este enfoque se ha extendido a iniciativas de formación como la red de escuelas Manq'a, que ha capacitado a cientos de jóvenes en cocina y emprendimiento, desde una perspectiva intercultural y sostenible. Al formar cocineros que valoran lo local, se impulsa una transformación desde abajo de todo el sistema alimentario, desde la chacra hasta la mesa.

En paralelo, emprendimientos como Sabores Silvestres han apostado por la recolección responsable y el rescate de especies olvidadas o marginadas, reintroduciendo sabores amazónicos y andinos en la cocina contemporánea. Esta práctica, que combina biodiversidad, cultura y mercado, fortalece la conservación activa y abre oportunidades en nichos de exportación.

El dinamismo del sector se expresa también en eventos como TAMBO, que ha funcionado como punto de encuentro entre productores agroecológicos, chefs, consumidores y activistas del buen comer. Más que un festival gastronómico, TAMBO ha sido una plataforma de articulación de actores comprometidos con una economía alimentaria más justa y sustentable.

Otro motor clave ha sido la creciente calidad de productos bolivianos en cadenas de exportación selectiva. El café de especialidad de Caranavi y el cacao fino amazónico han recibido reconocimientos internacionales y consolidan a Bolivia como un país con potencial para competir en mercados *prémium*. Estos productos, gracias a su trazabilidad y su elaboración en pequeña escala, responden a una demanda creciente por alimentos éticos y de origen claro.

Con el desafío de los costos logísticos, Bolivia puede ganar posicionamiento internacional apostando por productos de alto valor por kilo. Alimentos como la quinua real, el café de altura, el chocolate artesanal, la vainilla amazónica o las frutas exóticas liofilizadas tienen un enorme potencial si se articulan con certificaciones de comercio justo, prácticas orgánicas, estrategias de *storytelling* territorial y ecoturismo.

Además, el país podría explorar innovaciones como sopas deshidratadas hechas con ingredientes locales, ideales tanto para el mercado externo, expediciones, senderismo, migrantes nostálgicos, como para fortalecer la seguridad alimentaria urbana.

En suma, la gastronomía boliviana ha dejado de ser un simple reflejo de su diversidad para convertirse en motor de desarrollo estratégico. Esta transformación demuestra que es posible combinar identidad cultural, innovación culinaria, inclusión social y sostenibilidad ecológica. Bolivia tiene hoy la oportunidad de consolidarse como un laboratorio vivo de soberanía alimentaria y economía circular, donde comer bien también signifique producir con conciencia, valorar lo propio y compartirlo con el mundo.

### ***Servicios ecosistémicos***

Bolivia es uno de los países más biodiversos del planeta y, al mismo tiempo, uno de los menos densamente poblados, con un promedio de menos de 12 habitantes por kilómetro cuadrado. Más del 70% de la población reside en áreas urbanas, lo que significa que vastas extensiones del país, incluyendo bosques nativos, humedales, sabanas, lagunas altoandinas y otros ecosistemas naturales, permanecen relativamente intactas. Estas áreas no sólo albergan una riqueza biológica invaluable, sino que proveen servicios ecosistémicos esenciales a nivel local, regional y global.

Aproximadamente el 34% del territorio nacional está bajo alguna figura de protección legal, ya sea como áreas protegidas (AP) nacionales, departamentales o municipales, lo que representa una oportunidad excepcional para que Bolivia articule modelos de desarrollo basados en bioeconomía, turismo sostenible, pagos por servicios ambientales e investigación científica. En un contexto global de crisis climática, pérdida de biodiversidad y degradación ambiental, estos activos naturales cobran una importancia estratégica.

Según estimaciones de Andersen y otros autores (2025), los beneficios que actualmente perciben las poblaciones locales gracias a los servicios ecosistémicos generados por áreas naturales en Bolivia alcanzan un valor de aproximadamente 3400 millones de dólares por

año. Estos beneficios incluyen principalmente el acceso al agua para consumo humano y generación de energía hidroeléctrica, el soporte para actividades agropecuarias y turismo y recreación. Sin embargo, si se incorporan los servicios de regulación climática global, como el secuestro de carbono y la conservación de la biodiversidad como bien público internacional, el valor económico potencial de los servicios ecosistémicos de Bolivia se eleva a unos 29.000 millones de dólares anuales, es decir, una cifra comparable al producto interno bruto (PIB) total del país.

Este potencial, sin embargo, está en riesgo. En 2024, Bolivia fue el segundo país con mayor pérdida de bosques tropicales primarios en el mundo, con 1,48 millones de hectáreas destruidas, principalmente por incendios forestales y la expansión agropecuaria desregulada (Goldman, Carter & Sims, 2025). Estos bosques, especialmente los ubicados en la Chiquitanía, el norte amazónico y los Yungas, son fundamentales para la regulación hídrica y la conservación de especies endémicas. Su pérdida no sólo reduce la capacidad ecológica del país, sino que compromete directamente su resiliencia frente al cambio climático.

Frente a esta situación, Bolivia necesita reorientar de manera urgente su modelo de desarrollo. En lugar de expandir la frontera agrícola a expensas de los ecosistemas naturales, se debe dar mayor valor económico, político y simbólico a las áreas naturales.

Esto implica fortalecer y ampliar mecanismos como:

- Pagos por servicios ambientales que reconozcan y remuneren a comunidades locales por conservar bosques y fuentes de agua.
- Certificaciones de origen sostenible para productos forestales como madera, cacao, café, copoazú, castaña, miel o aceites esenciales.
- Investigación científica y bioprospección, en alianza con universidades, centros de innovación y laboratorios internacionales.
- Turismo de naturaleza y observación de biodiversidad, que puede generar ingresos significativos con bajo impacto ecológico si se planifica adecuadamente.

Además, las áreas protegidas pueden funcionar como laboratorios vivos para el monitoreo del cambio climático, la restauración ecológica y la educación ambiental, integrando saberes ancestrales con ciencia de vanguardia.

El reto no es menor: se trata de invertir la lógica extractivista que ha primado durante décadas para construir una economía que dependa menos de la degradación ambiental y más de su conservación inteligente. Si Bolivia logra posicionarse como proveedor estratégico de servicios ecosistémicos para el planeta, podrá no sólo proteger su patrimonio natural, sino también generar bienestar económico y social en armonía con la naturaleza.

### **5.3. Ubicación estratégica y vocación comercial histórica**

Bolivia se ubica en el corazón geográfico de América del Sur, y aunque su condición de país mediterráneo ha sido históricamente percibida como una desventaja, en el contexto actual de transformación del comercio internacional esta posición puede convertirse en una ventaja estratégica. En un mundo que tiende hacia la relocalización de cadenas de suministro (*nearshoring*), la búsqueda de resiliencia logística y la integración regional más eficiente, Bolivia tiene la oportunidad de posicionarse como un nodo articulador de conectividad bioceánica y un *hub* comercial de tránsito regional.

El creciente interés global por cadenas productivas más cortas, transparentes y resilientes, impulsado por disrupciones como la pandemia de COVID-19 y las tensiones geopolíticas, abre nuevas oportunidades para países como Bolivia. Su ubicación, equidistante de los principales puertos del Atlántico y el Pacífico, la convierte en una pieza clave para corredores logísticos que conecten ambos océanos.

Para que estas oportunidades se concreten, no basta con infraestructura física. Se requiere una visión de desarrollo logístico integral, que incluya:

- Zonas francas industriales y tecnológicas que agreguen valor a productos locales y regionales.

- Centros intermodales de distribución que articulen transporte ferroviario, fluvial, carretero y aéreo.
- Plataformas de comercio digital y trazabilidad que garanticen eficiencia, transparencia y cumplimiento de estándares internacionales.
- Acuerdos de integración comercial inteligentes que reduzcan barreras no arancelarias y promuevan cadenas de valor regionales.

Estas apuestas no parten de cero. Bolivia tiene una vocación comercial profundamente arraigada que se remonta a tiempos prehispánicos. El actual territorio boliviano fue, durante siglos, un espacio de intercambio activo entre pueblos andinos, amazónicos y chaqueños, con flujos regulares de productos, tecnologías y saberes. Los caminos preincaicos y la red del Qhapaq Ñan integraban altiplano, valles y tierras bajas, movilizandobienes como sal, coca, plumas, maíz, tejidos y objetos rituales.

Durante la Colonia, ciudades como Potosí fueron epicentros del comercio global: su plata alimentó las arcas de Europa y articuló rutas que conectaban con Lima, Buenos Aires, el Alto Perú y el Caribe. La Paz, Sucre y Santa Cruz funcionaron como nodos económicos, políticos y culturales, enlazados por caminos reales y rutas de mulas. En el siglo XIX, la expansión de los ferrocarriles mineros, los mercados regionales y la migración interna consolidaron una estructura comercial interna que aún perdura.

En la actualidad, esta tradición se expresa con fuerza en la economía popular urbana, las ferias, los mercados mayoristas y las redes transfronterizas de comercio informal y formal. La capacidad de articulación logística, adaptación a *shocks* y eficiencia en la distribución minorista que exhiben estos sistemas no sólo es notable, sino que han permitido mantener abastecidos vastos territorios a pesar de debilidades estructurales.

Bolivia cuenta además con un empresariado resiliente, capaz de operar en contextos de alta incertidumbre, escasa infraestructura y volatilidad normativa. Esta fortaleza puede aprovecharse para

proyectar al país como un territorio de tránsito confiable, competitivo y sostenible, si se avanza en cinco frentes clave:

- Construir formas alternativas de manifestación que además sean más eficaces, ya que los bloqueos son altamente perjudiciales y autodestructivos. Se necesitan vías de presión más directas y conectadas al Estado, como mecanismos de participación ciudadana, cabildos, medios digitales o acciones legales. Estas alternativas pueden mantener la fuerza de la protesta sin paralizar al país.
- Infraestructura física y digital sostenible, con inversiones en logística verde, energía limpia y conectividad 5G.
- Modernización aduanera y normativa, con ventanillas únicas de comercio exterior, simplificación de trámites y armonización con estándares del Mercosur y la Comunidad Andina.
- Alianzas regionales proactivas que prioricen la integración logística y productiva con países vecinos (Brasil, Perú, Chile, Paraguay y Argentina).
- Formación de talento logístico y tecnológico mediante programas técnico-profesionales en comercio exterior, gestión de cadenas de suministro, logística inversa y digitalización.

Si se logra articular esta vocación comercial histórica con los requerimientos del siglo XXI, Bolivia puede dejar de ser percibida como un país aislado y convertirse en una plataforma estratégica para el comercio interoceánico, el tránsito inteligente y el valor agregado regional. Esta transformación no sólo es deseable, sino necesaria, si se busca un desarrollo más equitativo, soberano y conectado con las nuevas dinámicas del orden mundial.

#### **5.4. Energía sostenible**

En un contexto internacional marcado por crecientes tensiones geopolíticas, la autosuficiencia energética se vuelve un componente estratégico esencial para garantizar la estabilidad y la soberanía de los

países. Bolivia cuenta con un abanico diverso de recursos energéticos, desde el gas natural hasta la energía solar, eólica, hidroeléctrica y de biomasa, que le permitirían avanzar hacia una matriz más sostenible, diversificada y resiliente. Sin embargo, durante décadas, la política de subsidios generalizados a los combustibles fósiles ha distorsionado el mercado energético, desincentivando la inversión, en especial desde el sector privado, y profundizando la dependencia de fuentes externas.

Garantizar energía barata ha sido una prioridad constante para los gobiernos bolivianos, y esta política ha traído beneficios concretos para la población. No obstante, los precios artificialmente bajos han creado un desequilibrio entre la oferta y la demanda, comprometiendo la sostenibilidad del sistema energético en el corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo con datos del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, la producción de energía primaria en Bolivia se redujo en un 21% entre 2019 y 2023, lo que provocó una caída del 33% en las exportaciones y un aumento del 51% en las importaciones energéticas (MHE, 2024).

El sector transporte representa el 56% del consumo energético total del país, abastecido en su mayoría por gasolina especial y diésel importado. En contraste, la industria (22% del consumo) opera principalmente con gas natural, biomasa y electricidad de origen nacional. El consumo residencial, que representa el 14%, también se abastece mayoritariamente de fuentes internas. Finalmente, el sector agropecuario y minero, aunque consume menos del 5% de la energía nacional, depende casi exclusivamente del diésel importado (MHE, 2024).

A pesar de iniciativas importantes como la conversión vehicular a gas natural o la electrificación parcial del transporte público mediante el sistema de teleféricos en la ciudad de La Paz, el sector transporte sigue siendo el eslabón más vulnerable de la matriz energética nacional. Un incremento sostenido en los precios internacionales del petróleo, producto de nuevos conflictos o crisis globales, podría generar serias disrupciones económicas y sociales.

Ante esta situación, resulta urgente replantear la política energética nacional. Una medida clave es la eliminación progresiva y focalizada de los subsidios a los combustibles fósiles, permitiendo

que el mercado envíe señales adecuadas para estimular inversiones en tecnologías limpias. Esto haría más competitivos los vehículos eléctricos, autos, motos y bicicletas, y abriría oportunidades para fortalecer la producción nacional de electromovilidad, como ya lo hace la empresa boliviana Quantum. Además, China y otros socios podrían facilitar la masificación de estos vehículos, replicando experiencias exitosas en otros países en desarrollo.

La energía solar representa una de las oportunidades más evidentes para Bolivia, especialmente en el Altiplano. El país posee niveles excepcionales de radiación solar, incluyendo el récord mundial del índice UV más alto jamás registrado: 43,3 UVI en el volcán Licancabur, en diciembre de 2003 (Guinness World Records, 2003). No obstante, el aprovechamiento actual sigue siendo limitado. Aunque se han incorporado dos grandes plantas solares al Sistema Interconectado Nacional –Ancotanga (100 MW) y Uyuni (60 MW)–, su participación en la generación eléctrica nacional fue apenas del 3,24% en 2023 (AETN, 2025), muy por debajo del promedio global estimado en 6,9% en 2024 (EMBER, 2025), y aún más distante de países como Chile (22%), Australia (18%) o Brasil (10%).

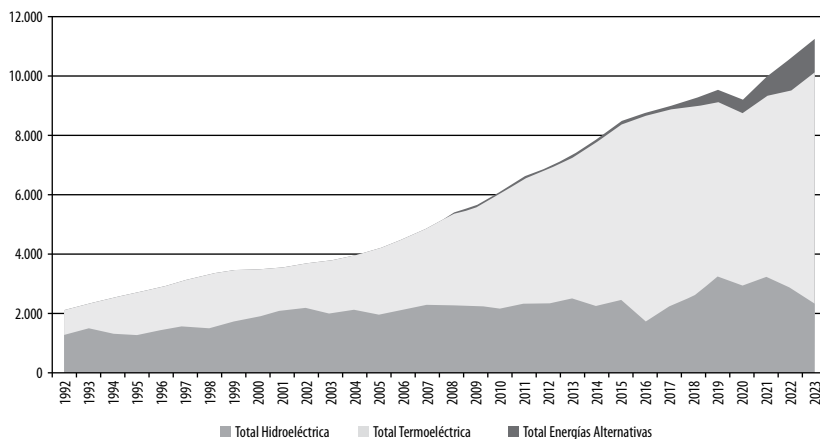
Otras fuentes renovables como la energía eólica y la biomasa también presentan un bajo aprovechamiento, con participaciones del 4,26% y 2,47%, respectivamente. La energía hidroeléctrica, que lideraba la matriz hace dos décadas, representa hoy sólo el 20,59% de la generación eléctrica. La gran expansión de la demanda ha sido cubierta principalmente por termoeléctricas a gas natural, reforzando la dependencia de este recurso fósil (ver gráfico 6).

Para transitar hacia un sistema energético verdaderamente sostenible, Bolivia necesita adoptar una visión a largo plazo que priorice la diversificación de fuentes, la eficiencia energética y la participación ciudadana. Ello implica no sólo ajustes regulatorios e incentivos adecuados, sino también una apuesta estratégica por tecnologías limpias, generación distribuida, almacenamiento, redes inteligentes y electrificación del transporte.

Una transición energética bien planificada no sólo reducirá la vulnerabilidad externa del país, sino que también abrirá oportunidades de desarrollo industrial, innovación tecnológica y empleo verde,

especialmente en regiones con alto potencial solar o eólico. Además, podría contribuir significativamente a los compromisos climáticos internacionales, mejorar la balanza comercial y fortalecer la soberanía energética nacional.

**Gráfico 6**  
**Evolución anual de generación bruta de energía eléctrica**  
**en el Sistema Interconectado Nacional de Bolivia (GWh)**



Fuente: AETN, 2025

## 6. Hacia una visión compartida para el tercer siglo

El bicentenario no debería ser sólo una efeméride cargada de nostalgia, sino un punto de inflexión para reimaginar a Bolivia en su tercer siglo de vida independiente. La pregunta que guía este artículo –¿cómo puede Bolivia encajar en un nuevo orden mundial?– no tiene una única respuesta, pero sí exige un cambio de perspectiva: dejar de vernos como un país pequeño y periférico y comenzar a reconocernos como un territorio estratégico, diverso, resiliente y capaz de ofrecer soluciones al mundo.

Frente a un orden mundial que atraviesa transformaciones profundas, Bolivia necesita abandonar la lógica de la imitación y la

competencia desigual y empezar a imaginar su lugar en el mundo desde una posición creativa y basada en ella. Se trata de salir de un orden en el que estamos en una posición desfavorable sin aislarnos de este mundo hiperconectado. Se trata de identificar lo que nos hace únicos, nichos y particularidades que se vuelven crecientemente valiosos: saberes territoriales, biodiversidad, prácticas culturales vivas y modos de vida que resisten la homogeneización global.

En lugar de depender exclusivamente de grandes inversiones arriesgadas o de estrategias extractivas, se abre la posibilidad de construir desde abajo, a partir de iniciativas pequeñas, inscritas en redes multiescalares que hoy son posibles gracias a las tecnologías, las nuevas formas de organización social y una creciente sensibilidad global hacia lo ético, lo trazable y lo diverso.

Esta visión requiere un cambio de perspectiva. Lo “pequeño”, cuando está inteligentemente conectado, puede convertirse en una ventaja estratégica en un mundo que valora cada vez más la autenticidad, la circularidad y el vínculo entre producción y territorio. Así, no se trata de competir por precio o escala, sino de ofrecer lo que nadie más puede ofrecer: productos con sentido, territorios con historia, prácticas sostenibles que respondan a nuevas sensibilidades del consumo global.

La propuesta del turismo, entendida no como industria extractiva del ocio, sino como práctica de intercambio, aprendizaje y valorización de lo propio, es sólo un punto de partida. A través de este enfoque, Bolivia puede empezar a consolidarse como un nodo relevante de un mundo multipolar y policéntrico, donde el desarrollo se define no por el tamaño, sino por el sentido.

El futuro no está escrito. Pero si algo nos enseña la historia de los pueblos es que las crisis también abren caminos. Bolivia, al cumplir 200 años, tiene la oportunidad, y la responsabilidad, de levantar la mirada, sacudirse inercias y apostar por una transformación profunda, desde dentro y con el mundo.

Porque encajar en el nuevo orden mundial no significa adaptarse pasivamente a lo que venga, sino participar activamente en su construcción.

## Bibliografía

Andersen, L. E. *et al.*

2025 *Valoración económica de los servicios ecosistémicos provistos por las áreas naturales, Áreas Protegidas y los Territorios Indígenas en Bolivia*. Documento de Trabajo N.º 1/2025. La Paz: SDSN Bolivia/UPB. <https://sdsnbolivia.org/documento-de-trabajo-n-1-2025/>

Arnold, T. D.

2024 “De-dollarization and global sovereignty: BRICS’ quest for a new financial paradigm”. *Human Geography*, Vol. 18, Issue 1, 78-83. <https://doi.org/10.1177/19427786241266896>

Arteaga, J.

2020 *Áreas protegidas de Bolivia*. La Paz: Editorial Riquezas. <https://riquezasdebolivia.com/areas-protegidas-de-bolivia/>

Autoridad de Fiscalización de Electricidad y Tecnología Nuclear (AETN)  
2025 *Anuario Estadístico 2023*. La Paz: Autoridad de Fiscalización de Electricidad y Tecnología Nuclear. <https://sawi.aetn.gob.bo/docfly/app/webroot/uploads/Libro%20Anuario%20AETN%202023%20-%20tapas-nramirez-2025-01-07-i.pdf>

Dalio, R.

2024 *How Countries Go Broke: The Big Cycle*. Avid Reader Press.

2021 *Principles for dealing with the changing world order: Why nations succeed and fail*. Avid Reader Press/Simon & Schuster.

Eichengreen, B. J.

2010 *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford University Press.

EMBER

2025 *Global Electricity Review 2025*. EMBER. <https://ember-energy.org/app/uploads/2025/04/Report-Global-Electricity-Review-2025.pdf>

Goldman, E.; S. Carter; M. Sims

2025 “Fires Drove Record-breaking Tropical Forest Loss in 2024”. *World Resources Institute. Global Forest Review*. May 21. <https://gfr.wri.org/latest-analysis-deforestation-trends?apcid=0065b263994cf552bb184101>

## Guinness World Records

2003 “Highest level of UV radiation on Earth”. *Guinness World Records*. <https://www.guinnessworldrecords.es/world-records/369099-highest-level-of-uv-radiation-on-earth>

Han, B.-C.

2017 *La sociedad del cansancio*. Herder Editorial.

Kurzweil, R.

2024 *The singularity is nearer: When we merge with AI*. Viking.

Leyton, D.; J. Choque

2017 “El cacao, un aliado para conservar el Parque Amboró”. *Bolivia Medio Ambiente*. 19 de abril. <https://boliviamedioambiente.org/el-cacao-un-aliado-para-conservar-el-parque-amboro/>

Ministerio de Hidrocarburos y Energías (MHE)

2024 *Resumen Ejecutivo. Balance Energético Nacional 2019-2023*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energías. <https://www.mhe.gob.bo/wp-content/uploads/2024/07/Revista-Resumen-Ejecutivo-9-web.pdf>

Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA)

2015 *Estado Plurinacional de Bolivia: V Informe Nacional. Convenio de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica. Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra 2015*. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua. <https://www.cbd.int/doc/world/bo/bo-nr-05-es.pdf>

Our World in Data

n.d. “Suicide rates”. *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/suicide>

Pavel, B. *et al.*

2023 “AI and geopolitics: How might AI affect the rise and fall of nations?” *RAND Global and Emerging Risks*. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA3034-1.html>

Rodríguez, X. A.; F. Martínez-Roget; E. Pawlowska

2013 “Academic tourism: A more sustainable tourism”. *Regional and Sectoral Economic Studies*, Vol. 13, Issue 2, 89-98.

Schmid, S.; D. Lambach; C. Diehl; C. Reuter

2025 “Arms race or innovation race? Geopolitical AI development”. *Geopolitics*, Vol. 30, Issue 40, 1907-1936. <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2456019>

SDSN Bolivia; IES

2024 *Turismo con Propósito y la Agenda 2030 en Bolivia: Una mirada prospectiva basada en datos y estudios*. La Paz: Sustainable Development Solutions Network Bolivia/Universidad Privada Boliviana/Fundación IES.

Tegmark, M.

2017 *Life 3.0: Being human in the age of artificial intelligence*. Decker Edge.

Triffin, R.

1960 *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*. Yale University Press.

United Nations Development Programme (UNDP)

2022 *New threats to human security in the Anthropocene: Demanding greater solidarity*. United Nations Development Programme.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP)

2023 *Battle-Related Deaths Dataset v23.1*. Uppsala University.

Wilkinson, R.; K. Pickett

2010 *The spirit level: Why equality is better for everyone*. Penguin Books.

World Health Organization

2021 "Suicide worldwide in 2019: Global health estimates". *World Health Organization*.



# Raíces, metamorfosis y erosión del constitucionalismo boliviano

## A doscientos años de la fundación de la República de Bolivia

*Gregor Gonzalo Hidalgo Neuenschwander<sup>1</sup>*

### Resumen

El constitucionalismo boliviano se revela no tanto como una tradición jurídica consolidada, sino como un proceso político dinámico y a menudo convulso, profundamente marcado por sus complejas raíces históricas, su constante metamorfosis y los desafíos persistentes que han definido la construcción del Estado desde su dramática insurgencia.

Este artículo examina la espinosa trayectoria del constitucionalismo boliviano en el marco teórico del bicentenario de la fundación de la República, analizando sus raíces históricas, sus principales metamorfosis y las erosiones que enfrenta y su futuro incierto.

Partiendo de los cimientos del constitucionalismo histórico, de inspiración liberal republicana, el estudio trata de trazar el recorrido desde su inicio. Sus raíces y evolución son analizadas desde un enfoque histórico, político, analítico y constitucional. Se observa la persistente tensión entre Constitución y poder y la brecha entre el

---

<sup>1</sup> Philosophical Doctor (Ph.D.) en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo por la Universidad Mayor de San Andrés. Investigador y docente de Posgrado en Derecho Constitucional Sustantivo y Procesal. Presidente de la Fundación Estudios Constitucionales y Políticos. Conferencista nacional e internacional en materia constitucional.

reconocimiento formal de derechos y deberes y su eficacia material, la ausencia de independencia judicial, el conflicto entre los órganos de poder, la ausencia del principio de separación de poderes, la polarización política que obstaculiza la construcción de consensos institucionales duraderos y la difícil consolidación de un sistema democrático con cimientos firmes enraizados en la institucionalidad constitucional, además de un quiebre de este sistema democrático producto de la consolidación de un totalitarismo político con sus mecanismos perversos para la anulación del Estado de derecho.

La investigación es compleja y produce una reflexión crítica sobre un proceso constitucional marcado por rupturas y discontinuidades, argumentando que el futuro del sistema democrático en Bolivia dependerá de la capacidad del Estado para hacer prevalecer la fuerza normativa de una nueva Constitución.

## 1. Introducción

Desde la proclamación de su independencia el 6 de agosto de 1825 y la adopción de su primera Constitución de 19 de noviembre de 1826, Bolivia ha transitado en su historia por una exuberante sucesión de 17 textos constitucionales. Esta alta frecuencia de reformas constitucionales formales y totales no es un signo de vitalidad del sistema democrático, sino el reflejo de una inestabilidad endémica y una búsqueda permanente por forjar un Contrato de Paz<sup>2</sup> definitivo

---

2 El Contrato de Paz, concepto al que se atribuye la función esencial de una Constitución, se define como el pacto fundamental y supremo que una sociedad establece consigo misma para trascender un estado de conflicto, anarquía o mero desorden fáctico, y así construir las bases de una coexistencia pacífica, justa y organizada. En su parte sustancial, la Constitución como “Contrato de Paz” es el instrumento jurídico-político que: 1) Limita el poder y previene la arbitrariedad: Al establecer un marco legal vinculante, dividir las funciones del Estado y someter a todos (gobernantes y gobernados) al imperio de la ley, la Constitución erradica la posibilidad de la violencia o la opresión como forma de resolución de disputas. 2) Garantiza derechos y genera seguridad: Al reconocer y proteger las libertades y derechos fundamentales de los individuos y colectividades, crea un ambiente de confianza, previsibilidad y respeto mutuo,

y fundamental para equilibrar el poder, dar respuesta a las crecientes demandas políticas de un pueblo y, sobre todo, construir una identidad nacional definitiva.

Las raíces de este tortuoso camino se hunden en el fértil, pero foráneo, suelo de la Ilustración. Los hitos de las revoluciones de Inglaterra, Estados Unidos y Francia gestaron una nueva concepción del poder basada en la soberanía popular, la separación de poderes y los derechos del hombre.

Estos ideales filosóficos, que inspiraron a los próceres de la emancipación, encontraron en la Constitución de 1826, bolivariana y liberal, su primera expresión formal. Esta carta política estableció un marco que, en teoría, buscaba limitar el poder absoluto del Estado y garantizar las libertades individuales. Sin embargo, este primer intento de institucionalización fue un proyecto que chocó brutalmente con la realidad. La estructura constitucional se vio rápidamente desbordada y hecha irrelevante por la inestabilidad política y social endémica del siglo XIX, un periodo dominado por la inconsistencia del sistema de la Constitución que convirtió la Norma Suprema en letra muerta y socavó cualquier intento de primacía constitucional.

A lo largo de los últimos dos siglos, el constitucionalismo boliviano ha experimentado diversas y profundas metamorfosis, en un esfuerzo continuo por adaptarse a las exigencias de una sociedad en constante ebullición<sup>3</sup> y a los drásticos cambios políticos y económicos.

---

disipando las causas profundas de la discordia. 3) Institucionaliza la resolución de conflictos: Provee los mecanismos y las instancias pacíficas (judiciales, legislativas, electorales) para dirimir las controversias que inevitablemente surjan en el seno social, evitando recurrir a la fuerza. 4) Funda un proyecto colectivo: Al articular una identidad, valores y objetivos comunes, la Constitución es el marco donde las diferencias y la pluralidad pueden coexistir y contribuir a un proyecto de nación, superando la fragmentación y la confrontación estéril. Se deberá entender a la Constitución como un Contrato de Paz que funda y legitima el orden social y político, transformando la potencial inestabilidad en la estabilidad del derecho y la voluntad de vivir juntos bajo reglas compartidas y el principio de que todos somos iguales ante la ley.

- 3 La ebullición de la situación de un Estado se refiere a un momento de gran tensión, inestabilidad o conflicto social dentro de un país, en el que las condiciones pueden llevar a disturbios, protestas o incluso a un cambio político. Es

El constitucionalismo boliviano enfrenta retos significativos. La polarización política, la crisis de representatividad y la corrupción, han erosionado la confianza en las instituciones. La tensión entre los órganos de poder del Estado, así como los conflictos entre diferentes niveles de gobierno, plantean interrogantes sobre la eficacia del sistema constitucional. Además, la vigencia y el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la identidad de bolivianidad<sup>4</sup> se ven amenazados por discursos políticos y prácticas de ficciones que buscan anular la identidad nacional como factor de unidad.

En este contexto, el constitucionalismo boliviano debe enfrentar la tarea de consolidar un verdadero Estado de derecho, donde el pueblo se sienta legítimamente representado y los derechos y libertades fundamentales estén garantizados. La educación cívica y la promoción de una cultura constitucional son esenciales para empoderar a la sociedad civil y fomentar un debate público informado y constructivo.

Así, a doscientos años de su fundación, el constitucionalismo boliviano se encuentra en una encrucijada. Las lecciones del pasado y la necesidad de un futuro más justo y equitativo demandan un compromiso con los principios democráticos y la construcción de un Estado de derecho que no sólo sea un marco normativo, sino un verdadero reflejo de la soberanía popular<sup>5</sup> capaz de enfrentar los retos restantes del siglo XXI.

---

un término metafórico que compara la situación con el proceso de ebullición de un líquido, cuando el calor (en este caso, la tensión social) alcanza un punto crítico y produce un cambio abrupto.

- 4 Según el artículo 1 de la fundacional Constitución Política de Bolivia de 1826, en la “bolivianidad” puede entenderse a la nación boliviana en el sentido de que es la reunión de todos los bolivianos. Este artículo establece literalmente que: “La Nación Boliviana es la reunión de todos los bolivianos”. Esto implica que la nación se define por la unión de todos sus ciudadanos, sin distinción, conformando así la identidad nacional boliviana.
- 5 La soberanía popular es el principio fundacional del constitucionalismo democrático que postula que la fuente última y exclusiva de toda autoridad política legítima reside en el cuerpo colectivo de los ciudadanos (el “pueblo”). Como concepto constitucional, se materializa primariamente en la figura del poder constituyente originario, es decir, la potestad inherentemente prejurídica y autónoma de la colectividad para establecer, reformar o derogar su ordenamiento jurídico fundamental manifestado en la Constitución. Desde una perspectiva

La historia constitucional del Estado boliviano está marcada por una tensión persistente entre los marcos legales formales y la vigencia de códigos informales profundamente arraigados en su perversa cultura política. Esta dualidad ha dificultado la consolidación de una cultura constitucional sólida y efectiva. En Bolivia, como en gran parte de América Latina, las leyes escritas suelen tener una función más programática que normativa; representan aspiraciones de orden y el ideal de justicia, pero rara vez se traducen en prácticas cotidianas coherentes con su letra o sentido.

## 2. Raíces del constitucionalismo boliviano

El constitucionalismo boliviano es un complejo proceso histórico, político y jurídico que ha evolucionado desde los primeros intentos

---

académica-científica, implica: 1) Fundamento de legitimidad: La Constitución deriva su validez y obligatoriedad no de una autoridad externa (divina, monárquica o por conquista), sino del consentimiento explícito o implícito de los gobernados, legitimando así el sistema político y sus instituciones. 2) Ejercicio dual: a) Indirecto o representativo: se ejerce predominantemente a través de los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo, judicial y electoral), que son delegaciones temporales y limitadas del poder soberano del pueblo, actuando en su nombre y bajo su control democrático (elecciones periódicas, rendición de cuentas); b) Directo o participativo: aunque menos frecuente en la práctica, se manifiesta también a través de mecanismos como referendos, plebiscitos, iniciativas populares o revocatorias de mandato, que permiten una intervención directa del cuerpo electoral en decisiones políticas fundamentales o en la producción normativa. 3) Poder limitado y organizado: En el constitucionalismo moderno, la soberanía popular no es ilimitada o arbitraria. Se encuentra intrínsecamente organizada y autolimitada por la propia Constitución que ella misma instituye. Esto significa que el ejercicio de la soberanía debe respetar los límites procedimentales y sustantivos establecidos en la Norma Suprema, incluyendo, fundamentalmente, la garantía de los derechos fundamentales de las minorías y los individuos, y el principio del Estado de derecho (todos somos iguales ante la ley). 4) Dinámica y evolutiva: La soberanía popular no es un acto estático, sino un principio dinámico que requiere una continua actualización y revalidación a través de la participación ciudadana y la adaptabilidad de las instituciones a las transformaciones sociales, asegurando que el poder se mantenga al servicio de la voluntad colectiva con los límites establecidos en la Constitución.

de organización estatal tras la independencia; este proceso ha estado marcado por la influencia de diversos modelos extranjeros y trasplantes constitucionales,<sup>6</sup> además de la permanente tensión entre estructuras formales e informales y la constante búsqueda de legitimidad y representación de la compleja diversidad cultural.

Las raíces de la historia constitucional de Bolivia entre 1826 y 1880 reflejan una búsqueda incesante de estabilidad política, consolidación institucional y adaptación a las complejas realidades sociales y geopolíticas de la época. En esta parte, se analizan los principales elementos estructurales de las Constituciones promulgadas en 1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878 y 1880; centrándonos en la forma de Estado, la separación de poderes, el sistema democrático y el control de constitucionalidad. El periodo descrito y su análisis constitucional son vitales para obtener una comprensión ordenada en base a los hechos históricos como fuente esencial.

## A) Forma de Estado

Desde su primera y única Constitución originaria, Bolivia adoptó una forma de Estado republicana, representativa y unitaria. La Constitución de 1826, conocida como la Constitución Bolivariana, estableció en su artículo primero que “la Nación Boliviana es la reunión de todos los bolivianos”, y que “Bolivia es, y será para siempre, independiente

---

6 El trasplante constitucional es una práctica en los procesos constituyentes originarios o derivados mediante la cual un Estado adopta e incorpora figuras o partes de una Constitución extranjera en su propia Norma Suprema o Ley fundamental. Esta transferencia de normas, figuras o instituciones constitucionales se realiza con el objetivo de mejorar, modernizar o transformar la estructura política y jurídica del Estado receptor, tomando como referencia las mejores prácticas y experiencias de otras naciones.

El trasplante constitucional se ha convertido en una herramienta compleja y controversial en el derecho constitucional latinoamericano. Si bien puede proporcionar oportunidades valiosas para el fortalecimiento y modernización de las instituciones, también plantea desafíos y riesgos significativos. El éxito del trasplante constitucional radica en una cuidadosa adaptación y consideración del contexto, así como las necesidades del Estado receptor (Hidalgo, 2024a: 511-513).

de toda dominación extranjera”. El territorio se organizaba en departamentos, provincias y cantones, bajo una estructura centralizada.

Las Constituciones posteriores (1831, 1834, 1839, 1843, 1851) mantuvieron el modelo unitario, aunque en algunos periodos se debatió la posibilidad de federación, especialmente durante la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839), cuando se introdujeron atribuciones para celebrar tratados de federación con otros países. Sin embargo, el modelo federal nunca se consolidó y, tras la disolución de la Confederación, se reafirmó constitucionalmente el carácter unitario y centralista del Estado boliviano.

En el siguiente cuadro se pueden observar de una forma concreta los pilares fundamentales de las características de los periodos constitucionales descritos en la dimensión de la forma de Estado.

**Cuadro 1**  
**Resumen comparativo de la forma de Estado**

Constitución	Forma de Estado	Comentario relevante
1826	Unitaria	Inspirada en Simón Bolívar, fuerte centralismo
1831-1834	Unitaria con posibilidad federal	Se permite celebrar tratados de federación
1839-1880	Unitaria	Reafirmación del modelo centralista

## **B) Separación de poderes**

La separación de poderes fue un principio (ideal) presente desde la primera Constitución. La Constitución de 1826 dividía el poder supremo en cuatro secciones: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Este diseño, inspirado en la propuesta bolivariana, pretendía evitar la concentración del poder y garantizar controles internos. Sin embargo, la Cámara de Censores, encargada del control político y constitucional, tenía un rol destacado en la vigilancia del Ejecutivo.

Con la reforma de 1831, se suprimió el Poder Electoral y la Cámara de Censores, y se consolidó el modelo tripartito clásico: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las Constituciones sucesivas mantuvieron esta estructura, aunque la independencia real de los poderes fue frecuentemente limitada por la inestabilidad política, la ausencia de institucionalidad constitucional y la intervención del Ejecutivo.

La Constitución de 1868 enfatizó la “división, independencia y armonía de los poderes políticos” como principio fundamental, reflejando una necesidad de maduración conceptual como ideal en la organización estatal.

### **C) Sistema democrático**

El sistema democrático en Bolivia durante este periodo fue, en la práctica, restringido. Aunque las Constituciones proclamaban la soberanía popular y la representación, el sufragio estaba limitado a una minoría (propietarios, alfabetos, varones adultos), y la participación política era controlada por grupos de élite con poder.

El bicameralismo se introdujo en 1831, estableciendo un Senado y una Cámara de Diputados elegidos por representación proporcional. Sin embargo, la concentración del poder en el Ejecutivo y la frecuente inestabilidad (golpes, pronunciamientos, dictaduras) dificultaron el desarrollo de una democracia efectiva y la construcción de un sistema democrático.

A pesar de las limitaciones, las Constituciones sentaron las bases para la construcción de un sistema representativo y la progresiva ampliación de derechos políticos, civiles, culturales y humanos, aunque estas reformas llegarían con mayor fuerza en el siglo XX.

### **D) Control de constitucionalidad**

El control de constitucionalidad en Bolivia tuvo un desarrollo inicial peculiar. La Constitución de 1826 otorgaba a la Cámara de Censores la atribución de acusar ante el Senado las infracciones constitucionales cometidas por el Ejecutivo. Es decir, el control era esencialmente político y ejercido dentro del propio Poder Legislativo.

Tras la reforma de 1831, la función de control pasó a la Cámara de Representantes, que podía acusar a altos funcionarios por violaciones a la Constitución, manteniéndose el control en la esfera legislativa y no en la judicial. No existía un órgano especializado con atribuciones estrictas sobre el control de constitucionalidad.

Este modelo de control político, más que judicial, reflejaba la desconfianza hacia el Poder Judicial y la preeminencia del Legislativo como garante del orden constitucional.

La evolución hacia un control judicial de constitucionalidad sería un proceso largo, consolidándose recién en el siglo XX.

En este sentido, las constituciones bolivianas entre 1826 y 1880 muestran una evolución marcada por la tensión entre centralismo y federalismo, la búsqueda de equilibrio entre los poderes del Estado y la lenta construcción de un sistema democrático y de mecanismos de control constitucional. Si bien el modelo unitario y la idea de separación de poderes fueron constantes, la democracia fue restringida y el control de constitucionalidad, eminentemente político. Estos elementos sentaron las bases para los desarrollos institucionales posteriores, en un país caracterizado por su compleja historia política y social anclada a su dramática insurgencia.

## **2.1. Hitos esenciales de la Constitución Política de 1880**

La Constitución de 1880 es una de las más relevantes en la historia constitucional boliviana, no sólo por su vigencia de 58 años sin reformas, que fue la base constitucional hasta 1938, sino por los cambios y consolidaciones que introdujo en la organización del Estado y en los derechos fundamentales.

### **2.1.1. Consolidación de los derechos fundamentales**

- **Ubicación prioritaria de derechos y garantías:** Por primera vez, los derechos y garantías de las personas se redactaron de manera ordenada y se ubicaron en los primeros artículos de la Constitución, dándoles un lugar central en el texto constitucional.
- **Derechos civiles y libertades:** Se garantizó la libertad civil, la seguridad individual, la propiedad y la igualdad ante la ley. Además, se reconocieron expresamente libertades como la de expresión, prensa, tránsito, reunión y asociación.

- **Protección frente a detenciones arbitrarias:** Se estableció que nadie podía ser arrestado o detenido sino en los casos y formas que la ley establecía, requiriendo mandamiento de autoridad competente y notificación escrita.

### **2.1.2. Estructura del Estado y separación de poderes**

- **Tres poderes clásicos:** Se reafirmó la división del Estado en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siguiendo el modelo republicano tradicional.
- **Supremacía civil sobre lo militar:** Se consolidó el principio de supremacía civil, estableciendo que las Fuerzas Armadas debían respetar las decisiones de la autoridad civil.

### **2.1.3. Educación y acceso a la instrucción**

- **Educación primaria gratuita y obligatoria:** La Constitución de 1880 dispuso que la instrucción primaria fuera gratuita y obligatoria, lo que marcó un avance importante en la democratización del acceso a la educación.

### **2.1.4. Igualdad y ciudadanía**

- **Igualdad ante la ley:** Se reafirmó que todos los bolivianos eran iguales ante la ley, sin distinción de origen o creencias, y que los extranjeros tendrían los mismos derechos que los bolivianos en reciprocidad.
- **Acceso a cargos públicos:** Todos los ciudadanos bolivianos podían acceder a empleos y cargos públicos según su mérito y conforme a la ley, eliminando privilegios por nacimiento o clase.

### **2.1.5. Continuidad y estabilidad constitucional**

- **Duración y estabilidad:** La Constitución de 1880 es reconocida por haber dado estabilidad política y jurídica a Bolivia durante

casi seis décadas, en contraste con la inestabilidad previa marcada por frecuentes reformas constitucionales.

### 2.1.6. Contexto y legado

- **Reforma y continuidad:** Aunque la Constitución de 1880 fue, en esencia, una reforma de la de 1878, introdujo ajustes que respondían a las necesidades políticas y sociales del momento, consolidando un modelo liberal y republicano.
- **Influencia posterior:** El enfoque en derechos y garantías, así como la estructura de poderes, influyeron en Constituciones posteriores, que mantuvieron la sistematización de los derechos fundamentales iniciada en 1880.

**Cuadro 2**  
**Resumen comparativo de los hitos**

Hito esencial	Descripción breve	Ejemplo práctico/histórico
Derechos fundamentales	Ordenados y priorizados en el texto	Libertad de prensa, tránsito, asociación
Separación de poderes	Legislativo, Ejecutivo y Judicial claramente definidos	Congreso, Presidencia y Corte Suprema separados
Educación gratuita y obligatoria	Acceso universal a la educación primaria	Escuelas públicas abiertas para todos
Igualdad ante la ley	Sin privilegios por nacimiento, origen o religión	Acceso a cargos públicos por mérito
Supremacía civil	Autoridad civil sobre la militar	Ejército subordinado a decisiones civiles
Estabilidad constitucional	Vigencia prolongada y base para reformas posteriores	Constitución vigente hasta 1938

La Constitución de 1880 marcó un antes y un después en la historia política y social de Bolivia, consolidando el carácter liberal del Estado y sentando las bases para la modernización institucional del país. El legado más importante fue la institucionalización de un Estado liberal, con énfasis en la democracia representativa, la separación de poderes y el fortalecimiento de los derechos civiles. Esto se refleja en varios puntos clave.

### **2.1.7. Consolidación del Estado liberal y moderno**

El legado más importante de la Constitución de 1880 fue la institucionalización de un Estado liberal, con énfasis en la democracia representativa, la separación de poderes y el fortalecimiento de los derechos civiles:

- **República unitaria y democracia representativa:** El artículo 1.º estableció que Bolivia es una república unitaria y adoptaría la forma de gobierno democrática representativa, alejándose de modelos monárquicos o autoritarios y afirmando la soberanía nacional.
- **Separación de poderes:** La Constitución delegó el ejercicio de la soberanía popular en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, subrayando la independencia de estos poderes como base del gobierno.
- **Derechos y garantías individuales:** Se abolió la esclavitud (art. 3.º), se limitaron las penas de muerte y se eliminaron la pena de infamia y la muerte civil, ampliando las garantías individuales y los derechos civiles para todos los ciudadanos.

### **2.1.8. Impulso a la modernización y apertura económica**

El liberalismo impulsado por la Constitución de 1880 promovió la apertura de Bolivia al mercado mundial, modernizando sectores clave como la minería y el transporte ferroviario. Esto permitió la llegada de inversiones extranjeras y un salto estructural en la economía boliviana, especialmente en la minería del estaño y la integración territorial.

### **2.1.9. Reforma y centralización educativa**

Aunque la gran reforma educativa liberal se consolidó tras la Revolución federal de 1899, la Constitución de 1880 ya proclamaba la educación como un derecho fundamental y sentó las bases para su gratuidad y obligatoriedad. Posteriormente, los gobiernos liberales

utilizaron este marco constitucional para unificar y centralizar el sistema educativo, promoviendo la modernización cultural y la construcción de una identidad nacional.

### **2.1.10. Regulación de la Iglesia y el Estado**

Si bien la Constitución reconocía y sostenía la religión católica como oficial, permitió el ejercicio de otros cultos, lo que representó un paso hacia la tolerancia religiosa y la limitación del poder eclesiástico en la vida pública y educativa. Esto fue clave para la posterior secularización de la educación y la administración pública.

**Cuadro 3**  
**Resumen Constitución de 1880**

<b>Legado clave</b>	<b>Características principales</b>
Estado liberal y moderno	Democracia representativa, separación de poderes, derechos civiles ampliados
Modernización y apertura económica	Promoción de la minería, ferrocarriles, inversiones extranjeras, integración territorial
Reforma educativa	Bases para una educación gratuita y obligatoria, centralización y estatificación del sistema educativo
Regulación Iglesia-Estado	Religión católica oficial, pero con tolerancia a otros cultos, inicio de la secularización institucional

## **2.2. Continuidad de la historia constitucional de Bolivia (1938-1967)**

Ahora se detallarán los procesos y principales hitos constitucionales de Bolivia entre 1938 y 1967, un periodo clave de transformación social, política y económica.

### **2.2.1. Constitución de 1938: el inicio del Estado social**

- **Contexto:** Tras la Guerra del Chaco (1932-1935), Bolivia vivió una crisis política y social que impulsó la convocatoria a la Convención Nacional de 1938, donde participaron sectores sociales, trabajadores y excombatientes.

- **Innovaciones clave:**
  - **Primera Constitución social:** Introduce derechos sociales y laborales inéditos: seguro obligatorio de enfermedades, salario mínimo, vacaciones pagadas, regulación del trabajo femenino, libre asociación sindical y contrato colectivo de trabajo.
  - **Función social de la propiedad:** Se reconoce la función social de la propiedad agraria y se establecen bases para la protección de comunidades indígenas.
  - **Papel del Estado:** El Estado asume un rol protagónico en la economía, declarando dominio sobre recursos naturales y regulando la industria y el comercio.
- **Impacto:** Marca el inicio de la construcción de un Estado social de derecho y sienta las bases de la futura revolución democrática y social.

### **2.2.2. Constitución de 1945: consolidación de derechos**

- **Contexto:** Promulgada bajo el gobierno de Gualberto Villarroel, en un clima de agitación social y búsqueda de mayor inclusión.
- **Principales características:**
  - Profundiza la democracia representativa y la soberanía popular.
  - Mantiene y amplía los derechos sociales y laborales.
  - Refuerza la independencia de poderes y la ciudadanía, ampliando requisitos y garantías para la participación política.
- **Importancia:** Refleja la continuidad y consolidación de los avances sociales de 1938, aunque en la práctica el contexto político seguía siendo inestable.

### **2.2.3. Revolución de 1952 y reformas**

- **Hecho fundamental:** La Revolución nacional de 1952, liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), transforma radicalmente el Estado.

- **Voto universal:** Se elimina el voto censitario, permitiendo la participación política de indígenas, mujeres y analfabetos.
- **Reforma agraria:** Distribución de tierras y reconocimiento de derechos campesinos.
- **Nacionalización de minas:** El Estado asume el control de los principales recursos mineros.
- **Constituciones y reformas:** Aunque no se promulga una nueva Constitución inmediatamente, se realizan reformas sobre la base de las cartas de 1945 y 1947, adaptando el marco legal a los cambios denominados revolucionarios.

#### **2.2.4. Constitución de 1967: modernización y estabilidad**

- **Contexto:** Redactada y sancionada por el Congreso Nacional durante el gobierno de René Barrientos Ortuño, en un intento de estabilizar el país tras ciclos de gobiernos militares y civiles.
- **Características principales:**
  - **República unitaria y democrática:** Reafirma la forma de gobierno representativa.
  - **Rigidez constitucional:** Dificulta las reformas, buscando estabilidad institucional.
  - **Reconocimiento de derechos:** Consolida los derechos sociales, civiles y políticos, aunque mantiene limitaciones respecto a la autonomía indígena y la descentralización.
  - **La novena enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1791:** En su artículo 35 se establece el reconocimiento de todos los derechos. “Los derechos no enunciados no serán entendidos como no reconocidos”.
- **Vigencia:** Esta constitución rige, con reformas parciales formales e informales hasta 2009, y es la base para la transición democrática tras los golpes militares de los años 70 y 80.

**Cuadro 4**  
**Resumen de Constituciones (1938-1967)**

Año	Contexto	Hitos principales
1938	Post Guerra del Chaco	Estado social, derechos laborales, función social de la propiedad
1945	Agitación social	Ampliación de derechos, consolidación democrática
1952*	Revolución nacional	Voto universal, reforma agraria, nacionalización de minas
1967	Búsqueda de estabilidad	Modernización, rigidez, consolidación de derechos

\*En 1952 no hubo nueva Constitución, pero sí reformas profundas al marco legal

### **2.2.5. El complejo proceso constituyente 2006-2007-2008-2009**

Antes de la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009, la Norma Suprema de 1967 fue objeto de dos reformas parciales. La primera, en 1995, introdujo la figura del Tribunal Constitucional, entre otras modificaciones. Sin embargo, la modificación parcial informal del año 2004 buscó viabilizar una reforma total de la Constitución Política del Estado mediante un procedimiento no previsto en la misma.

Es decir, la Ley de Necesidad de Reforma se estableció en la Ley 2410, determinando de este modo la modificación del artículo 232, inherente a la reforma constitucional.<sup>7</sup>

La Ley de Necesidad de Reforma establecía con respecto art. 232: “La Reforma Constitucional quedará aprobada con la mayoría simple de votos válidos favorables emitidos en el Referéndum Constitucional y pasará al Ejecutivo para su promulgación sin que el Presidente de la República pueda observarla o vetarla”; empero, la Ley de 20 de febrero de 2004 reformó de manera informal y arbitraria el art. 232 de la siguiente manera:

7 La Constitución Política del Estado de 1967, reformada el año 1994, establecía en su título primero de la parte IV, sobre la reforma de la Constitución, que esta sólo podría ser de carácter parcial y su aprobación se daría en el siguiente periodo constitucional, pudiendo el nuevo Poder Legislativo aprobar la reforma o no, por dos tercios de votos válidos. El art. 232 señalaba: “Votación de la reforma Las Cámaras deliberarán y votarán la reforma ajustándola a las disposiciones que determine la ley de declaratoria de aquella. La reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación, sin que el presidente de la República pueda observarla”.

Artículo 232.- La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

El cambio mencionado propuso, a través de una reforma parcial informal, la modificación esencial de un precepto que, al igual que el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos, impide una reforma total de la Norma Suprema. En este contexto, observamos que el presidente Carlos Diego Mesa Gisbert promulgó la norma en cuestión de una manera arbitraria y que carecía de transparencia y coherencia constitucional.

En ese caso, la diputada nacional Marlene Fernández del Granado presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Este guardián de la Constitución dictó, mediante el Auto Constitucional 0310/2004-CA de 1 de junio, su rechazo, argumentando que:

Por lo expuesto precedentemente, se concluye que este Tribunal no tiene competencia para revisar el contenido material (sustantivo) de las leyes de reforma de la Constitución, esto es, ni de la Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma de la Constitución ni de la Ley de Reforma de la Constitución, pues en esta materia su función se reduce a una revisión de las condiciones de validez del procedimiento de reforma de la Ley Fundamental, esto es, revisar si al reformar la Constitución se han cumplido con los procedimientos previstos por los arts. 230 al 233 de la propia Constitución, procedimiento que sólo podrá ser impugnado a través de la demanda específica prevista en el art. 116 y siguientes de la LTC y con las limitaciones establecidas en esas normas, demanda que en el presente caso no se ha ajustado a lo señalado por el texto legal referido.

Esta determinación de rechazo tendría un trasfondo político, puesto que muchos años después el expresidente Carlos Diego Mesa Gisbert, en su blog, señalaba:

El primer compromiso que adoptamos el 17 de octubre fue el de hacer verdadera la participación popular en el debate, la toma de decisiones y la redacción de una nueva Constitución.

Ese avance solo era posible a través de una Asamblea Constituyente. Ese fue el pilar de la reforma que encaramos entre noviembre de 2003 y febrero de 2004, viable porque el Congreso no se atrevió entonces a contradecir la voluntad popular. (2004)

En este contexto, es evidente que la decisión de no proceder con la acción propuesta tenía, más que una base jurídica, un interés político. Este aspecto facilitó al gobierno de Carlos Diego Mesa Gisbert el cumplimiento de los compromisos políticos adquiridos el 17 de octubre de 2003, cuando asumió la presidencia tras la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

En otro caso, relacionado con la Norma Suprema de 2009, la reforma parcial establece ciertos aspectos denominados “coto vedado” de la propia Ley Fundamental. Estos aspectos no pueden ser modificados mediante una reforma parcial, sino que requieren una reforma total (Hidalgo, 2024b: 200).

En este sentido, la Constitución Política del Estado establece un coto vedado,<sup>8</sup> es decir, limitaciones sobre lo que puede ser enmendado para prevenir reformas inconstitucionales.

---

8 El término “coto vedado” fue introducido por el profesor español Ernesto Garzón Valdez, que definió esta noción vinculada con el derecho constitucional y la define como “aquel ámbito constitucional que incluye principios y valores cuyo respeto y/o implementación permite asegurar un funcionamiento cabal de la democracia representativa”. En este contexto, señala que está llamado a cumplir una “doble función”. Por un lado, establece restricciones constitucionales al ejercicio de la decisión mayoritaria, cumpliendo entonces una tarea “despolitizadora” frente a los excesos mayoritarios. Por otro lado, garantiza el “principio de no intervención” del Estado en la vida privada de las personas –resulta así protectorio de la autonomía de las personas en el ámbito de la moral personal–. En este mismo sentido, llegó a asociar al “coto vedado” con los catálogos de derechos existentes en “prácticamente todas las Constituciones democráticas”, o los derechos humanos “incluidos en las declaraciones de las Naciones Unidas y aprobados por todos los Estados del mundo” (Garzón Valdés, 2003: 59-60).

El proceso constituyente en Bolivia entre 2006 y 2009 (deformado entre el año 2008-2009) marcó un hito histórico y político complejo, producto de profundas crisis institucionales previas que se canalizaron hacia la organización de una Asamblea Constituyente.

### **2.2.6. Instalación de la Asamblea Constituyente**

- **Inicio:** La Asamblea Constituyente se inauguró el 6 de agosto de 2006 en Sucre, con 255 asambleístas elegidos por voto popular. Su misión: reformar totalmente la Constitución de 1967.
- **Composición:** La mayoría de los asambleístas pertenecían al Movimiento al Socialismo (MAS), las minorías a diversos partidos y organizaciones políticas.
- **Primeros conflictos:** Desde el inicio, surgieron tensiones sobre la naturaleza de la Asamblea (originaria o derivada) y el método de aprobación de artículos (mayoría absoluta vs. dos tercios). Estos desacuerdos reflejaron la polarización política y social del país.

### **2.2.7. Desarrollo y obstáculos**

El proceso estuvo marcado por:

- **Debates intensos:** Se discutieron temas clave como la plurinacionalidad, la autonomía regional, la redistribución de tierras y el reconocimiento de derechos indígenas.
- **Injerencias externas:** Hubo intereses externos con la presencia de asesores extranjeros que debilitaron e influyeron sucesivamente introduciendo figuras de orden político con bases ideológicas ajenas a la esencia del pensamiento político boliviano, lo que deformó el proceso constituyente.
- **Movilizaciones sociales:** Marchas y presiones tanto de movimientos sociales como de sectores conservadores y de la llamada “media luna” (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), que defendían la autonomía departamental.

- **Crisis y diálogos:** Las diferencias llevaron a bloqueos, suspensión de sesiones y la necesidad de diálogos interpartidarios para destrabar la Asamblea.
- **Redacción final:** Debido a la falta de consenso, la redacción final de la Constitución y su aprobación se trasladaron a la ciudad de Oruro y posteriormente al Congreso Nacional en La Paz, que actuó como un poder constituyente de facto, reformando 144 artículos del texto constitucional y convirtiendo a la Constitución en un pacto partidario político.

### 2.2.8. Referéndum y promulgación

- **Referéndum constitucional:** El 25 de enero de 2009 se realizó el referéndum para aprobar la Constitución. El texto fue aprobado con un 61,43% de votos favorables y una alta participación ciudadana.
- **Promulgación:** El 7 de febrero de 2009, se promulgó la Constitución.

### 2.2.9. Principales cambios y legado

Cuadro 5

Aspecto	Antes de 2009	2009 (Constitución 7 de febrero)
Forma de Estado	República unitaria	Estado unitario
Derechos indígenas	Reconocimiento	Mayor reconocimiento y autonomía
Propiedad de la tierra	Sin límite claro	Límite de 5000 hectáreas por propietario
Participación política	Partidos políticos	Preponderancia de movimientos sociales

## 3. La ficción del Estado Plurinacional

En filosofía política, una ficción es una construcción narrativa, un relato que organiza la realidad y le da sentido. El propio Estado moderno tradicional es una ficción, una construcción teórica sobre un “pacto social” que en la realidad nunca ocurrió tal cual, pero que sirve para legitimar el poder.

La crítica epistemológica al Estado Plurinacional se centra en la brecha que existe entre su promesa teórica idealista (basada en el pluralismo) y su realidad material.

Cuando hablamos de política, a menudo damos por sentadas ciertas ideas como si fueran realidades naturales. Nociones como “nación”, “pueblo”, “contrato social” o “voluntad popular” no son cosas que existan físicamente, son invenciones, construcciones simbólicas que nos permiten organizarnos. Thomas Hobbes, un pilar de la filosofía política, se refirió al Estado como un “hombre ficticio”.

Este es el primer y fundamental nivel de ficción en la política; no podemos comprender el juego político sin entender estos símbolos compartidos. Para que un gobierno funcione, ya sea una monarquía o una democracia, se requiere que la gente acepte ciertas ficciones; se necesita una “suspensión voluntaria de la incredulidad”. Creemos que nuestros representantes son la voz del pueblo, que la ley es justa o que todos los ciudadanos son iguales. Estas creencias son el pegamento que influye en la sociedad.

Centrando la atención en el ámbito político, existen casos donde resulta adecuado describir la ingente variedad de prácticas de representación política bajo la etiqueta de “ficciones”, por ejemplo, la introducción de formas de gobierno o denominaciones de Estado como en el caso de Bolivia.

La ficción, entendida desde el análisis sistemático, no garantiza ni la libertad ni su control. En consecuencia, la certeza estructural expresa hacia dónde conduce modificar el efecto de una unidad estructural del Estado, pero frente a la contundencia de las afectaciones resulta más evidente la banalidad y pérdida de perspectivas globales y flexibles del rol de las instituciones. En definitiva, existe un uso irreflexivo de los edificios del Estado que intenta construir ficciones para conseguir afectos emocionales a través de un discurso político demagógico.

La ficción no es un simple adorno de la filosofía política. Es su lenguaje, su herramienta y, en muchos sentidos, su materia prima. Desde los diálogos de Platón hasta las distopías modernas, la capacidad de “fingir” y “forjar” mundos es lo que nos permite comprender, cuestionar y, en última instancia, transformar la realidad política.

**Cuadro 6**  
**Descripción esquemática sobre la ficción y sus componentes en interacción**

Tipo de función	Descripción	Ejemplo práctico
<b>Herramienta crítica</b>	La ficción narrativa, como las novelas o el teatro, puede emplearse para analizar y criticar directamente una sociedad o un sistema político existente. Permite presentar realidades alternativas, a menudo utópicas o distópicas, que nos hacen reflexionar sobre nuestro propio mundo.	Obras como 1984 de George Orwell o <i>Un mundo feliz</i> de Aldous Huxley no son sólo historias entretenidas; son experimentos mentales que exploran las consecuencias de ciertas ideologías y estructuras de poder.
<b>Motor cognitivo</b>	La ficción construye un modelo análogo del universo real. Al explorar estos “mundos posibles”, podemos manipular cognitivamente la realidad, iluminando aspectos que de otro modo permanecerían ocultos o incomprensidos. Es una forma de conocimiento.	Una novela que explora las complejidades de la justicia a través de un personaje ficticio puede revelar más sobre la naturaleza de la ley y la moral que un denso tratado teórico.
<b>Elemento formador</b>	Las ficciones ejercen una influencia determinante en la constitución espiritual de los ciudadanos y, por tanto, de la comunidad. Platón ya reconocía la utilidad de los mitos fundacionales para gobernar, creyendo que una “mentira noble” podía guiar al pueblo hacia el bien y la estabilidad social.	Los mitos sobre los orígenes de una nación, las leyendas de héroes fundadores o los relatos sobre luchas por la independencia son ficciones que crean una identidad y un propósito común.

En este diseño de ficción del Estado Plurinacional de Bolivia impuesto por el Órgano Ejecutivo en marzo de 2009, a través de una errónea y arbitraria interpretación de la Norma Suprema vigente, se pueden detectar deficiencias y defectos que, en vez de alentar la construcción de la unidad nacional con la identidad de la bolivianidad en la complejidad cultural, crean condiciones para profundizar las diferencias y las confrontaciones entre bolivianos.

Se intenta la conformación de un Estado que doctrinalmente no existe; entonces, podríamos estar frente a la construcción de un modelo de Estado ficción, ya que, si bien el art. 1 de la Constitución Política define a Bolivia como un *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario...*, este modelo debería responder a una organización política, social, económica y cultural que tome elementos

eclécticos del constitucionalismo clásico y del contemporáneo, pero que de ninguna manera podría enmarcarse en la teoría constitucional, ni en la teoría política conocida. Siendo así, estaríamos en la incertidumbre en cuanto a la visión de país que conlleva este nuevo modelo de ficción que surge de una forma típica del totalitarismo político a través del Decreto Supremo 48 del 18 de marzo de 2009, el cual es la muestra material de cómo el gobierno de Evo Morales, como poder constituido, se atribuye una función del poder constituyente y modifica la denominación constitucional del Estado de Bolivia sin ninguna atribución constitucional, demostrando así su voluntad arbitraria y totalitaria de estar por encima de la voluntad del constituyente.

#### **4. Consecuencias de la ausencia de institucionalidad constitucional**

La “institucionalidad constitucional” no es un concepto abstracto, sino una *carta de navegación* que justifica y satisface las necesidades del sistema constitucional, garantizando un sistema donde convergen normas, instituciones y ciudadanos para proteger los derechos fundamentales, puesto que se la entiende como base fundamental del sistema democrático.<sup>9</sup>

La institucionalidad constitucional es un concepto fundamental en el derecho constitucional y el constitucionalismo, que se refiere a la estructuración y funcionamiento de las instituciones del Estado conforme a los principios y valores establecidos en la Constitución. Este concepto no se limita a la mera existencia de instituciones, sino que enfatiza su adecuación a los mandatos constitucionales y su capacidad para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y el Estado de derecho.

En este sentido, la institucionalidad constitucional actúa como un marco de referencia para evaluar la legitimidad y eficacia de las

---

9 La institucionalidad constitucional es un componente esencial de la democracia, ya que establece las reglas del juego político y garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, limita el poder del Estado y protege los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurando un sistema de gobierno justo y transparente.

instituciones estatales. Esto incluye un análisis de cómo estas instituciones respetan los principios de separación de poderes, controles y equilibrios (*checks and balances*) y los procesos de revisión judicial.

Además, es crucial considerar cómo estas instituciones se adaptan a los cambios sociales y políticos sin comprometer los valores constitucionales. Históricamente, la institucionalidad constitucional ha sido puesta a prueba en diversas ocasiones, ya sea por crisis políticas, reformas constitucionales o cambios en el contexto socioeconómico.

Ejemplos de estos desafíos pueden encontrarse en casos emblemáticos de jurisprudencia constitucional extranjera, en los cuales, los tribunales han tenido que interpretar y aplicar los principios constitucionales para resolver conflictos entre diferentes poderes del Estado o para proteger los derechos de los ciudadanos.

Desde una perspectiva comparativa, es interesante observar cómo diferentes sistemas jurídicos abordan la institucionalidad constitucional. Las Constituciones de distintos países pueden reflejar diversas filosofías políticas y valores culturales, lo que se traduce en diferentes enfoques para estructurar y operar las instituciones del Estado. Por ejemplo, mientras que algunas Constituciones pueden otorgar mayor flexibilidad a las instituciones para adaptarse a nuevas circunstancias, otras pueden ser más rígidas en su interpretación y aplicación.

La institucionalidad constitucional no es un concepto estático, sino un proceso dinámico y en constante evolución. Las instituciones deben adaptarse a los cambios sociales, políticos y económicos, así como a las nuevas demandas y desafíos que surgen en la sociedad.

Al pensar en institucionalidad, podríamos atrevernos a realizar un análisis empírico cuando tocamos tal o cual institución consagrada a través del texto y la práctica, portando esta meta analítica una intencionalidad legal bajo la cual cimentar o no criterios valorativos que dejen en claro un solo punto: el mejor o mal funcionamiento del aparato estatal.

La institucionalidad como naturaleza de las instituciones gubernamentales nos permite abordar concretamente el ideal que persigue y asolea toda institución, cumplir la función para la cual fue creada. Pero todo lo que pensemos respecto a la institucionalidad será

pensado con respecto a la institucionalidad de la Constitución o, en otras palabras, a la Constitución como la institución fundamental o fundante de un Estado.

En este caso, entendemos por institucionalidad constitucional aquel conjunto de instituciones que provienen, tienen su sustento o se fundamentan en esta particular fuente jurídica. En otras palabras, denotamos a la institucionalidad como un concepto que hace mención (dependiendo de quien haga el análisis) de las instituciones, órganos o aparatos estatales, cualquiera que sea su función, jurisdicción o materia, que implican un control y un crédito respecto al orden normativo jurídico superior, al igual que hacen referencia a las posibilidades por parte de los sujetos de ejercer determinados derechos y cumplir con determinados deberes.

La institucionalidad constitucional entiende estos fenómenos como el carácter dado a tal orden superior que lo obliga a ser así, aun sin importar quién en cada oportunidad lo ponga en práctica. Por ello, tomamos como punto de encuentro la institucionalidad en un sentido amplio y a su fundamento constitucional, que además se trata de un concepto acuñado en una tesis doctoral referida en esta investigación. En resumen, nos referimos a la institucionalidad que se encuentra sobre una o más instituciones como tal, más orientada a la interrelación que producen los diversos elementos que aporta para todo un sistema o aparato estatal. La estructura o arquitectura de la Constitución de un Estado soberano, en sí, es referida más aún al derecho estatal que al derecho constitucional, lo que señala la existencia de uno o varios ordenamientos similares que jerarquizan el derecho público, su producción a través de esta estructura y la aplicación a través de sus instituciones que persigue dicho funcionalismo.

La institucionalidad constitucional en el contexto boliviano debe ser, en definitiva, un pilar fundamental del Estado de derecho y del sistema democrático. Su fortalecimiento y consolidación son esenciales para garantizar un sistema de gobierno justo, transparente y respetuoso de los derechos fundamentales de todas las personas. En un contexto de creciente complejidad y diversidad, la institucionalidad constitucional se erige como una herramienta clave para construir una sociedad más justa y equitativa.

Desde una perspectiva científica, la institucionalidad constitucional puede ser analizada a través de varios enfoques teóricos y metodológicos. En primer lugar, es crucial examinar cómo los principios de separación de poderes y controles y equilibrios (*checks and balances*) se implementan y funcionan en la práctica. Estos principios son esenciales para prevenir el abuso de poder y garantizar que las instituciones del Estado actúen dentro de los límites establecidos por la Constitución y su fuerza normativa.

En el contexto del derecho constitucional, Norberto Bobbio subraya la importancia del constitucionalismo, tanto como teoría como práctica para la limitación del poder político. El constitucionalismo se erige como un pilar fundamental en la construcción de un Estado de derecho, donde el poder político no es absoluto, sino que está sometido a un conjunto de normas jurídicas superiores. Estas normas no sólo garantizan la legalidad del ejercicio del poder, también protegen los derechos fundamentales de los individuos.

El Estado de derecho implica que todas las acciones del gobierno deben estar basadas en la ley y ser conformes a la Constitución. Este principio asegura que el poder se ejerza de manera legítima y transparente, evitando abusos y arbitrariedades. Además, el constitucionalismo promueve la separación de poderes, un mecanismo esencial para prevenir la concentración del poder en una sola entidad y asegurar un sistema de frenos y contrapesos.

La institucionalidad constitucional es el principal medio para la defensa y protección de la democracia en su conjunto, y de las elecciones democráticas en particular. Por tanto, es natural que la ausencia de institucionalidad constitucional sea analizada desde la perspectiva de la erosión de los derechos políticos, a través del debilitamiento de las instituciones democráticas o con la restricción de inclusión en el poder democrático en sí mismo, o a través de no garantizar los derechos a la participación política.

Mientras los líderes políticos tengan algo que hacer para debilitar o restringir el funcionamiento del sistema político o la circulación del poder, puede decirse que el camino se ha abierto a acciones frecuentes de erosión democrática, pues el efecto general de la ausencia de institucionalidad constitucional es la posibilidad

generalizada de que puedan presentarse no sólo tensiones, sino actos de inconstitucionalidad que erosionan y debilitan la democracia. Si la democracia parte del reconocimiento de la diversidad e igualdad de asociaciones políticas nucleadas en partidos políticos que tienen en general capacidad de aproximar los conflictos y mantener el sistema, difícilmente puede considerarse como democrático un sistema institucional que no provea un control mínimo efectivo a las elecciones y su transparencia, participación ciudadana indiferenciada y no garantizada en la selección de las opciones o manipulando y obstaculizando la difusión de un igual intercambio de información al servicio del cálculo de las preferencias del electorado. Sin embargo, la institucionalidad constitucional debe funcionar también como un freno a la gesticulación del populismo, también para preservar la democracia, valor que no puede perderse de vista como consecuencia de la falta de institucionalidad y desprotección del dominio público por el fenómeno del clientelismo.

El debilitamiento de las instituciones democráticas en Bolivia puede ser interpretado como un vaciamiento funcional del sistema, quedando afectada la función administrativa, legislativa, jurisdiccional y electoral. Esta situación se traduce en una serie de problemas: pérdida de neutralidad del poder, abuso de poder, avasallamiento del gobierno, destrucción de controles y equilibrios, ineficacia e ineficiencia del sistema, inseguridad jurídica, privilegios para un reducido número de grupos de interés organizados y corrupción.

## **5. Control de constitucionalidad y Estado de derecho**

Las revoluciones del siglo XVIII, específicamente la americana y la francesa, marcaron un hito en la historia de la humanidad al vincular indisolublemente los conceptos de “Estado de derecho” y “Constitución”. Aunque la coercitividad del “derecho” y la existencia de Constituciones preceden a estas revoluciones, es con el constitucionalismo clásico que ambos términos adquieren una nueva dimensión.

Antes del siglo XVIII, las sociedades ya estaban estructuradas y organizadas bajo normas y políticas; sin embargo, las Constituciones

de finales de ese siglo introdujeron innovaciones significativas en la organización del poder político, destacando:

- **Soberanía popular:** La soberanía reside en el pueblo. Esta idea fue defendida por el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau, quien afirmaba que el pueblo es la única fuente legítima del poder político y que este se expresa a través del contrato social y la voluntad general. Consideraba al pueblo como una unidad histórica de costumbres y hábitos de vida en común, cuyos integrantes acuerdan formar un Estado para gobernarse mejor en forma soberana (sin otro poder por encima de él). El pueblo constituye el Estado y debe, después, controlarlo y cambiarlo si lo cree conveniente.

Por el contrario, el filósofo inglés Thomas Hobbes sostenía que el pueblo cede su soberanía a un soberano absoluto, que garantiza la paz y el orden en la sociedad. Finalmente, el filósofo inglés John Locke propuso que el pueblo tiene el derecho de rebelarse contra el soberano si este viola sus derechos naturales, como la vida, la libertad y la propiedad.

- **Origen del poder:** El poder estatal no proviene de la divinidad o la herencia, sino del consentimiento popular. Esta idea se remonta al pensamiento de Francisco Suárez, quien, en el siglo XVI, sostuvo que el poder político es una participación del poder natural de los hombres y que el pueblo puede transferirlo o revocarlo según su conveniencia.

Suárez se opuso a la teoría del derecho divino de los reyes, que afirmaba que el poder de los monarcas era de origen divino y que no podía ser cuestionado por el pueblo. Por el contrario, Juan de Mariana, otro teólogo y filósofo español, defendió el derecho de resistencia y de tiranicidio, es decir, la posibilidad de matar al tirano que abusa de su poder.

Estas ideas fueron retomadas por John Locke, quien argumentó que el poder político se basa en el consentimiento de los gobernados

y que estos tienen el derecho de derrocar al gobierno que viola sus derechos naturales. Thomas Paine, uno de los líderes de la Revolución americana, también defendió el principio de la soberanía popular y el derecho de revolución en su obra *Sentido común* (2008).

- **Representación estatal:** Los Órganos estatales se componen de representantes elegidos por el pueblo, que actúan en su nombre y por su interés. Esta idea se fundamenta en lo señalado por John Locke, quien sostuvo que el pueblo delega su poder soberano en el gobierno, pero conserva el derecho de controlar y limitar su actuación. Según Locke, el gobierno debe basarse en el consentimiento de los gobernados y respetar sus derechos naturales a la vida, la libertad y la propiedad. Si el gobierno viola estos derechos, el pueblo tiene el derecho de rebelarse y cambiarlo.
- **Derechos fundamentales:** El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza. Los derechos se basan en la dignidad humana y en la igualdad de todos los seres humanos. Algunos de estos derechos fundamentales son la libertad, la igualdad, la seguridad, la propiedad, la participación política, la resistencia a la opresión, la libertad de expresión, de conciencia, de culto, de asociación, de prensa, etc.

Estos derechos fueron proclamados por primera vez en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, texto fundacional de la Revolución francesa.

Posteriormente, estos derechos fueron reconocidos y ampliados en otras declaraciones y Constituciones, como el Bill of Rights de 1791, que formó parte de la Constitución de los Estados Unidos de América y que estableció los derechos civiles y políticos de los ciudadanos americanos.

- **Separación de poderes:** El poder se distribuye entre entidades con competencias definidas y limitadas. Este principio fue propuesto por el filósofo francés Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748.

Montesquieu consideraba que el poder debía dividirse en tres ramas: el poder legislativo, encargado de hacer las leyes; el poder ejecutivo, encargado de aplicarlas y administrar el Estado; y el poder judicial, encargado de juzgar los conflictos y hacer cumplir las leyes. Esta forma de división recrea el modelo político inglés, tomado, a su vez, de los germanos, el sistema de separación de poderes y monarquía constitucional que considera al mejor en su especie como garantía contra el despotismo.

- **Limitación del poder:** El ejercicio del poder estatal está restringido. De esta manera, se evita que el poder se concentre en una sola persona o grupo, y se garantiza el equilibrio y el control entre los poderes. Este principio se basa en la idea de que el poder corrompe y que, por tanto, debe ser contrarrestado por otros poderes.

Montesquieu afirmaba que “para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”. Thomas Jefferson, uno de los fundadores de Estados Unidos, expresaba que “el gobierno que mejor gobierna es el que menos gobierna”.

- **Subordinación al texto constitucional:** Tanto los Órganos de poder como los ciudadanos están sujetos a la Constitución. Esto implica que la Constitución es la Norma Suprema y que ninguna otra ley o acto puede contradecirla o ignorarla. Además, la Constitución establece los principios y valores que rigen la convivencia social y política, así como los derechos y deberes de los ciudadanos.
- **Respeto a la Constitución:** Todos los actos de autoridad deben adherirse a los mandatos constitucionales en cuanto a estructura, competencia y legalidad. Jefferson defendía que la Constitución debía ser interpretada de forma estricta y literal, sin admitir ampliaciones o modificaciones que no estuvieran expresamente autorizadas por el pueblo. Además, consideraba que la Constitución debía proteger los derechos naturales de los individuos frente a cualquier abuso del gobierno.

- **Modificación constitucional:** Los cambios en el orden constitucional están previstos en la misma Constitución, que establece los procedimientos y requisitos para su reforma.

De esta forma, se establece el Estado de derecho, reflejo de un proceso histórico y estructural que ha ido consolidando sus elementos constitutivos. La limitación del poder estatal es una lucha histórica que se remonta más allá del siglo XVII, con ejemplos como los parlamentos que desafiaban al monarca y reconocían ciertos derechos a los súbditos (Lezcano, 2011: 117-118).

## **6. Quiebre del sistema democrático a través del control político de constitucionalidad**

Una de las conquistas más relevantes del constitucionalismo es el control de la constitucionalidad de las normas y actos estatales mediante mecanismos de control *ex ante*, como, por ejemplo, la revisión constitucional de las leyes y la declaración de ilegalidad de las órdenes adoptadas por la administración. El establecimiento de un modelo de control político que evita la tipificación de infracciones y sanciones internas también responde a la consigna de la eliminación de obstáculos para la concreción de derechos fundamentales y objetivos, según manifiestan los doctrinarios del liberalismo constitucional en la proscripción de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes sin juicio previo, ya que tales conductas menoscaban la creencia en el sistema legislativo. De la misma forma la proclamación de la ilegalidad de los actos administrativos implicaba restricciones graves a la actividad específica de la administración que ningún pensamiento sistemático despreciaba.

La función originaria de la revisión constitucional de las normas era esencial para el quehacer específico del Poder Legislativo. La imposibilidad de formación de una ley desde un principio inconstitucional impedía el despliegue de la actividad dentro del marco del ámbito competencial correspondiente, afectando la aplicación de la

vigencia del ordenamiento, que no es más que una acción constituida que previene la emisión de una norma manifestada como obligatoria para un determinado periodo espacio-temporal. La proclamación de la inconstitucionalidad o ilicitud de los actos administrativos no era una actividad vertical, que incurría en la trasgresión de la prohibición de tipificación de un ilícito por la vía legislativa que no modificaba el deber de la administración con seguir los principios jurídicos establecidos mediante la invocación de un pronunciamiento posterior a la acción irregular, que valdría en caso de buscar excepcionalmente necesidad de derogación por un interés mayor.

El control político de constitucionalidad ha generado un entorno institucional propenso a la desestabilización. La estrategia de los poderes del Estado y del partido político de gobierno para reafirmar el control sobre el Tribunal Constitucional Plurinacional, restar competencias al Legislativo y deslegitimar el sistema político en general, tiñéndolo de corrupción, representa un modelo contrario a un sistema democrático robusto y genuino, donde las instituciones políticas se contrapesen. De igual manera, la utilización del control político para centralizar poderes en el Ejecutivo, obstruyendo el rol de otras instituciones como el Parlamento, alimenta las dimensiones institucionales de la crisis democrática y potencia la percepción del ciudadano común acerca del deterioro de la institucionalidad constitucional.

De la misma forma, la desestabilización institucional trae consigo la incertidumbre en las relaciones intergubernamentales. Más aún, cuando la mayoría de decisiones de los tribunales del sistema judicial en Bolivia resuelven cuestiones de pureza política, también deja entrever que la dinámica de satisfacción de obligaciones por parte de los diferentes estamentos del Estado y las obligaciones para con el Estado de derecho se hallan bajo un constante “tiro al blanco”. La misma crisis genera desconfianza entre los propios miembros legales de los diferentes Órganos del Estado, e igualmente gira un mensaje enfermizo a la ciudadanía respecto a las relaciones de respeto que establecen los deberes y prohibiciones fundamentales que acompañan a cada una de tales instituciones.

La crisis cotidianamente vivida por los bolivianos sucede en medio de un prolongado estado de inestabilidad política y social, de crisis

de representatividad, de credibilidad y de sostenibilidad institucional, así como de magistrados autoprorrogados. En prueba de lo expuesto, vale apuntar que desde hace tiempo Bolivia está sumida en una crisis terminal cuya profundidad es tal que ha llegado a estar presente en la lista de los Estados frágiles.

Es una democracia formal con trastornos serios en el auténtico y libre ejercicio de la cultura política, al punto de que en ella está ausente o extremadamente restringida, mientras que las afirmaciones de los gobernantes son de muy escasa credibilidad y la disciplina política está tan fuertemente erosionada que ya no es esperable que los servidores públicos actúen conforme a los propósitos legitimantes de sus cargos, es decir, conforme a su deber constitucional, sino que lo hagan pensando exclusivamente en su promoción de ideales totalitarios, a tal punto que no existe margen ninguno de credibilidad ni de confianza hacia el futuro del sistema. La consecuencia: el sistema está en crisis.

En la misma línea, se sostiene que el concepto de crisis del sistema se refiere, preferentemente, a una crisis de legitimidad de las instituciones estatales, incluidos los partidos políticos y los poderes del Estado, especialmente si están extremadamente débiles frente a la confianza del pueblo. Un indicador de la crisis es la elevada desconfianza en el sistema electoral. Encontramos particularmente fuertes las muestras de insuficiencia por parte de los partidos, de ahí la criminalización de la política, la aversión y minusvaloración de la actividad política, así como el peor despliegue de los mecanismos de control y organización del juego político.

El Tribunal Constitucional Plurinacional debería ejercer un rol esencial dentro del sistema democrático a través del control de constitucionalidad, el cual están obligados a ejercer en las formas establecidas por la Constitución y no por sus simpatías o subordinación al poder político de turno. Los Estados que poseen institucionalidad constitucional como fundamento de su sistema democrático asumen el compromiso de asegurar la supremacía, la dirección y efectividad de los principios, normas y valores establecidos y garantizados en su normativa suprema, frente a cualquier tipo de lesión promovida desde cualquier poder del Estado o poder fáctico. Desde esta idea central, debe notarse la nueva forma de Estado de derecho, con una concepción

teórica en donde se equilibran todos los poderes del Estado. Por lo tanto, el control óptimo y constitucional evita que los Estados ejerzan actos lesivos o violatorios de las causas comprendidas dentro de la Constitución y las leyes.

El Estado de Bolivia ha sufrido una serie de contrarreformas constitucionales (reformas informales) que han menoscabado la posibilidad de construir un sistema democrático basado en la institucionalidad constitucional.

Es de vital importancia, desde la didáctica constitucional, aproximarnos al cómo debe entenderse la fuerza normativa de la Constitución, tomando en cuenta su obvio déficit democrático formal y material a causa del complejo proceso constituyente boliviano entre los años 2006 y 2009, cuyo resultado fue una Norma Suprema pactada partidariamente y ultraderivada.

En este sentido, pienso que es importante citar a Héctor Fix Zamudio, quien pensó:

De esta manera y como una idea provisional y aproximada podemos afirmar que la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido, desde el punto de vista de la Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político social, y desde el ángulo de la Constitución real (material), su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. En esta dirección nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la constitución formal y la constitución real. Para el efecto de sistematizar una materia tan extensa y compleja, es preciso un ensayo de clasificación, no obstante, el convencimiento de que toda división es forzosamente artificial. En este sentido, consideramos que el concepto genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: la primera podemos denominarla de manera convencional como protección de la Constitución, y la segunda, que

ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas, comprende las llamadas garantías constitucionales.

- A) El primer sector, relativo a la protección de la Constitución se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones, como también y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados, es decir, con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.
- B) La segunda categoría está formada por las llamadas garantías constitucionales, pero entendidas no en el concepto tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores que mencionamos en el párrafo anterior, los cuales pueden ser insuficientes en determinadas hipótesis para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales.<sup>10</sup>

Se debe entender a la Norma Suprema en serio, caso contrario, sería tan sólo un listado de enunciados, es decir, una “utopía lingüística” sin cimientos de normatividad positiva y de voluntad del Poder Constituyente, desvanecida ante los arbitrios del poder constituido; fenómeno que se ha convertido en un problema permanente en Bolivia y, por supuesto, en otros países latinoamericanos de régimen presidencialista. Es necesario realizar una revisión y examen epistémico

---

10 Bidart Campos, Germán J. 2004. “El derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa”. Editorial EDIAR. Buenos Aires. Pág. 366-367.  
Cuadernos constitucionales México-centro América. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. Pág. 16 a 18.

de la fuerza normativa de la Constitución y otorgarle su valor real y no sólo una reverencia formal.

Pero sí parece que la democracia opera solo allí donde hay alguna forma de un orden constitucional bien establecido que se apoya en una tradición constitucional, cuando ese orden constitucional tiene una vigencia importante, cuando ese orden constitucional utiliza la separación de poderes y cuando la seguridad de, al menos, los derechos constitucionalmente derivados es firmemente mantenida. (Nino, 1992: 46)

En este sentido es que el principio de separación de poderes no puede ni debe ser un simple enunciado retórico en la Constitución, sino que es la base del sistema democrático, como un mecanismo constitucional de frenos y contrapesos ante el abuso y extralimitación del poder, la invasión de competencias y usurpación de funciones de los poderes decididos y tutelados por el Poder Constituyente. Ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Constituyente francesa del 26 de agosto de 1789, en su artículo 16 establecía: “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.<sup>11</sup> Ambos principios se encuentran reconocidos en la Norma Suprema vigente de Bolivia en sus artículos 12 y 13.

Asimismo, la reforma parcial o total de la Constitución está sujeta a un procedimiento especial establecido en su artículo 411, entendiéndose así que ningún Órgano del Estado, u Órgano Extrapoder,<sup>12</sup> tiene facultad o potestad alguna de modificarla, inaplicarla o reformarla de forma arbitraria, ya que sus resultados se convertirían en actos inconstitucionales.

El sistema democrático se encuentra instituido y diseñado formalmente en la arquitectura constitucional del Estado, pero el mismo tiene dos caminos, el de la perfección o el de la perversión.

---

11 Ver [www.conseilconstitutionell.fr](http://www.conseilconstitutionell.fr)

12 En una primera aproximación, la expresión órgano extrapoder (u órganos extrapoderes) se emplea para referirse a órganos estatales no situados en la órbita de alguno de los tres poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) (Sagües, 2007).

En el segundo supuesto, se torna en una descomposición continua de los principios democráticos constitucionales, tanto en su esencia sustantiva como procesal, justo al contrario que en el primer supuesto, donde la institucionalidad constitucional se convierte en timón del sistema y su desarrollo está en armonía con la Constitución en su vertiente formal y material, como una carta de navegación.

Las contrarreformas constitucionales vulneran y quiebran el principio de soberanía establecido en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado,<sup>13</sup> afectando así el origen del orden del sistema democrático constitucional.

La contrarreforma constitucional, si bien es un proceso de reforma informal de la Norma Suprema realizado por el guardián de la Constitución (Tribunal Constitucional Plurinacional), puede manifestarse de diversas maneras, como en la restricción de derechos fundamentales, la concentración de poder en un solo Órgano o la modificación de procedimientos democráticos claves que hacen a la esencia del Estado de derecho o del sistema democrático, debilitando los mecanismos de control del poder. Estas consideraciones afectan el núcleo duro de la Constitución; esta concepción está referida al coto vedado de todo procedimiento de reforma constitucional.

El núcleo duro de la Constitución se refiere a aquellos principios y valores fundamentales que son considerados inmodificables, incluso a través de los procedimientos de reforma constitucional entendidos como formales o informales. Estos principios suelen ser considerados como la base esencial del ordenamiento jurídico y político del Estado, y su alteración implicaría una ruptura con el contrato de paz que sustenta las razones por las cuales el pueblo, en su condición de soberano, acordó ese “contrato” para establecer la paz entre todos los bolivianos.

Entenderemos al contrato de paz como un concepto complejo que abarca valores, principios, historia y aspiraciones fundamentales de un pueblo, reflejados desde el preámbulo de su Constitución y ordenamiento jurídico como sistema legal fundamental.

---

13 El artículo 7 afirma que la soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los Órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.

Esta identidad única define al pueblo como una entidad política y social, y aunque evoluciona con el tiempo, resiste a cambios que puedan destruir su esencia, actuando como un límite a las modificaciones que buscan revertir los avances democráticos y sociales. La protección de este contrato de paz se vuelve crucial para salvaguardar los valores fundamentales del Estado y evitar alteraciones que puedan poner en peligro su continuidad, estabilidad y legitimidad.

El poder constituyente<sup>14</sup> es la potencia originaria, extraordinaria y autónoma del cuerpo político de una sociedad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política y jurídica, pudiendo sustentar o cancelar la Constitución en su pretensión de validez. Esta potestad es la “suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo al darse por su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico” (Nogueira Alcalá, 2017: 328-329).<sup>15</sup>

Entendamos esta conceptualización como el deber de los poderes públicos constituidos a obedecer y subordinarse a las decisiones fundacionales de un nuevo orden constitucional normativo situado en aquella amplia dimensión que abarca todas las estructuras institucionales del Estado y que se denomina “institucionalidad constitucional como fundamento del sistema democrático”, convirtiéndose en la garantía del contrato de paz llamado Constitución.

En el contexto de la Norma Suprema, el artículo 411 establece que la reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía

---

14 El poder constituyente es un poder supremo porque no existe por encima de él ningún poder constituido, ni siquiera el poder de los intérpretes de la Constitución. Asimismo, es un poder originario porque no encuentra su justificación en el orden jurídico anterior, al contrario, normalmente se opone al orden jurídico existente, lo combate y lucha contra él; se fundamenta en un orden superior al positivo, y cuando logra el poder político, instaura un orden jurídico diverso del que venía rigiendo.

15 Nogueira Alcalá reconoce que aun el poder constituyente “actualmente [...] no es ilimitado, ya que debe respetar los principios imperativos del derecho internacional, su vinculatoriedad por el derecho convencional internacional ratificado y vigente y la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas” (2017: 328).

de la Constitución, sólo puede llevarse a cabo a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. Esto implica que cualquier reforma que afecte estos elementos esenciales del orden constitucional requeriría un proceso de reforma total y no simplemente una reforma parcial a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, debiendo aplicarse la misma limitación a toda modificación parcial realizada por el guardián de los derechos fundamentales y de la supremacía constitucional.

Los alcances en esta condensada parte de la investigación se concentran en una descripción analítica de las interpretaciones políticas y no estrictamente constitucionales que el Tribunal Constitucional Plurinacional realizó en el periodo 2013 al 2024.

Son siete Resoluciones Constitucionales emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional que decidieron la inaplicación de varios artículos de la Constitución Política del Estado, generando así un proceso de contrarreformas constitucionales (inconstitucionales) que condujeron sistemáticamente al quiebre del sistema democrático en Bolivia.

Las Resoluciones Constitucionales en orden cronológico son las siguientes:

- A) Declaración Constitucional Plurinacional: No. 003/2013
- B) Declaración Constitucional Plurinacional: No. 193/2015
- C) Sentencia Constitucional Plurinacional: No. 084/2017
- D) Sentencia Constitucional Plurinacional: No. 024/2018
- E) Sentencia Constitucional Plurinacional: No. 032/2019
- F) Declaración Constitucional Plurinacional: No. 0049/2023
- G) Sentencia Constitucional Plurinacional: No. 1010/2023-S4

Es de urgente importancia, desde la vertiente académica constitucional, realizar un minucioso análisis de los fundamentos y argumentos jurídicos de cada una de las Resoluciones Constitucionales Plurinacionales señaladas como contrarreformas constitucionales para demostrar las falacias en su redacción, interpretación,

fundamentación, motivación y argumentación constitucional que han ocasionado una flagrante vulneración al orden constitucional, generando un entendimiento peculiar, como si Bolivia se hubiese dotado de una “Constitución inconstitucional”.

De acuerdo con el pensamiento del influyente tratadista y doctrinario Carlos Santiago Nino, la Constitución debe ser entendida como la “Carta de Navegación del País”, ya que el constitucionalismo en su sentido más pleno es un fruto exótico, que florece sólo en escasos lugares y en condiciones verdaderamente excepcionales (1992: 1).

Por tanto, y en el sentido de esta cita, entendemos que se requiere de un campo excepcional para que el constitucionalismo boliviano pueda florecer, y no basta sólo con la voluntad o la intención.

La Constitución está compuesta de funciones esenciales con respecto a la creación de las reglas de derecho que se establecen en los precedentes constitucionales que tienen su origen en los Tribunales, Cortes o Salas Constitucionales; por lo tanto, el valor de la Norma Suprema no sólo debe responder a criterios discrecionales, sino a criterios institucionales de un valor rector que en sí es el texto constitucional en toda su extensión, no sólo como la cúspide del ordenamiento jurídico, sino interpretando que también es la fuente directa y primigenia de la moral pública en su dimensión o sistema deontológico y ciudadana e imbuida de la función fundamental de limitar el ejercicio arbitrario del poder.

Estas siete contrarreformas constitucionales hirieron de muerte la decisión del poder constituyente y la Constitución Política del Estado y, por ende, del sistema democrático constitucional de Bolivia. Los guardianes de la Constitución asumieron potestades que no están establecidas en la Norma Suprema, específicamente en el artículo 202, para poder inaplicarla/contrarreformarla en parte, entendiendo que su inaplicación es una contrarreforma que violenta directamente al principio de unidad de su sistema, y ha generado una violación a las exigencias predeterminadas para el proceso de una reforma constitucional. Entonces nos encontramos ante la inconstitucionalidad de actos procesales decididos por el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuando en la propia Ley Suprema de Bolivia residen los elementos para el debido proceso de reforma establecidos en el artículo 411.

La jurisprudencia constitucional de Bolivia ha establecido en los fundamentos jurídicos del fallo FJ. III.4.I. de la Sentencia Constitucional Plurinacional No. 0686/2012, lo siguiente:

*Ahora bien, como ya ha sido explicado, la separación de funciones es un instrumento específicamente concebido como mecanismo para impedir una concentración de poder que genere su abuso o su ejercicio anómico e ilimitado; por ello, la división primaria es la concebida por las normas del art. 7 de la CPE, que declara la reserva de la soberanía por parte del pueblo para ejercerla de modo directo, por medio de las vías constitutivas de su voluntad primigenia, esto es la función constituyente (art. 411 de la CPE), y otras como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato y la consulta previa; de las que derivan el texto constitucional y otros instrumentos jurídicos primarios, que también se constituyen en mecanismos restrictivos de los órganos constituidos. En consonancia con la arquitectura constitucional armonizada precedentemente, los órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, deben respetar los diseños constitucionales que garantizan el principio de separación de funciones, ya que ha sido concebido como un instrumento adecuado y necesario para evitar la concentración excesiva de autoridad, estableciendo el control mutuo en el ejercicio de los mismos. Por ello, la delimitación de funciones entre los órganos, y funciones de ejercicio delegado de la soberanía se lleva a cabo con el propósito de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios al Estado; así como, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyan en controles automáticos de los distintos órganos entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana.*

En este sentido, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a la fecha, tiene una deuda con la propia Constitución y el pueblo de Bolivia, y su deber es reconducir los precedentes constitucionales contradictorios a la Norma Suprema. Si bien el artículo 203 de la misma no permite anular o dejar sin efecto una Resolución Constitucional sea en su forma de sentencia, declaración o auto, el artículo 28, incisos 15 y 16 de la Ley 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional, le permite reconducir los precedentes constitucionales contradictorios o avocar los fallos constitucionales contrarios a la Constitución, estableciendo lo siguiente:

Artículo 28. (ATRIBUCIONES DE LA SALA PLENA)

I. La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene las siguientes atribuciones jurisdiccionales:

15. Unificar la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional cuando se constate la existencia de precedentes contradictorios, por avocación o mediante resolución de doctrina constitucional.

16. Avocar los asuntos en revisión conocidos por las Salas, de oficio o a petición de estas, con la aprobación de la mayoría de sus miembros.

## **7. El sistema de la Constitución y su confrontación con el totalitarismo**

El análisis del discurso que subyace en el “sistema de la Constitución” consiste en visualizar a la Constitución como un documento vivo que guía la gobernabilidad del Estado. Por lo tanto, es esencial que la Constitución responda y sea aplicable a las circunstancias y desafíos contemporáneos. Esto requiere una interpretación y aplicación flexible de la Constitución que pueda adaptarse a los cambios en el entorno social, político y económico, pero bajo los estrictos marcos de su propia rigidez (art. 411).

En resumen, la “arqueología” del sistema de la Constitución es un enfoque innovador para el estudio del derecho constitucional que busca descubrir los fundamentos históricos y filosóficos de la Constitución a partir de los ejes del sistema de la Constitución, para luego interpretarlos desde un enfoque analítico de los principios y valores y así entender su significado y relevancia.

El profesor Mark Tushnet entiende:

Por orden constitucional (o régimen) me refiero a un conjunto razonablemente estable de instituciones a través de las cuales se toman las decisiones fundamentales de un Estado durante un período sostenido, y los principios<sup>16</sup> que guían esas decisiones. Estas instituciones y

---

<sup>16</sup> Los principios que animan un orden constitucional pueden llegar a ser aplicados por los tribunales en el control de la constitucionalidad de la legislación, pero

principios proporcionan la estructura dentro de la cual se produce la contienda política ordinaria, por lo que los llamó constitucionales en lugar de meramente políticos. (2003: 1)

En atención a lo citado, todo orden constitucional está constituido por un conjunto estable –sistema de la Constitución– de instituciones y principios que orientan las decisiones fundamentales de todo Estado. Para Tushnet, la estructura que contiene a las instituciones y principios es parte de un sistema de la Constitución.

En este sentido, identifica una serie de instituciones y principios que guían las decisiones fundamentales. Entre las instituciones que influyen en la formulación de políticas y en la toma de decisiones fundamentales reconoce a la Corte Suprema, ente encargado del *judicial review* y desempeña un papel importante al articular los principios constitucionales. Tushnet señala que los principios constitucionales no pueden entenderse completamente sin considerar las demás instituciones de los otros poderes del Estado.

Además, considera que los partidos políticos son elementos fundamentales del sistema democrático. Del mismo modo, dentro de estas instituciones se destaca a la Asamblea Legislativa como una institución clave en el orden constitucional, ya que, al igual que los partidos políticos, interviene en la elaboración de políticas y en la adopción de decisiones esenciales a través de la producción de leyes. Finalmente, dentro de las instituciones se identifica a la Presidencia-jefe de Gobierno, que desempeña también un papel crucial en el orden constitucional.

Dentro de cada Estado, conforme al sistema de la Constitución, se dota su administración de valores y principios que, como horizontes, guían el comportamiento de las instituciones que conforman este sistema.

Se debe considerar también que el orden constitucional se construye y se transforma gradualmente a lo largo del tiempo, durante el cual las características dominantes de cada institución y principios reflejan un momento histórico determinado.

---

el control judicial basado en tales principios no es un requisito previo para identificar un nuevo orden constitucional.

En este sentido, el orden constitucional juega un rol crucial como control y garantía ante el ejercicio del poder político, puesto que establece la relación de peso y contrapeso entre todas las instituciones, es decir, entre los diferentes Órganos del Estado, para prevenir la concentración desmedida de poder en una sola entidad. Este sistema de control ayuda a mantener el equilibrio de poder y a prevenir el abuso del mismo.

Así el sistema de la Constitución estructura y detalla límites, directrices y principios que gobiernan las acciones de los entes gubernamentales, asegurando que se adhieran a los principios de justicia, equidad y respeto a los derechos humanos. Además de actuar como un control sobre el poder político, el orden constitucional también sirve como una garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, puesto que establece los derechos fundamentales de las personas y proporciona los mecanismos para su protección y promoción. Al hacerlo, la Constitución actúa como un escudo contra cualquier forma de tiranía o abuso de poder.

Finalmente, el orden constitucional es un ente vivo que evoluciona con la sociedad, porque tiene la capacidad para adaptarse a los cambios sociopolíticos, aspecto inherente a su diseño, y se fundamenta no sólo en los principios y normas que establece la Constitución, sino también en las instituciones que lo conforman y lo hacen efectivo.

Estas instituciones son las funciones que ejercen los Órganos del Estado, los cuales garantizan el cumplimiento de la Constitución, protegen los derechos y libertades de los ciudadanos y se adaptan a los cambios sociopolíticos, logrando que las decisiones fundamentales se hagan eficaces. Entre estas instituciones se pueden destacar las siguientes:

- Los gobiernos estatales y locales, que son expresión de la descentralización y la autonomía territorial, y que asumen competencias y responsabilidades para atender las demandas y necesidades de la población en sus respectivos ámbitos territoriales. Estos gobiernos se eligen mediante elecciones periódicas y se organizan según sus propios estatutos y normas.

- El Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional, que son los encargados de controlar la constitucionalidad de las leyes y de resolver los conflictos entre los poderes públicos y los ciudadanos. El Órgano Judicial se compone de diversos tribunales que aplican el derecho y velan por la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia de todas las personas. El Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución y el garante de los derechos fundamentales, resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad, los recursos de amparo y los conflictos de competencia entre los Órganos del Estado.
- La Asamblea Legislativa, que es el órgano de representación popular y de expresión de la pluralidad política, se elige mediante el sistema de representación proporcional y se compone de dos Cámaras que representan a los distintos partidos y grupos políticos. La Asamblea Legislativa tiene la función de elaborar, aprobar y modificar las leyes y las políticas públicas, así como de fiscalizar la gestión del gobierno y de los otros Órganos del Estado mediante el control parlamentario y la creación de comisiones de investigación.
- La Presidencia es el órgano supremo del Poder Ejecutivo que se elige mediante votación directa; tiene un mandato de cinco años, con posibilidad de reelección. La Presidencia tiene la función de dirigir la política general del Estado, de nombrar y remover a los ministros y a otros altos funcionarios, de proponer y ejecutar el presupuesto, de suscribir tratados internacionales, de declarar el estado de emergencia y de ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas, previa autorización de la Asamblea Legislativa (Tushnet, 2003: 22-32).

El totalitarismo es un sistema político que plantea una organización radical y absoluta del poder y busca la subordinación de todos los aspectos de la vida individual. Por tal razón, este tipo de gobierno suele basarse en postulados ideológicos y ficciones que transforman el rol esencial del Estado, que pretende ir más allá de la simple administración del país, para erigirse como promotor de un nuevo ser

humano. Así, uno de los elementos que caracteriza a los sistemas políticos totalitarios es que suelen ser armados con uno o varios sistemas ideológicos que decrecen el ámbito de los derechos y libertades humanas, así como el del ámbito público en las sociedades que no abrazan su ideario. Los sistemas ideológicos a menudo incluyen una última y engañosa cadena de “verdades morales” que justificarán el uso de la violencia hacia sus propios súbditos, así como hacia los ajenos.

El totalitarismo se basa en una ideología que, explicando la historia y el pasado del ser humano, así como el porvenir, justifica la razón de ser de tal compromiso del Estado en la vida de las personas a las que rige o que comparten los ideales del régimen; y defiende la inclusión de los súbditos en un todo homogéneo que combatirá o eliminará a aquellos que no acepten la ideología del gobierno. El uso que se tomaba en el lapso de la dictadura perfecta consistía en la supresión de los partidos políticos, la seguridad del poder controlando toda la vida societal, incluyendo la privada y personal, la incapacidad del correspondiente funcionamiento mediante la ineficiencia y desviación de la institución del partido único gobernante, hasta la adopción de la ideología vigente del régimen envolviendo a sus simpatizantes en el guiño del socialismo.

En el sistema totalitario, los poderes del Estado se encuentran fusionados, las posibilidades de elegir representantes se ven desdibujadas, los legisladores son sistemáticamente controlados para asegurar que no resulten amenazantes y cada electo queda inevitablemente subordinado a la burocracia. La política del totalitarismo está diseñada para exterminar totalmente la esfera pública: los derechos de los ciudadanos se ven gravemente restringidos. Se decreta el “fin del individuo”: hay una única filosofía de vida, hay una única y férrea concepción del beneficio económico, hay una única ideología. El proceso histórico consiste en “agrupar” a toda la población en torno a la soberanía del partido único: el individuo queda subordinado a la ideología.

Dicha ideología es una verdad absoluta, irreversiblemente válida a partir de ahora y con rango normativo. A partir de ahí, el Poder no sólo prohíbe la existencia de otras ideologías, sino que se encuentra obligado a “educar” a cada uno de los ciudadanos en la única ideología. La ciudadanía se convierte en “sociedad civil”.

La sistemática ineficiencia de las elecciones democráticas en Bolivia y lo que estas implican al ser reguladas por un Órgano Electoral débil demuestra: la manipulación inusitada de datos útiles al crecimiento de la credibilidad nacional, así como la restauración y mantenimiento de la subordinación funcional del sistema judicial a fin de sostener y consolidar el ejercicio de exterminio de los derechos humanos que esencialmente lleva a cabo el gobierno plurinacional, lo que constituye un síntoma de la necesidad urgente de un proceso de retractularización de los marcos jurídicos nacionales en el contexto de una ingobernabilidad que tiene origen, ni más ni menos, en la liquidación de los derechos humanos y esenciales de la persona, como elemento constitutivo indispensable de una democracia robusta.

## **8. Hacia la necesidad histórica y política de una reforma total de la Constitución en Bolivia**

Con respecto a este mecanismo constitucional, la Norma Suprema estableció la institución soberana del poder constituyente y su permanente presencia; así lo determina en su artículo 411.I. En este sentido, la reforma total se basa en procedimientos que autorizan una reforma constitucional acorde con el marco y los presupuestos existentes en la Constitución y los procedimientos alternativos que permiten un reemplazo total, independientemente de si los cambios son coherentes o no con la Constitución y su interpretación actual.

Dentro del poder reformador de la Constitución se sostienen los elementos formales de la misma; así lo entiende el art. 411.I y II, estableciendo dos tipos de reforma:

- I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el

Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

- II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

La razón de establecer un procedimiento que regule la reforma tendría su origen en la necesidad de limitar el poder de los poderes constituidos; así lo entendió Emmanuel-Joseph Sieyès, que sostenía que el pueblo era la fuente de la autoridad legítima y distinguió entre poder constituyente y poder constituido (Arendt, 1970: 121-122).

La principal diferencia entre ambos radica en que, en el poder constituyente, el pueblo está representado y actúa en su capacidad constituyente. En cambio, el segundo se refiere a las instituciones creadas por el pueblo, las cuales sólo están autorizadas a cambiar la Constitución dentro del marco constitucional que el propio pueblo ha creado.

Por lo cual, la reforma de la Constitución puede ser realizada por los poderes constituyentes y constituidos, puesto que en el caso de la reforma total se realizará por el poder constituyente y las reformas parciales mediante la Asamblea Legislativa Plurinacional.

## 9. Conclusiones

El análisis de la historia y el desarrollo del constitucionalismo boliviano revela un recorrido marcado por la inestabilidad y una lucha constante por consolidar un Estado de derecho efectivo. Se han marcado ejes que se presentan de manera breve en las conclusiones principales:

- **Inestabilidad histórica:** Desde su fundación, Bolivia ha tenido 17 Constituciones, lo que no refleja vitalidad democrática, sino una inestabilidad crónica. Estadísticamente, si se divide 199 años de vigencia de la Constitución originaria del 19 de noviembre de 1826 y se divide entre 17, significa que Bolivia se ha otorgado una nueva Constitución cada 11 años y 6 meses en promedio. Luego, ha existido una brecha persistente entre los textos constitucionales, de inspiración liberal y republicana, y la realidad política, donde el poder fáctico a menudo ha superado a la norma.
- **Erosión de la institucionalidad:** El estudio subraya un grave deterioro de las instituciones democráticas. Esto se manifiesta en la falta de independencia del sistema judicial, la polarización política que impide consensos y un quiebre en la separación de poderes, llevando a una crisis de representatividad y confianza ciudadana.
- **La ficción del Estado Plurinacional:** Se argumenta que el modelo de “Estado Plurinacional” establecido en la Constitución de 2009 es una “ficción política”. En lugar de unificar, este modelo ha profundizado las divisiones, surgiendo de una imposición del Poder Ejecutivo más que de un consenso constituyente, como demuestra el Decreto Supremo 48 del 18 de marzo de 2009, que cambió la denominación de Bolivia en una acción política totalitaria.
- **Contrarreformas y quiebre del sistema democrático:** El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) es señalado como un actor clave en el quiebre del sistema democrático. A través de siete resoluciones emitidas entre 2013 y 2024, el TCP ha realizado “contrarreformas” inconstitucionales, inaplicando artículos de la Constitución para favorecer al poder político de turno y vulnerando la soberanía popular.
- **La necesidad de una reforma total:** Ante el quiebre del sistema democrático y la pérdida de la fuerza normativa de la Constitución, se concluye principalmente que la única salida viable es una *reforma total de la Constitución*. Esta reforma debería

realizarse a través de una Asamblea Constituyente, como lo prevé el artículo 411 de la propia Norma Suprema, para restablecer un auténtico “contrato de paz”, erigir la institucionalidad constitucional y garantizar un futuro democrático para todos los bolivianos.

En resumen, el constitucionalismo boliviano se encuentra en una encrucijada crítica. Su futuro depende de la capacidad de superar la tensión entre la norma y el poder, reconstruir sus instituciones y forjar un nuevo contrato de paz que refleje verdaderamente la soberanía popular y los principios de un Estado de derecho sólido.

## Bibliografía

- Arendt, H.  
2006 *On revolution*. Penguin Classics.
- Bidart Campos, Germán J.  
2004 *El derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*. Buenos Aires: Editorial EDIAR.
- Bobbio, Norberto  
1986 *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, Héctor  
1995 *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*. Civitas.
- Hidalgo Neuenschwander, Gregor Gonzalo  
2024a *Diccionario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 2024b *Contrarreformas constitucionales y quiebre del sistema democrático en Bolivia*. Tesis de doctorado. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- Hobbes, Thomas  
2017 [1651] *Leviatán: O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Jefferson, Thomas  
1984 *Writings: Autobiography, A Summary View of the Rights of British America, Notes on the State of Virginia. Public Papers, Addresses, Messages, and Replies, Miscellany, Letters.* Library of America.
- Locke, John  
1988 [1689] *Two treatises of government.* Cambridge University Press.
- Mesa, Carlos  
2014 “20 de febrero de 2004. La Constitución”. *Blog.* Consultado, 7 de febrero de 2014.
- Montesquieu, Charles Louis  
1989 [1748] *The spirit of the laws.* Cambridge University Press.
- Nino, Carlos Santiago  
1992 *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional.* Buenos Aires: Editorial Astrea.
- 1997 *La constitución de la democracia deliberativa.* Barcelona: Gedisa.
- Paine, Thomas  
2008 [1776] *Sentido común.* Madrid: Alianza Editorial.
- Rousseau, Jean-Jacques  
1997 [1762] *The social contract and other later political writings.* Cambridge University Press.
- Sieyès, Emmanuel-Joseph  
2003 [1789] *What is the Third Estate?* Hackett Publishing Company.
- Suárez, Francisco  
2015 [1612] *Tratado de las leyes y de Dios legislador.* Ediciones Olejnik.
- Tushnet, Mark  
2015 *The Constitution of the United States of America: A contextual analysis.* Hart Publishing.



# El estado del desarrollo en Bolivia

## Entre políticas públicas erráticas e inestabilidad hasta la Revolución del 52 (1825-1952)

*Iván Velásquez*<sup>1</sup>

### Resumen

El desarrollo es un concepto multidimensional que va más allá de las exportaciones de minerales, esta investigación explora numerosas variables y etapas que explican el rezago y modesto avance de Bolivia en términos económicos. El objetivo de la investigación es evaluar el grado de desarrollo entre 1825 y 1952, ya que existe poca evidencia que analiza la transición de la decadencia de la plata a finales del siglo XIX y el auge del estaño a principios del siglo XX. Se identifican al menos cinco etapas de la historia y el pensamiento económico en Bolivia desde el liberalismo oligárquico hasta el nacionalismo que dio origen a la Revolución nacional de 1952. Se muestra entonces que el modelo extractivista basado

---

<sup>1</sup> Economista y administrador de empresas. Obtuvo su doctorado en Economía en Alemania, otorgado por la Georg-August-Universität de Göttingen. Completó su posdoctorado en Desarrollo Económico en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin (Fu Berlín) y fue profesor visitante en la Pontificia Universidad Católica de Lima (PUCP). Actualmente es representante en Bolivia de Nova Group. También es profesor de Historia Económica Nacional y Teoría del Desarrollo en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Fue coordinador del Programa en la Oficina para Bolivia de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) y director ejecutivo de la Cámara de Exportadores de Bolivia (Camex).

en la explotación de la minería generó un pasajero crecimiento, que no mejoró la calidad de vida de la población en Bolivia por el nivel de inflación experimentado y la configuró en la economía de menor avance y desarrollo relativo de la región. El análisis cuenta con tres momentos, el primero: el *ex ante*, desde el nacimiento de la República hasta 1930, en el cual se estudia también la inflación como freno al desarrollo y la Guerra del Chaco como germen y nacimiento de las ideas nacionalistas. El segundo momento, que se da en el escenario del desarrollo hacia 1952 y el cambio estructural con la Revolución, en donde se evalúa el cambiante y deficitario comercio exterior. Y finalmente el tercer momento, el escenario *ex post* a la Revolución de 1952, en donde se analizan diversos indicadores macro.

## 1. Introducción

A finales del siglo XIX y principios del XX, en Bolivia, el desarrollo económico se vio influenciado por dos grandes corrientes: la visión republicana conservadora y la liberal. A la vez, este desarrollo también estuvo marcado por grandes contrastes: por un lado, el país experimentó una modernización económica impulsada por una élite empresarial liberal, por otro, el país experimentaba profundas desigualdades estructurales y exclusión social, especialmente de su mayoritaria población indígena, campesina y analfabeta. En la esfera de la producción, el ciclo económico recesivo de finales de siglo XIX daba lugar al declive de la plata y al auge del estaño. En este sentido, la minería de la plata que había sido el puntal y la columna vertebral de la economía boliviana desde la Colonia entró en decadencia y recesión. Sin embargo, esta desaceleración fue contrarrestada por el auge de la minería del estaño y el caucho a principios del siglo XX, debido a la nueva revolución industrial y a la influencia del automóvil en el transporte. Para la primera década del siglo XX (1907), el estaño había reemplazado a la plata como la principal fuente de riqueza del país. A continuación, de manera esquemática, se presentan las etapas de desarrollo y el pensamiento económico boliviano analizados en esta investigación:

**Tabla 1**  
**Etapas del pensamiento económico y periodos de análisis**

1880-1929	1930-1935	1936-1943	1940-1951	1952
Modelo liberal exportador	Crisis del modelo liberal y Guerra del Chaco	Primer ciclo de gobiernos militares reformistas	Consolidación de ideas nacionalistas-populares	Revolución nacional
– Dominio de la oligarquía minera (plata → estaño)	– Desprestigio del Estado oligárquico	– David Toro y Germán Busch	– Surgimiento del MNR, sindicatos y clases medias	– Nacionalización de minas, reforma agraria, voto universal, reforma educativa
– Estado mínimo, apertura al capital extranjero	– Emergencia del nacionalismo económico	– Constitución de 1938 con derechos sociales	– Tensión entre la modernización económica y el poder de la rosca	– Estado como actor económico central
– Enclave minero, sin articulación con mercado interno	– Propuestas de reforma agraria e industrialización	– Creación del Banco Minero, Banco Central y Comibol	– Crisis económica por la Segunda Guerra Mundial	– Nace un nuevo paradigma económico desarrollista

Fuente: Elaboración propia.

El cambio de matriz extractivista trajo un incremento de la inversión extranjera; la expansión de la minería, particularmente del estaño, atrajo inversiones extranjeras, principalmente de empresas europeas y estadounidenses. La política tributaria y la política de redistribución de ingresos era débil, derivada de una institucionalidad gubernamental precaria, lo que llevó a que las compañías extranjeras obtengan utilidades y ganancias sustanciales, mientras que, por el lado de la fuerza laboral, los salarios de los mineros bolivianos eran bajos y las condiciones laborales sumamente precarias y peligrosas.

El modelo de desarrollo extractivista heredado de la Colonia descansaba en una escasa diversificación. Pero no sólo eso, la economía boliviana continuó dependiendo casi exclusivamente de la exportación de minerales, especialmente del estaño. Otros sectores de la economía, como la agricultura y la industria, estaban menos desarrollados y no contribuían de manera significativa al crecimiento del producto. Históricamente, la concentración de la escasa población en Bolivia estaba dispersa en los centros mineros, el área urbana y las áreas rurales, las cuales desarrollaron las actividades del comercio y agricultura, toda vez que estos sectores proveían de bienes y alimentos.

Agotada la minería de la plata en el siglo XIX, aparece la del estaño, que tiene un ciclo de expansión de casi 85 años. La mita de la Colonia es sustituida por el trabajo asalariado, las azoguerías primitivas reemplazadas por los ingenios mineros modernos, los primitivos senderos por caminos de herradura hasta los puertos de exportación. El resultado de ese modelo fueron disparidades y heterogeneidades que derivaron en un desarrollo regional desigual. El crecimiento asociado a la minería se concentró en ciertas regiones del Altiplano, mientras que otras áreas del país permanecieron rezagadas y subdesarrolladas. Las tierras bajas del oriente andino comenzaron a ganar importancia recién hacia mediados del siglo XX, luego de la Revolución del 52.

Al promediar el siglo XX varios *shocks* afectaron negativamente a la economía. A nivel externo, la Gran Depresión que estableció una crisis económica desatada por el desplome de la bolsa de Nueva York, ocurrido el 29 de octubre de 1929, impactó en las cotizaciones de la materias primas y derivó posteriormente en la crisis del estaño, que redujo drásticamente el nivel de ingresos para el país, y junto con el agotamiento de las vetas a nivel interno generó un periodo prolongado de crisis del sector. La gran depresión dio paso a que varias administraciones gubernamentales sigan la corriente del pensamiento económico keynesiano.<sup>2</sup> En Bolivia, en la década de los treinta, la Guerra del Chaco generó una larga y prolongada crisis en el ámbito político y social. La inflación entre los años 1930 y 1939, junto a la caída de los ingresos y su restricción presupuestaria, impactaron

---

2 El pensamiento económico keynesiano, desarrollado por el economista británico John Maynard Keynes, revolucionó la teoría económica en el siglo XX, a partir de la publicación de su libro *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936). Esta corriente de pensamiento económico surgió como una respuesta a la Gran Depresión de los años treinta, y se centra en cómo el Estado puede intervenir activamente en la economía para evitar crisis, desempleo y recesiones. La idea central se basa en que la economía no siempre se autorregula ni tiende automáticamente al pleno empleo. En ciertos contextos, especialmente en épocas de crisis, la demanda agregada puede ser insuficiente, y es entonces cuando el Estado debe intervenir para estimular la economía. Durante la Gran Depresión, los países que aplicaron ideas keynesianas (como el New Deal en EE.UU.) lograron reducir el desempleo y estimular la inversión pública. Tras la Segunda Guerra Mundial, el keynesianismo dominó la política económica de los países occidentales hasta los años setenta.

negativamente en la esfera económica y avivaron una corriente y pensamiento económico nacionalista. Estas crisis tienen su punto de inflexión con la Revolución de 1952, después de la cual se establecieron grandes medidas de reforma estructural: voto universal, reforma educativa, nacionalización de las grandes empresas mineras, reforma agraria, activa participación política de las organizaciones sindicales y planes de diversificación económica. Todas estas reformas, debido a las prolongadas crisis políticas y a las políticas públicas de corto plazo, descontinuaron su impacto y sus resultados fueron mixtos.

A continuación, analizaremos la evolución y transformaciones de la historia del pensamiento económico de Bolivia hasta 1952 y algunas variables y características de su desarrollo.

La investigación está dividida de la siguiente manera: en la primera parte se hace una introducción en la que se identifica el panorama general del periodo de estudio. La segunda parte está dedicada a analizar el desarrollo desde el nacimiento de la República en 1825 y luego a evaluar el “modelo liberal exportador”, que tuvo vigencia entre 1880 y 1929. La ruptura del orden liberal: nacionalismo y reforma (1930-1946) se analizarán en la parte tercera. La consolidación de la crítica al liberalismo (1940-1951) se evalúa en la sección cuarta. La parte quinta está dedicada a estudiar el impacto en el desarrollo y las transformaciones estructurales de la Revolución nacional de 1952. En la sección sexta se analiza el cambiante y deficitario comercio exterior. Finalmente, en las secciones séptima y octava se elaboran las conclusiones y recomendaciones, respectivamente.

## **2. El estado de desarrollo de la República entre 1825 y 1880**

Bolivia nace como República y como país independiente el 6 de agosto de 1825 bajo el paraguas de los territorios que constituían la Real Audiencia de Charcas<sup>3</sup> y bajo la orientación política del patrón liberal. Sobre la fundación de la República, E. Langer expresaba:

---

3 Para Bonilla, la separación y la constitución como república independiente de una región estructuralmente ligada al Bajo Perú era inesperada. Charcas había

A pesar de los muchos daños sufridos por la guerra de la independencia. Bolivia tenía relativamente buenas perspectivas de prosperar como una nueva república. Su sociedad estaba bien organizada y contenía una geografía variada que sostenía una población relativamente grande. Bolivia podía jactarse de tener algunas de las minas de plata más productivas del mundo, con regiones agrarias bien desarrolladas que apoyaban esta actividad y se convirtió en una de las potencias militares de la región. (2021)

En otra perspectiva, Bonilla consideraba que los comienzos de Bolivia y su proceso económico y político durante el siglo XIX fueron en verdad dramáticos. Ilustra con claridad y con fuerza gran parte de las vicisitudes por las que también atravesaron las repúblicas andinas de Ecuador y Perú (Bonilla, 1978). Lo remoto de sus centros urbanos, el grado de aislamiento y las distancias, junto con la geografía difícil y la inexistente interconexión con el exterior, todo era un desafío, mientras que las rutas coloniales hacia el Atlántico por Potosí a Buenos Aires dejaron de ser importantes en la República. El acceso hacia el océano Pacífico por el puerto de Cobija se constituyó en una larga travesía, toda vez que se tenía que franquear el desierto de Atacama y la conexión por Arica tenía que superar las constantes tensiones políticas entre Perú y Bolivia.

Velásquez (2021) menciona que en el inicio (1825) se constató que la independencia dejó a la nueva República al menos dos crisis. La primera era una crisis económica resultado de la guerra de los 15 años, que fue difícil de superar por varias décadas, ello, además, no dio grados de libertad para que las administraciones gubernamentales puedan ocuparse de temas sociales como educación, salud y bienestar. La segunda era una crisis política que se reflejaba en luchas internas por el poder a toda costa, y que luego se reflejaría en golpes de Estado, dictaduras, cambios y reformas constitucionales que afectaron también negativamente a la sociedad boliviana, la

---

sido separada del Perú a raíz de la creación del Virreinato del Río de la Plata y para ser incorporada a este último, y después ser nuevamente reintegrada al primero, cuando Buenos Aires optó por la ruptura del pacto colonial en 1810 (Bonilla, 1978).

generación de ingresos y el agregado a las cuentas fiscales entre 1825 y 1900.

Joseph Pentland (1827) expresó que, cuando se formó el gobierno de Bolívar, la educación era una limitante para el desarrollo, los únicos establecimientos de educación que encontró fueron un seminario para estudios eclesiásticos, una escuela de leyes y unas cuantas instituciones escolásticas ruinosas dejadas por los jesuitas. La beneficencia pública estaba en estado similar y sus fondos dispersos. Estas importantes materias constituyeron uno de los primeros cuidados de su excelencia, el general Bolívar, cuando llegó al Alto Perú. Mediante varios decretos ordenó la organización de estos centros asignándoles fondos para su establecimiento y manutención, y tanto el general Sucre como el último Congreso han seguido con empeño los pasos del Libertador y en doce meses no solamente se han fundado colegios y hospitales en las ciudades más populosas, sino también escuelas para la educación de las clases bajas en los pueblos remotos de la República (Pentland, 1827).

Marta Cabezas considera que la fundación de la República se asentó sobre bases coloniales: “la explotación económica, exclusión política y exterminio cultural del indio” (2007). Bases coloniales –podemos decir– que se prolongaron a lo largo del siglo XX (Cabezas, 2007). La lucha por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas fue orientada en primera instancia por la defensa del régimen de tierras de las comunidades originarias, y posteriormente la lucha fue por el reconocimiento de su existencia en la vida política (Chihuailaf, 2008; Ticona, 2004). Ante ese panorama, los indígenas y su dramática problemática no estaban en la agenda de la nueva República, ni en los planes de los hacedores de política pública y legislación. Los indígenas serán dominados, discriminados y explotados también por los criollos republicanos.

Lema (2017), en la línea descrita anteriormente, considera que, pese al nuevo régimen político con la nueva República, no hubo mayores cambios en la estructura de la sociedad boliviana con relación al pasado colonial. En la base de la pirámide social se encontraban los indígenas –los más numerosos y diversos– y un escaso número

de exesclavos negros, luego los mestizos y, finalmente, los criollos.<sup>4</sup> Los grupos sociales se distinguían a partir de criterios étnicos, políticos y fiscales, pero estas clasificaciones no eran excluyentes entre sí (Lema, 2017).

Ricketts menciona que los indios o aborígenes componen la mayor parte de los habitantes del Alto Perú: “pueden ser aptos por su naturaleza y afables, pero son ignorantes, serviles, sobornables e inertes y aunque sean tal vez menos viciosos que sus vecinos, son tan poco predisuestos como ellos, hacia las mejoras” (1827). Agrega que igualmente intolerante, en general, es la clase más reducida pero influyente de criollos y mestizos (Ricketts, 1827). Sin duda, esos “ignorantes y serviles indios”, como los describe Ricketts, sin conocimiento de la realidad social, sostuvieron la economía colonial, fueron la bisagra que prestaba servicios en el umbral de la esclavitud a título cuasi gratuito, y con su mano de obra jugaron un rol preponderante en el extractivismo minero de la plata potosina, que tuvo destino europeo, y continuarían siendo pieza clave en la economía republicana a partir de los tributos que pagaban financiando la hacienda pública (ver gráfico 1). Pese a su importancia económica, preocupaba el estado de abandono y marginamiento de la población indígena en los periodos *ex ante* y *ex post* a la República. Pentland (1827) sostiene que hacia 1825 Bolivia contaba con 1.100.000 habitantes, de los cuales 800.000 eran indios, 200.000 blancos, 100.000 mestizos, 4700 negros esclavos y 2300 negros libres. Bajo este panorama, los criollos intentaban construir un país para un 23% de la población, ignorando y desconociendo al 77% restante constituido por indígenas.

Como lo fue en la Colonia, y mucho más en la República, la distinción entre ciudadanía (con derechos y obligaciones) y nacionalidad (ser boliviano) no consideraba a los indígenas por las limitaciones constitucionales de facto: la condición de analfabetismo y no ser

---

4 La esclavitud fue abolida en la Constitución de 1826, pero, en la práctica, persistió; al final fue abolida, nueva y definitivamente, en el gobierno de Manuel Isidoro Belzu en 1851 (Lema, 2017). Sin embargo, aún estará presente en la Constitución Política del Estado de 1888 y 1937.

sirviente ni prestar servicio doméstico y ser propietarios de activos y bienes. Estas exclusiones de facto, establecidas en la Colonia, se prolongaron 127 años en la República hasta mediados del siglo XX.<sup>5</sup> Una característica geográfica del aporte de los indígenas se presenta en el gráfico 1 y el cuadro 1, en los que se muestra que las comunidades indígenas de La Paz (45,26%) y Potosí (27,57%) sostienen la hacienda pública pagando el 72,83% de los tributos del total en el periodo 1820-1827. Para Lofstrom, la reforma tributaria y la reorganización económica jugaron un papel importante en el proceso de descolonización y formación nacional en el siglo XIX (1972).

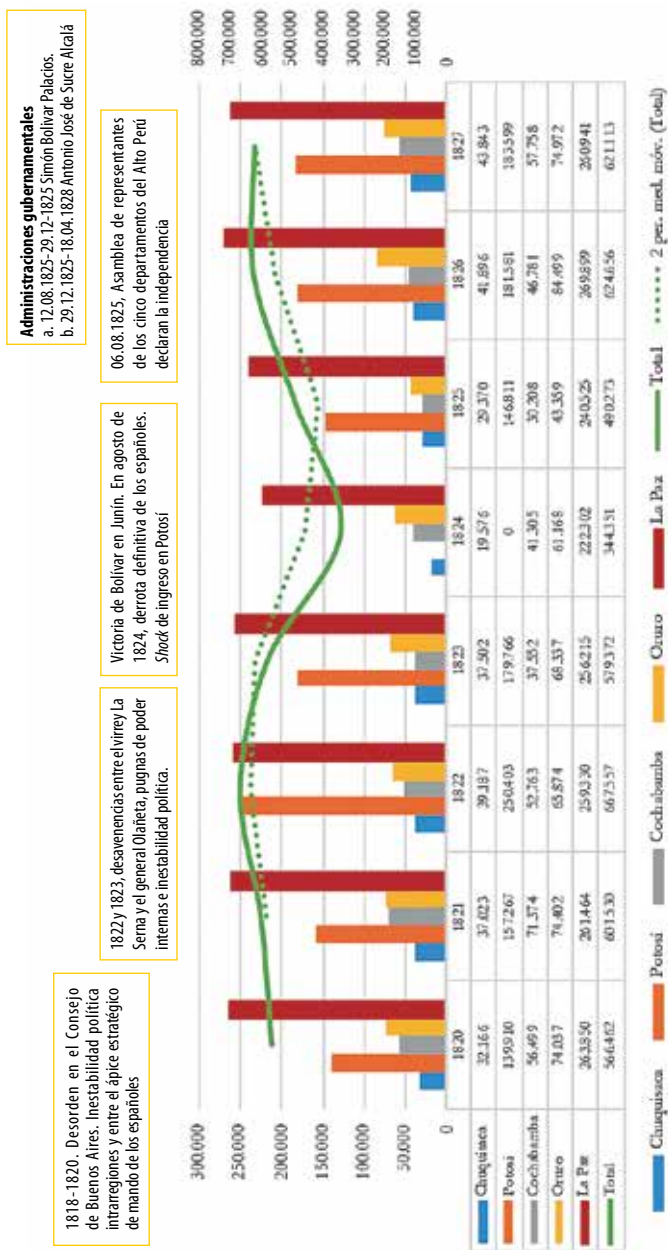
Sin embargo, la organización fiscal heredada del periodo colonial (Cajas Reales<sup>6</sup>) fue muy difícil de reemplazar, por las necesidades intrínsecas de la metrópoli (Lofstrom, 1972). Si bien con el Decreto del 8 de abril de 1824, de Trujillo, Simón Bolívar declara propietarios de sus tierras a los indios para que puedan venderlas, donarlas y tengan dominio de ellas, no consideró el estado y nivel de la hacienda pública del Alto Perú y sus efectos económicos. La radiografía de la economía (1825) muestra que, debido a la guerra de la independencia, las haciendas estaban abandonadas y las minas inundadas y cerradas, por lo que no había generación de ingreso de otras fuentes. En la práctica, el Decreto mencionaba que las tierras comunitarias se repartirían entre los indios desposeídos, se otorgaban activos a los indígenas y se eliminaba tributos, pero las medidas chocarían con una realidad: la depresión y desaceleración del ciclo económico de ese periodo, que debido a las circunstancias repondrían y restituirían nuevamente las antiguas medidas al estilo de las Cajas Reales y el sistema fiscal heredado de la Colonia.

---

5 Un análisis más detallado y extenso de la ciudadanía se encuentra en Irurozqui, 2005 y 2019.

6 Las Cajas Reales eran los sitios donde se depositaba y disponía del oro, piedras preciosas, plata, dinero y otros bienes que provenían de los tributos indígenas, decomisos, novenos, quintos y diezmos; por la producción y acuñación de oro y plata, pago de derechos, depósitos y deudas pertenecientes a la Corona.

**Gráfico 1**  
**Tributo indígena recaudado de 1820 a 1827, a nivel regional**  
 (en pesos)



Fuente: ANB, 1820-1824; Lofstrom, 1972. Elaboración propia.

El Decreto del 22 de diciembre de 1825, emitido en Chuquisaca, establecería la contribución de impuestos (tributos) en la que todo hombre entre los 18 y 70 años deberá pagar tres pesos trimestralmente. Excluiría a personas con limitaciones físicas, religiosos y militares activos. Según Sánchez-Albornoz (1978), el tributo indígenal continuaría siendo una institución de explotación hacia el indio, dado que los sucesivos gobiernos bolivianos atrapados entre las intenciones más generosas y el más estricto pragmatismo continuarían dependiendo del aporte indígena para el funcionamiento de la administración gubernamental. Algunos gobiernos aparecen allí francamente dispuestos a abolir el tributo indígenal, pero el erario no se hallaba en condiciones de prescindir de los ingresos correspondientes. Los sentimientos no prevalecieron y el Estado se encontraría atado a ese impuesto y, por su conducto, a la suerte de las comunidades rurales.

Las administraciones gubernamentales de buena gana hubieran disociado el tributo de comunidad, pero no pudieron. Sánchez-Albornoz expresa: “Merced pues al tributo, éstas perduraron durante el siglo XIX. El tributo disgregador, de comunidades de antaño, se convirtió andando el tiempo en gaje de su conservación. Valga la paradoja” (1978). La idea de igualdad en los decretos y las resoluciones de Bolívar, de cómo somos iguales ante la ley (indígenas y el resto de ciudadanos), consideró también la eliminación de la jerarquía de los caciques mediante una resolución del 29 de agosto de 1825 (cuadro A del anexo) emitida en el Cuzco, que establecía la “Extinción de los caciques” y determinaba que deberán ser tratados como ciudadanos dignos de consideración en lo que no perjudique a los derechos e interés de los demás ciudadanos. Establecía asimismo reconocimiento de la propiedad individual del indio, formalizaba el no pago del tributo y que se debía reconocer un salario por los servicios que este preste. En resumen, deberían ser tratados como ciudadanos dignos de consideración en lo que no perjudique a los derechos e interés de los demás ciudadanos, lo cual era una utopía difícil de realizarse debido a la estructura social heredada de la Colonia.

La eliminación del tributo encontrará su dramática realidad y se impondrá muy pronto después de la salida de Bolívar. Con Sucre, la organización de la nueva burocracia estatal hallará al gobierno en déficit y su administración repondrá el tributo indígena, toda vez que en ese momento el erario nacional no alcanzaría ni para sueldos y salarios. En efecto, la Ley del 20 de septiembre de 1826 suspenderá el Decreto de Trujillo referente a la repartición de tierras a los indígenas. Una nueva paradoja para la nueva República, la cual vivirá del tributo indígenal (cuadro 1 y gráfico 1), sin embargo, le dará la espalda a las aspiraciones y necesidades del indígena, el sujeto que soporta la economía de la nación. Así, la República no reconocerá la propiedad comunal y omitirá la jerarquía de intermediación establecida con el mundo indígena. Peor aún, también desconocerá la nobleza indígena incorporada por la nobleza española.

**Cuadro 1**  
**Tributo indígenal recaudado de 1820 a 1827, a nivel regional**  
**(en pesos y porcentaje)**

Años	Chuqui-saca	%	Potosí	%	Cocha-bamba	%	Oruro	%	La Paz	%	Total
1820	32.166	5,68%	139.910	24,70%	56.499	9,97%	74.037	13,07%	263.850	46,58%	566.462
1821	37.023	6,15%	157.267	26,14%	71.374	11,87%	74.402	12,37%	261.464	43,47%	601.530
1822	39.187	5,87%	250.403	37,51%	52.763	7,90%	65.874	9,87%	259.330	38,85%	667.557
1823	37.502	6,47%	179.766	31,03%	37.552	6,48%	68.337	11,80%	256.215	44,22%	579.372
1824	19.576	5,68%	—	—	41.305	12,00%	61.168	17,76%	222.302	64,56%	344.351
1825	29.370	5,99%	146.811	29,94%	30.208	6,16%	43.359	8,84%	240.525	49,06%	490.273
1826	41.896	6,71%	181.581	29,07%	46.781	7,49%	84.499	13,53%	269.899	43,21%	624.656
1827	43.843	7,06%	183.599	29,56%	57.758	9,30%	74.972	12,07%	260.941	42,01%	621.113
Total	280.563	6,24%	1.239.337	27,57%	394.240	8,77%	546.648	12,16%	2.034.526	45,26%	4.495.314

Fuente: ANB, 1820-1824; Lofstrom, 1972. Elaboración propia.

Para Sánchez-Albornoz (1978), el eje de la explotación en la Colonia, y también en la República, es el problema del tributo de los indios del Alto Perú. Considera que el tributo fue signo y estigma de la dominación colonial impuesta sobre los indios. Según él, las funciones económicas que cumplían eran igualmente

evidentes: convertir a los indios en una de las principales fuentes de mantenimiento de la Hacienda Real y contar con un mecanismo indirectamente compulsivo en la adjudicación de mano de obra indígena para los principales centros mineros (Sánchez-Albornoz, 1978 y 2014). A mediados del siglo XIX, Bolivia contaba con 134.090 indios tributarios, de los cuales cerca del 84% se encontraba en el Altiplano. Sánchez-Albornoz (1978 y 2014) identifica una dicotomía básica entre los originarios con tierra (24,19%) y los forasteros sin tierra (75,81%).

Para 1854, por cada indio originario<sup>7</sup> había tres que no lo eran: este es el clivaje social decisivo que se establece en el seno de la población india y que es, a la vez, el resultado del funcionamiento colonial combinado de la mita y el tributo (Sánchez-Albornoz, 1978). Ambas instituciones (tributo y mita) fueron un mecanismo de expulsión de segmentos importantes de la población indígena de sus comunidades. Asimismo, la evasión fue una respuesta casi natural de los indios frente a la presión fiscal y las condiciones imperantes en las minas.

**Cuadro 2**  
**Estructura de gasto público, Bolivia 1826-1872 (pesos)**

Años	Egresos totales	%	Gasto militar (1a)	%	Adm. pública (2b)	%	1+2 (%)	SS deuda pública (3)	%
1826-1833	2.349.763	100	1.314.000	55,92%	539.805	22,97%	78,89%	210.000	8,94%
1835-1840	1.891.358	100	746.192	39,45%	721.477	38,15%	77,60%	2.890	0,15%
1841-1844	1.810.254	100	750.000	41,43%	723.601	39,97%	81,40%	5.715	0,32%
1845-1846	2.076.505	100	875.172	42,15%	717.493	34,55%	76,70%	231.315	11,14%

7 El indio originario era el que pertenecía a la comunidad y/o a la hacienda; el que no era originario era un migrante, categorizado como forastero (que vino de otro lugar), que venía por temporadas para ayudar en los trabajos de la agricultura. Podría considerarse, por un lado, la movilidad migratoria de los indios (forasteros) como una forma encubierta de evasión fiscal y, por otra, como resultado de la indigencia, toda vez que el forastero no tenía tierra y su movilidad respondía a la búsqueda y generación de ingreso más en especie que en dinero.

Años	Egresos totales	%	Gasto militar (1a)	%	Adm. pública (2b)	%	1+2 (%)	SS deuda pública (3)	%
1847	2.293.979	100	881.491	38,43%	709.632	30,93%	69,36%	233.414	10,18%
1848	2.247.673	100	881.491	39,22%	767.531	34,15%	73,37%	233.414	10,38%
1851-1858	1.919.984	100	899.736	46,86%	636.709	33,16%	80,02%	102.159	5,32%
1859 (c)	1.231.497		924.534	75,07%		0,00%	75,07%	9.653	0,78%
1860-1864	2.339.704	100	967.662	41,36%	1.059.421	45,28%	86,64%	17.184	0,73%
1865-1868	2.505.615	100 (d)		0,00%		0,00%	0,00%	107.787	4,30%
1869-1872	3.568.332	100	1.500.000	42,04%	1.281.079	35,90%	77,94%	214.536	6,01%

Fuente: Abendroth, 1991 y 2001; Velásquez, 2021.

Notas: El último presupuesto (1869-1872) es el primero expresado en bolivianos y ha sido convertido a pesos (1 boliviano = 1,25 pesos) para brindar una lectura homogénea. No ha podido ser consultado el presupuesto para el año de 1834. Para las fuentes utilizadas y más comentarios sobre las cifras *cf.* la fuente citada.

Comprende sueldos, gastos de material, Ministerio de Guerra, forraje, hospitalidades, transporte, etc. No incluye pensiones militares.

Comprende sueldos, aparato estatal (corte suprema, cuerpo legislativo, gobierno central, prefecturas, policía, etc.), gastos de escritorio, lista diplomática, viáticos, pensiones, montepíos, etc.

No comprende el gasto militar

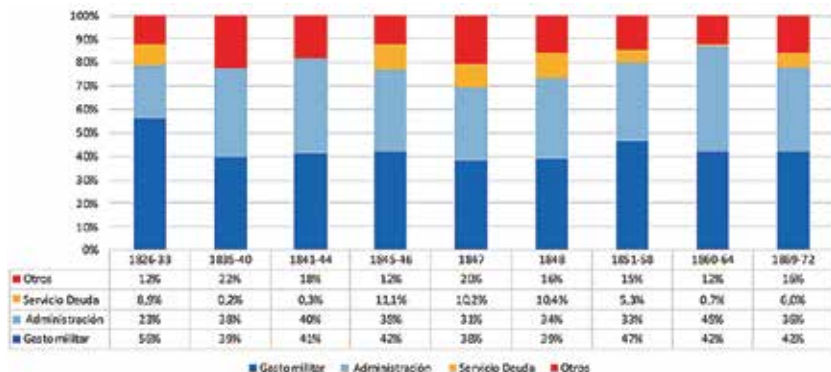
Desglosado insuficiente

Adm = Administración

SS = Servicio

La literatura sobre el desarrollo luego de la independencia en América Latina da cuenta de décadas perdidas de bajo e incipiente desarrollo entre 1820 y 1870, debido a la constante inestabilidad política, conflictos violentos y estancamiento económico (Bates, Coatsworth y Williamson, 2007). En la otra cara de la moneda se ha demostrado que el crecimiento logrado en varios países latinoamericanos fue en ciertos casos notable, en otros fue modesto y en otros más incipiente (Llopis y Marichal, 2009). En este contexto, se puede decir que el caso de la economía boliviana entre 1820 y 1871 tuvo un crecimiento modesto, lento y desigual, en el que gran parte del presupuesto de la hacienda pública se concentraba en el gasto militar y la burocracia (ver gráfico 2 y cuadro 2), limitando el desarrollo a partir de actividades productivas, mientras el modelo de desarrollo colonial basado en el extractivismo tenía su continuidad en la República.

**Gráfico 2**  
**Estructura de gasto público, Bolivia 1826-1872**  
**(pesos)**



Fuente: Abendroth, 1991, 2001; Velásquez, 2021.

### 3. El liberalismo oligárquico<sup>8</sup> en Bolivia (1880-1930)

En nuestro país, la historia económica reconoce el periodo que abarca entre los años 1880 y 1930 como la era del “liberalismo oligárquico”, un ciclo dominado por una élite política, económica y empresarial que impulsó reformas institucionales de corte liberal, pero con un fuerte carácter excluyente. Se consolidó tras la Guerra del Pacífico (1879-1883) y se prolongó hasta la Guerra del Chaco (1932-1935), marcando una etapa de transformaciones económicas, modernización selectiva y exclusión política y social de importantes sectores de la población.

La literatura y la historia económica identifica las siguientes características (tabla 2) de esta corriente de pensamiento: primera, el “predominio de la oligarquía” como forma de administración del poder que recaía en una élite corporativa que estaba vinculada a intereses mineros y comerciales; segunda, un “Estado liberal formal”

<sup>8</sup> La oligarquía es la forma de gobierno en la cual el poder político es ejercido por un grupo minoritario. Es también un grupo reducido de personas que tiene el poder e influencia en un determinado sector social, económico y político.

que correspondía a un modelo de características republicanas con leyes modernas, aunque sin participación popular efectiva; tercera, un modelo de desarrollo basado en una “economía primario-exportadora” que responde a un modelo económico extractivista, basado en la minería del estaño en auge y la plata en decadencia, altamente dependiente del comercio internacional; cuarta, “exclusión de indígenas y clases populares”, los grupos vulnerables eran excluidos de sus derechos políticos y el voto estaba restringido por alfabetización y propiedad de activos; quinta, “proyectos de modernización” en los cuales se fomentó la infraestructura para la exportación minera; finalmente, “centralismo político”, el poder se concentró en La Paz y el Altiplano.

**Tabla 2**  
**Características de las políticas públicas del liberalismo oligárquico**

<b>Reformas institucionales liberales</b>	<b>Política económica</b>	<b>Relaciones laborales y tierras</b>	<b>Gobierno y poder político</b>
– Constitución de 1880: república liberal formal, pero excluyente	– Incentivo a la minería del estaño y protección a empresarios mineros	– Ausencia de legislación laboral protectora	– Dominio del partido liberal (1899-1920) y luego del partido republicano (1920-1930)
– Separación Iglesia-Estado y secularización de la educación (desde 1899)	– Construcción de ferrocarriles para exportación minera	– Ley de Radicatoria (1905): legalización del dominio sobre tierras indígenas	– Democracia restringida y fraude electoral sistemático
– Reforma educativa: educación laica, gratuita y obligatoria (limitada en alcance real)	– Endeudamiento externo con capital británico y alemán		

Fuente: Elaboración propia.

En la esfera económica, la minería del estaño (cuadro 1) y la explotación del caucho (goma) a gran escala se da a finales del siglo XIX y se expande a lo largo del siglo XX, esto se debe a la baja rentabilidad y la escasa productividad de la minería de la plata, junto con su baja cotización en los mercados internacionales, que determina un cambio en Bolivia en el patrón exportador minero hacia el estaño y el caucho.<sup>9</sup>

9 La demanda de estaño, también del caucho, se explica por las innovaciones tecnológicas, radicadas en el motor de combustión interna y la fabricación del automóvil, entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

Córdoba (2015) menciona que: “En la Amazonía boliviana, el auge cauchero comienza a principios de la década de 1870 y se extiende hasta los últimos años de la década de 1910”.<sup>10</sup>

**Cuadro 3**  
**Valor de las exportaciones totales y de estaño, e importaciones**  
**(1896-1930)**

Promedio	Valor de las exportaciones (X) e importaciones (M) 1896-1930					Promedio	Exportaciones de estaño (varilla de 60% de pureza)					
	(Miles de bolivianos)						TN Métricas	Crecimiento	Valor	Crecimiento	Precio	Porcentaje
	X	Crecimiento	M	Crecimiento	Balance (X-M)		Peso fino		libras esterlinas		unitario	
1896-1900	26.904	-	12.698	-	14.206	1900	9.139	-	1.331.466	-	145,7	41
1901-1905	32.810	21,95	16.912	33,19	15.898	1901-1905	13.163	44,03	1.483.941	11,45	112,7	58,7
1906-1910	58.502	78,31	39.277	132,24	19.225	1906-1910	19.333	46,87	2.620.547	76,59	135,8	56,3
1911-1915	85.497	46,14	44.996	14,56	40.501	1911-1915	23.282	20,43	4.013.239	53,15	172,4	51,3
1916-1920	148.423	73,60	45.383	0,86	103.040	1916-1920	27.158	16,65	7.769.616	93,60	286,1	63,3
1921-1925	100.772	-32,10	62.933	38,67	37.839	1921-1925	29.219	7,59	4.984.102	-35,85	170,6	70,5
1926-1930	121.480	20,55	66.176	5,15	55.304	1926-1930	39.981	36,83	6.600.753	32,44	165,1	73,8

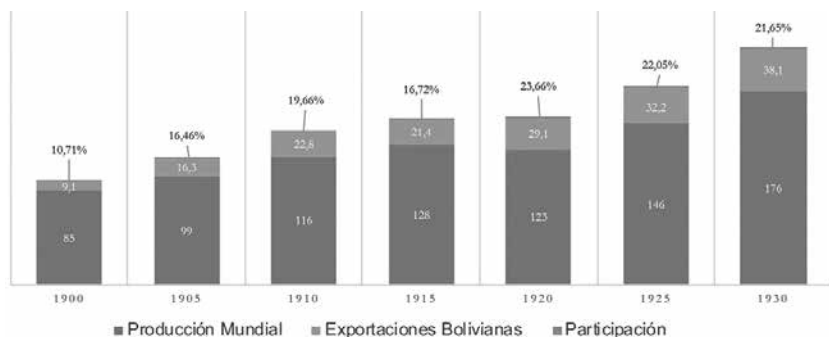
Fuente: Dirección Nacional de Estadística, 1950; Cepal, 1958. Elaboración propia.

A inicios del siglo XX la revolución del automóvil y la demanda de estaño para la industria de transformación determinarían que ese metal fuera el principal producto de exportación de Bolivia, para que luego, y por los motivos mencionados que ocasionaron la crisis

10 “Se trata de un hecho social total en el sentido más literal del término; un dato estructurante, decisivo para la historia y la geografía del Oriente boliviano. El boom se emplaza sobre una maquinaria preexistente. Desde la década de 1860, en efecto, gran parte de los mismos actores hasta entonces consagrados a la quina o «casarilla» (Cinchona calisaya) comienzan a emplear los circuitos logísticos, los capitales y hasta los mismos escenarios naturales para comercializar la goma, recurso abundante en el norte boliviano, especialmente en el llamado «Territorio de Colonias» situado en la frontera entre las actuales repúblicas de Bolivia, Brasil y Perú. Utilizando la red fluvial para la tarea de extracción y exportación, la industria cauchera se despliega velozmente a través de los ríos Madre de Dios, Beni, Purús y Madera, entre otros” (Córdoba, 2015).

de la minería de la plata, también desapareciera su influencia en septiembre de 1985.<sup>11</sup>

**Gráfico 3**  
**Producción mundial de estaño (1900-1930)**  
(miles de toneladas largas de contenido de estaño y participación en %)



Fuente: International Tin Study Group and National Security Resources Board (United States Government). Elaboración propia

Napoleón Pacheco (2017) identifica en la primera mitad del siglo XX dos auges en los precios de las materias primas, de 1908 a 1920 y de 1921 a 1929; lamentablemente estos auges o bonanza de ingresos estuvieron correlacionados con altos ciclos de endeudamiento externo. En el cuadro 1 se puede apreciar claramente el interesante aumento de las exportaciones y el superávit en balance comercial registrado, también la importancia que representaron las exportaciones de estaño en la estructura del intercambio comercial, que del 41% del total de las exportaciones hacia 1930 llegó a representar el 73,8%. Es importante mencionar que la Dirección Nacional de Estadística contabilizaba el valor de las exportaciones incluyendo los gastos realizados en el exterior para el transporte y fundición del mineral y es, por tanto, superior al ingreso percibido por el país.

Para la primera década del siglo XX, Bolivia pasaba a convertirse en el segundo país productor mundial de estaño, después de Malasia,

<sup>11</sup> La crisis mundial del estaño confirmó la quiebra y crisis de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), que ocurrió a fines de octubre de 1985.

que en 1910 ya representaba el 19,66% de la producción mundial (gráfico 1). El crecimiento de la minería del estaño y su mayor participación en el comercio mundial constituía, definitivamente, una oportunidad para el desarrollo de Bolivia hasta antes de la crisis de 1929, toda vez que la demanda de los mercados internacionales por el estaño siempre fue ascendente. Pero este efecto positivo para el desarrollo no era automático, requería de políticas públicas y de inversiones en el sector. También necesitaba de políticas de distribución del ingresos y de una mayor participación del país en el excedente para fomentar con esos ingresos la formación de capital, no sólo en el sector de la minería, sino en otros sectores como el industrial y el agrícola, entre otros.

Asimismo, se requería de políticas para aumentar la productividad en la minería y en otros sectores, e incorporar a la economía a los demás departamentos, poseedores de otros recursos naturales potencialmente aprovechables. El aumento de la productividad necesitaba también, primero, desarrollar y fomentar el nivel educativo y técnico de la población; segundo, incrementar el conocimiento y la educación de los mineros, indígenas y obreros, lo cual era importante para el desarrollo. Sin embargo, la realidad era otra, la ausencia de políticas de ese tipo y la constante inestabilidad política entrampaban a la economía boliviana en un crecimiento empobrecedor, de bajo rendimiento y de escaso desarrollo.

El incremento de la productividad, el desarrollo de la agricultura y el aumento del ingreso por persona son variables clave del desarrollo. En países rezagados, un porcentaje mayor de la población reside en centros rurales, y ese era el caso boliviano hacia 1950, con agricultura de subsistencia, en pobreza, con bajos ingresos y muchas privaciones.<sup>12</sup> El retraso del sector agrícola es un fenómeno no resuelto hasta nuestros días y los problemas de propiedad, titulación

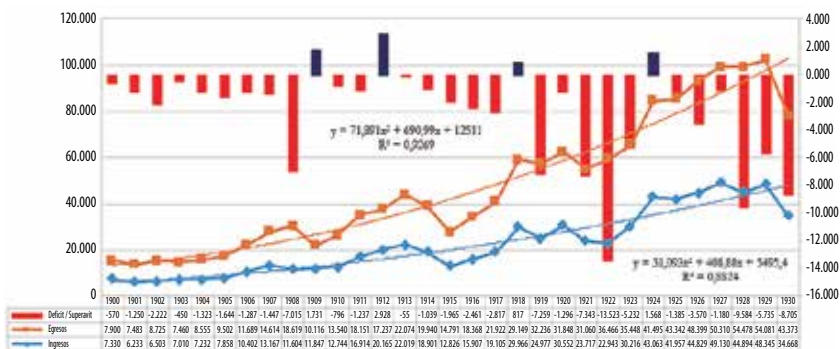
---

12 El incremento de la productividad agrícola permite proveer de mano obra a otros sectores en desarrollo y satisfacer la demanda de alimentos y materias primas generadas por el aumento de los ingresos de la diversificación y el crecimiento de la producción. Así, la expansión de los ingresos en el sector agrícola aumenta el mercado de consumo de los productos industriales y genera un mayor crecimiento de la industria y los servicios.

e inversiones en el sector continúan, en el siglo XXI, aquejando a los bolivianos. A ello hay que sumar los avasallamientos y la toma de tierras que agravan la situación del sector en la actualidad. Entre 1900 y 1950 el sistema de tenencia de la tierra era caracterizado por la “gran propiedad” explotada a través de métodos precapitalistas de renta/trabajo. El indígena que trabajaba la tierra no recibía un salario, sino un usufructo por el uso de una parcela que le servía para atender solamente sus necesidades de subsistencia. Los grandes hacendados y propietarios de la tierra recibían los ingresos de la venta de la producción agrícola, pero no demandaban otros productos ya que eran escasos y los bienes que requerían por lo general eran importados. Según la Dirección Nacional de Estadística (1950), el 73% de la población era rural y analfabeta en la primera mitad del siglo XX. Esto limitaba y representaba un escaso mercado interno, que estaba precariamente industrializado. Asimismo, las técnicas de producción agrícola eran precarias y similares a la época colonial, esta situación, hoy, no ha cambiado y continúa en diferentes regiones del país.

Por tanto, la minería debía tener el inevitable destino de exportación, por la naturaleza misma de sus productos, por el incipiente mercado interno y por la ausencia de industrialización. Solamente una pequeña parte del producto de las exportaciones y del ingreso de la minería se quedaba en el país para el pago de los sueldos y salarios de los trabajadores y para la compra de los productos que se distribuían en las pulperías. De acuerdo a datos del Censo de población de 1950, la totalidad de trabajadores en los centros mineros alcanzaba a 43.441, era alrededor del 3,2% de la mano de obra y algo menos del 2% del total de la población que alcanzaba a los 2.704.165 habitantes (Velásquez, 2017). Si bien en este periodo la productividad de la minería, en algunos casos, era superior a la del resto de actividades económicas, los salarios, jornales y las condiciones de trabajo eran precarios y se mantenían también por efecto de los reducidos ingresos de los indígenas en el sector agrícola y la ausencia de industrias en el país que pudieran competir por la demanda de mano de obra. Pero también a nivel internacional era un fenómeno recurrente, los bajos salarios y las prolongadas horas de trabajo para la mano de obra minera también ocurría en Indonesia y Malasia (Marsh, 1928).

**Gráfico 4**  
**Bolivia: ingresos y egresos del tesoro de la nación, 1900-1930**  
**(miles de bolivianos)**



Fuente: Comisión Fiscal Permanente y Ministerio de Hacienda, 1922-1926; Ministerio de Hacienda, 1920-1932. Elaboración propia.

Otro elemento que restringía el desarrollo nacional residía en que las inversiones del sector minero, pese a que eran de propiedad de empresarios bolivianos, se limitaban a inversiones de explotación en sus yacimientos, y los beneficios de la actividad no se redistribuían a otros sectores de la economía, por lo que la formación de capital en otros sectores era nula. Por lo general, los beneficios y las utilidades mineras eran invertidos en el exterior. La Comisión Fiscal Permanente, creada a partir del empréstito Nicolaus de 1922, tenía la tarea de inspeccionar y fiscalizar la recaudación de todos los impuestos de la nación. Esta Comisión mencionaba que las utilidades del sector minero, en vez de mejorar la riqueza del país, en su mayor parte salían al exterior y no regresaban de ninguna forma.<sup>13</sup>

13 En 1926, la Comisión Fiscal Permanente estimó que las inversiones mineras alcanzaban a 370.808,015 millones de bolivianos, las utilidades eran de 29.986,081 millones de bolivianos y las pérdidas alcanzadas por algunas empresas eran de 3,108,440. Por lo que la utilidad neta del sector minero era de 26.877,641 millones de bolivianos, en la Memoria de 1929 se mencionó que dicha suma, en vez de incrementar la riqueza del país, salió al exterior a cubrir dividendos (Cuarta Memoria, 1929: 69). En la Memoria de 1924 se expresaba que, si bien el sector minero exportaba más de lo que importaba,

La situación descrita afectaba indudablemente la generación de ahorro y el flujo de inversión del país, situación que pudo subsanarse si las administraciones gubernamentales hubiesen administrado con eficiencia y eficacia el tesoro público y la distribución de los ingresos derivados de las exportaciones de estaño y otros minerales. Por el contrario, tenemos una pésima administración de los recursos desde el año 1900.

En tres décadas, y pese a que se identificaron al menos dos bonanzas económicas (1908-1920 y 1921-1929), solamente se registran cuatro superávits fiscales, en 1909, 1912, 1918 y 1924, el resto representa 26 años de déficits en los cuales diferentes administraciones gubernamentales gastaron más de lo que tuvieron por ingresos (gráfico 4), y llevaron al país al endeudamiento externo.

Por el lado de la política pública, una inteligente política fiscal y presupuestaria hubiera estimulado las inversiones, fomentado la iniciativa privada y la generación de ahorro, para que esté destinado al desarrollo. La historia económica registra una deficiente y precaria estructura de ingresos, acompañada por un desordenado flujo de gastos y despilfarro que no orientaba los ingresos generados por la minería a la inversión pública para el desarrollo. El 60% de los ingresos eran generados por la Dirección General de Aduanas, el resto eran impuestos a una canasta limitada de exportaciones y al consumo interno. La medida de descentralización fiscal restó a la administración gubernamental de ingresos, los cuales se transfirieron a los departamentos, tales como: patentes de minas, derechos de exportación del caucho, venta de papel sellado, entre otros.

En 1902, el ministro de Hacienda e Industrias comentó:

---

gran parte de las ventas al extranjero no regresaban de ninguna forma al país, lo que es causa de inferioridad económica y atraso que causa pobreza. Dicha comisión sugirió a la administración gubernamental leyes que obligaran a los exportadores a invertir una parte de sus ganancias en el país y se estableciera un gravamen a los dividendos (Comisión Fiscal Permanente, Memoria del 15 de julio de 1924). La Comisión Fiscal Permanente estaba compuesta por tres comisionados nombrados por el presidente de la República, dos de los cuales eran propuestos por los banqueros acreedores del empréstito Nicolaus de 1922.

Tal como están hoy las finanzas públicas de Bolivia, si el total que grava a sus habitantes alcanza a 8 millones, la mitad que es la más efectiva, pertenece a fondos departamentales y municipales, solo ha quedado como renta nacional, la que proviene de las aduanas. (Ministerio de Hacienda e Industrias, 1902)

El manejo y la estructura presupuestaria estaban viciadas por una mala estimación de ingresos que no tomaba en cuenta la realidad y los techos fiscales. Por otro lado, la estructura de gasto (corriente y de consumo) estaba sobredimensionada y no respondía a las necesidades de la población. El aumento de los ingresos de la minería, si bien incrementaron las arcas fiscales (gráfico 2), los egresos también lo hicieron de manera más que proporcional, por lo que el déficit de los recursos era una constante que no generaba grados de libertad para el ahorro nacional ni la inversión pública.

Ante la posición deficitaria de 26 ejercicios fiscales entre 1900 y 1930 y la inexistencia de ahorro y fuentes adicionales de ingresos, las administraciones gubernamentales recurrieron al financiamiento del déficit vía créditos. Los empréstitos fueron recurrentes y aumentaron la deuda interna a partir de la emisión de “Vales de Aduana” que comprometían ingresos futuros por derechos de exportación e importación. A continuación, se procedía al endeudamiento externo, generando una camisa de fuerza a los futuros ingresos y estableciendo un pasivo y servicio de la deuda que crecía en progresión geométrica.

El destino de los empréstitos externos, por lo general, era la inversión pública en infraestructura, que no estaba exenta de corrupción y despilfarro (cuadro 2). El 30 de julio de 1931, a días de la suspensión por Bolivia del servicio de estas obligaciones, la deuda pública ascendía a 214 millones de bolivianos, de los cuales 173,7 millones (60,3 millones de dólares) correspondían a la deuda externa, mientras que los ingresos fiscales apenas llegaban a los 35 millones de bolivianos (Cepal, 1961). Los recursos obtenidos y el nivel de endeudamiento no fue administrado de la mejor manera, las obras de infraestructura sobrepasaron sus costos estimados, los créditos se destinaron a gasto corriente y muchas obras quedaron inconclusas por falta de financiamiento. La garantía establecida con la Bolivian Railway, si bien sirvió para comunicarse con líneas internacionales, no contribuyó

al abaratamiento de los fletes de los minerales ni tampoco a las importaciones porque las tarifas continuaban favoreciendo el tráfico por Antofagasta. La construcción de los ferrocarriles Potosí-Sucre y Atocha-Villazón costó al país sumas exorbitantes.

**Cuadro 4**  
**Bolivia: empréstitos externos y acreedores (1908-1930)**

Año	Destino	Importe	Moneda	Interés	Entidad bancaria
1908	Estabilización del cambio y patrón oro	500.000	Libras esterlinas	6%	J.P. Morgan and Company
1910	Para fundar el Banco de la Nación	1.500.000	Libras esterlinas	5%	Empréstito francés
1913	Construcción del ferrocarril Atocha-La Quiaca	1.000.000	Libras esterlinas	5%	Credit Mobilier de París
1917	Construcción del ferrocarril a los Yungas	2.400.000	Dólares	6%	Chandler and Co y la Equitable Trust Company de Nueva York
1920	Construcción de las redes de alcantarillado de La Paz y Cochabamba	2.253.000	Dólares	6%	Ulen Contracting Corporation
1922	19 millones para obligaciones pendientes del Estado y finalización de los ferrocarriles Potosí-Sucre, Cochabamba-Santa Cruz, Atocha-Villazón y los Yungas, y la carretera Villazón-Tarija	33.000.000	Dólares	8%	Stifel-Nicolaus Investment Company of Saint Louis, Equitable Trust and Co y Spencer Trask and Company of New York
1925	Ferrocarril Potosí-Sucre, con garantía de no cobrar impuestos a la Patiño Mines & Enterprises Consolidated Inc.	600.000	Libras esterlinas	8%	Glyn and Miles Co de Londres
1927	Ferrocarril Potosí-Sucre y Cochabamba-Santa Cruz	14.000.000	Dólares	7%	Dylon Read & Co de Nueva York
1928	Pago del empréstito Glyn and Miles Co, bonos Erlager, deuda flotante y obligaciones con la firma Vickers	23.000.000	Dólares	7%	Dylon Read & Co de Nueva York
1930	Obligaciones por pagar	2.000.000	Dólares	7%	Unión Allumetiere

Fuente: Marsh, 1928; Cepal, 1958 y 1960. Elaboración propia.

Por tanto, la política fiscal no fue un elemento de incentivo y aprovechamiento de la bonanza del estaño, ni tampoco contribuyó al desarrollo del país. El desorden fiscal, los recurrentes desbalances en cuenta corriente, el aumento en progresión geométrica de la deuda pública, la inexistencia de una visión de calidad de gasto y reordenamiento de su estructura, provocaron recurrentes crisis en las finanzas públicas. A partir de 1930, producto de la crisis internacional, las

condiciones favorables de la minería se iban esfumando. Desde 1927 el mercado mundial del estaño tenía un desbalance de oferta que provocó la caída en su cotización y un descenso directo en su precio. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 1958, 1961), el valor unitario de las exportaciones de estaño (dólares por tonelada) bajó de 917 en 1926 a 794 en 1929, y siguió descendiendo en los años siguientes hasta llegar a 385 dólares en 1932. En años posteriores no se registró recuperación, ni tampoco la demanda durante la Segunda Guerra Mundial contribuyó a alcanzar los precios establecidos en 1927-1929. En la Guerra del Chaco, entre 1932 y 1935, se tuvo que recurrir a créditos externos, endeudando al Banco Central con alrededor de 400 millones de bolivianos, ahondando la débil situación fiscal del país (Cepal, 1958 y 1960).

En lo que corresponde a otros sectores, el comercio dependía de las importaciones y del contrabando, los productos satisfacían la demanda de los centros mineros principalmente, en el sector agrícola, entre 1900 y 1950, no hay ningún avance de relevancia, las relaciones sociales se mantuvieron sin cambio, las técnicas de producción eran y continuaban como en la Colonia, tanto en los valles como en el Altiplano.

En lo institucional y con miras al desarrollo, se invirtió en caminos, escuelas y obras de alcantarillado en La Paz y Cochabamba con el empréstito de la Ulen Contracting Corporation (1920). También, con 46 millones de bolivianos de capital, se crea el Banco Minero, para fomentar los emprendimientos de pequeños y medianos productores a partir de créditos a la inversión y el consumo (suministros y materiales). El Banco Agrícola de Bolivia se fundó en 1942 y la Corporación Boliviana de Fomento en 1943. El petróleo y sus inversiones empezaban a reportar interesantes ingresos para el país, pero se nacionalizó la Standard Oil Company en 1937, año en que se crea Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, en principio financiado por el Banco Central, el cual tuvo una participación activa en sus actividades. El transporte tuvo un interesante impulso, y no solamente el terrestre, sino también el aéreo, en lo que respecta a carga y pasajeros.

Entre 1900 y 1950 hubo una tendencia a promover el desarrollo con resultados mixtos, con más fracasos que éxitos, al intentar

promover el sector exportador y fomentar inversiones en el país. Resultado de ello fue que la producción industrial aumentó considerablemente, debido a un tipo de cambio bajo, que fomentó la importación de maquinaria y equipo. Entre 1920 y 1929, fábricas de textiles, cerveza y cemento, ingresaron a escena, pero redujeron su participación y crecimiento entre 1938, 1945 y 1949 (Cepal, 1958 y 1961). La nueva política tributaria y cambiaria implementada al sector minero tenía el objetivo de aumentar la inversión pública y fomentar el crecimiento de la industria nacional. Sin embargo, el objetivo del desarrollo se verá obstaculizado por la disminución de la producción minera, su precio de exportación, la inflación interna y la Guerra del Chaco.

#### **4. Ruptura del orden liberal: nacionalismo y reforma (1930-1946)**

El liberalismo oligárquico entra en crisis debido, al menos, a dos principales características. Primera, la Gran Depresión (1929), que para el país fue un impacto a partir de la caída del precio internacional del estaño; en el contexto nacional ocasionó una crisis económica y política, los ingresos se redujeron drásticamente y el déficit fiscal fue recurrente. Segunda, la Guerra del Chaco (1932-1935), que refleja el fracaso del Estado liberal y genera un “*shock* nacional” seguido de inestabilidad política y recesión económica.

A nivel social, se reconfiguró la sociedad por los acontecimientos descritos y surgieron nuevos actores emergentes: “militares jóvenes”, quienes crean una “nueva visión nacional” post-Chaco. Asimismo, “intelectuales reformistas” que estuvieron influenciados por corrientes europeas (socialismo, fascismo económico, keynesianismo). En ese contexto la clase media urbana y obreros organizados piden redistribución del ingreso y reforma. Las administraciones gubernamentales que tuvieron protagonismo en ese cambio de pensamiento económico fueron, primero, la de David Toro (1936-1937), quien tenía una visión de pensamiento nueva, conocida como el nacionalismo minero, y creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y promulgo el Código del Trabajo.

También Germán Busch (1937-1939) impulsa la Constitución de 1938 en la que se plantea el reconocimiento de derechos sociales, se nacionaliza divisas, y se propone el “Estado Social de Derecho”. En el contexto eminentemente económico, la inflación se constituye en un freno al desarrollo. El aumento en el nivel general de precios y el incremento en el costo de vida (1930-1955) afectaron negativamente el bienestar de los bolivianos. Entre 1931<sup>14</sup> y 1939 se identifica un periodo de inflación importante producto de la Guerra del Chaco. Los factores de la presión inflacionaria se deben a los recurrentes déficits fiscales y las inversiones financiadas con créditos bancarios.

Durante el conflicto del Chaco la administración gubernamental experimentó prolongados déficits fiscales debido a la estructura de gasto que imponía la guerra, compra de armamento bélico, equipo, alimentación, movilización de tropas, entre otros. La situación fiscal era crítica ya que el precio de los minerales estaba en su punto más bajo y la productividad también era baja, esta situación se prolongó hasta el final de la guerra. En este periodo el alza de los precios y la inflación fueron moderadas (cuadro 5 y gráfico 5), se subsidió

---

14 La estructura económica de Bolivia era volátil y extremadamente frágil. Hacia la crisis del 29 Bolivia acababa de instaurar el “Régimen de Patrón cambio Oro” y formuló un régimen monetario y bancario ortodoxo (por las recomendaciones de la Misión Kemmerer). Sin embargo, estas reformas se hicieron en una etapa del ciclo económico de Bolivia altamente favorable por los precios extraordinarios del estaño y otros minerales. Entre 1925 y 1929 las exportaciones en valor y volumen desde el año 1900 y las cotizaciones habían sido sólo superadas en los años de demanda de la Primera Guerra Mundial. Pero la vulnerabilidad de las finanzas apareció ni bien los precios de las materias primas descendieron. La autoridad monetaria intentó mantener el sistema del patrón oro y el valor de la moneda a la paridad de 18 peniques por boliviano, 13,33 bolivianos por libra esterlina fijada en 1928. El resultado fue una reducción significativa de oro y divisas del 57% hasta septiembre de 1931, Reducción generada, primero, por una transferencia importante de capitales al extranjero y, segundo, por una disminución del 43% de los medios de pago en poder del público. Entre 1929 y 1932 los ingresos del gobierno se redujeron en 48% y los egresos a 32%. El gobierno recurrió a nuevos empréstitos para cumplir con sus obligaciones fiscales. En septiembre de 1931 se tuvo que abandonar el patrón oro y también el servicio a la deuda. En ese mar de problemas, en 1932 se suma el conflicto bélico con Paraguay de tres años de duración (Cepal, 1958 y 1960).

la compra de alimentos y la canasta básica. La Junta de Control de Giros, en 1932, determinó la entrega obligatoria del 65% de las divisas derivadas de las exportaciones al Banco Central.<sup>15</sup>

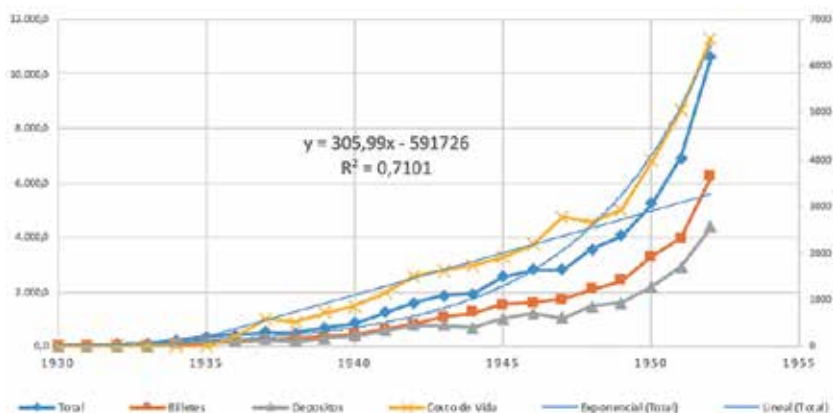
**Cuadro 5**  
**Circulación monetaria (1929-1952) (millones de bolivianos)**

Año	Total	Billetes	Depósitos	Costo de vida
1929	60,4	42,5	17,9	-
1930	46,5	31,8	14,7	-
1931	37,9	26,6	11,2	-
1932	80,0	37,6	42,3	-
1933	107,0	53,8	54,0	-
1934	222,6	83,6	139,0	-
1935	377,7	145,9	231,8	-
1936	443,0	210,3	232,7	214,0
1937	530,0	252,5	277,5	598,0
1938	506,2	288,1	218,1	519,0
1939	679,5	368,8	310,8	733,0
1940	863,1	475,9	387,2	865,0
1941	1.238,9	641,6	597,3	1.156,0
1942	1.616,1	818,3	797,8	1.505,0
1943	1.878,8	1.075,2	808,6	1.630,0
1944	1.934,1	1.252,5	681,6	1.747,0
1945	2.558,4	1.540,9	1.017,5	1.911,0
1946	2.833,9	1.608,4	1.225,6	2.179,0
1947	2.806,2	1.747,5	1.058,8	2.768,0
1948	3.576,9	2.100,4	1.476,5	2.663,0
1949	4.053,7	2.434,1	1.619,6	2.924,0
1950	5.224,7	3.327,1	2.197,6	3.972,0
1951	6.892,9	3.967,1	2.925,8	5.041,0
1952	10.596,6	6.213,5	4.383,1	6.596,0

Fuente: Banco Central de Bolivia, 1930-1960; Dirección Nacional de Estadística, 1955.

<sup>15</sup> Medida que fue derogada el 25 de mayo de 1932 debido a la presión de grupos mineros.

**Gráfico 5**  
**Circulación monetaria e índice de costo de vida**



Fuente: Elaboración propia

Nota: El índice de costo de vida corresponde a la ciudad de La Paz

En el periodo de 1935 a 1939 se agudizó la inflación como un fenómeno *ex post* a la guerra (cuadro 5 y gráfico 5), el nivel de precios se incrementó considerablemente (gráfico 6), mientras que el índice del costo de vida entre 1932 y 1935 fue de 16,6% y entre 1936 y 1939 de 50,74%. Al culminar la guerra tenían que atenderse obligaciones financieras contraídas en el conflicto, así como la desmovilización de tropas, pero también se tenía que incurrir en inversiones públicas para renovar el país, ideas que surgieron debido a la guerra como reacción a los problemas estructurales irresueltos en el país. Se expropió la Standard Oil Company, se creó Yacimientos Petrolíferos Bolivianos y el Banco Minero, dicha reorganización del modelo de negocio petrolero demandó una carga fiscal importante para el tesoro nacional<sup>16</sup> y para el Banco Central, que financiaron dicha reestructuración.

16 Para YPFB el Banco Central contribuyó con 11 millones de bolivianos, mientras que el gobierno central destinó 14,4 millones de bolivianos hasta 1939. El Banco Minero inició con un capital de 46 millones de bolivianos aportados por el Banco Central.

## 5. Consolidación de la crítica al liberalismo (1940-1951)

El liberalismo entra en crisis post Guerra del Chaco y desde la esfera política el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), fundado en 1941, toma fuerza como alternativa al sistema oligárquico de finales del siglo XIX.

El discurso económico del MNR estaba centrado, primero, en la recuperación de los recursos naturales (nacionalismo económico), segundo, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y finalmente, en la redistribución de la riqueza y la ampliación de ciudadanía.

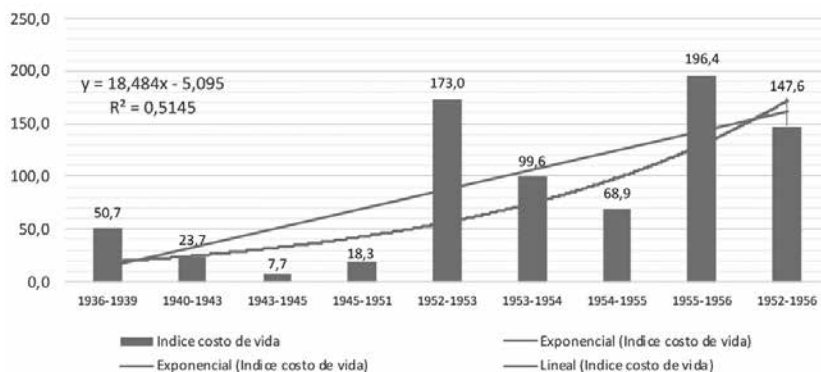
El país estaba pasando por una crisis, la del Estado prebendario, el cual era incapaz de articular políticas sostenibles; paralelamente a ello era creciente el poder sindical, tanto de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros como de los sindicatos obreros. A nivel internacional, la Segunda Guerra Mundial influyó en el auge del estaño para la industria bélica, pero los tratados y las alianzas con los Aliados con respecto a las exportaciones no tenían beneficio ni efecto redistributivo. También el modelo desarrollista de Cepal empezaba a permear el discurso local y a utilizarse como contenido programático de las administraciones gubernamentales.

En el periodo de la Segunda Guerra Mundial, y desde 1941, los mercados de los minerales demandaron gran cantidad de materias primas, entre ellas, la canasta de exportables de Bolivia, lo cual condujo a una mejora de su posición externa, aumentando los ingresos para el país. La inflación se mantuvo en niveles controlables (gráfico 6) y los positivos saldos en balance de pagos permitieron resolver los problemas que entre 1930 y 1939 aquejaban a la economía, se estabilizó el tipo de cambio. Las reservas se incrementaron seis veces desde 1939 a 1945, de 5,8 a 34 millones de dólares. El tipo de cambio que fue fijado en mayo de 1940 se estabilizó en 42 bolivianos por dólar. La entrega de divisas de forma obligatoria continuó en este periodo, primero de un 42% hasta un 100% (Cepal, 1958, 1961).

Aunque en este periodo había una demanda importante de materias primas producto del conflicto bélico en Europa, la posición fiscal continuaba en déficit. Si bien las recaudaciones aumentaron

significativamente con respecto a años anteriores, la estructura de gasto crecía en un promedio más que proporcional al aumento de los ingresos, y el superávit que se generaba no alcanzaba para inversiones públicas y el financiamiento de instituciones descentralizadas. El Banco Minero y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos ya representaban una carga fiscal importante, sin embargo, en 1942 se crea el Banco Agrícola y un año después, en 1943, la Corporación Boliviana de Fomento, todas financiadas con recursos provenientes del Banco Central.

**Gráfico 6**  
**Crecimiento del índice del costo de vida**



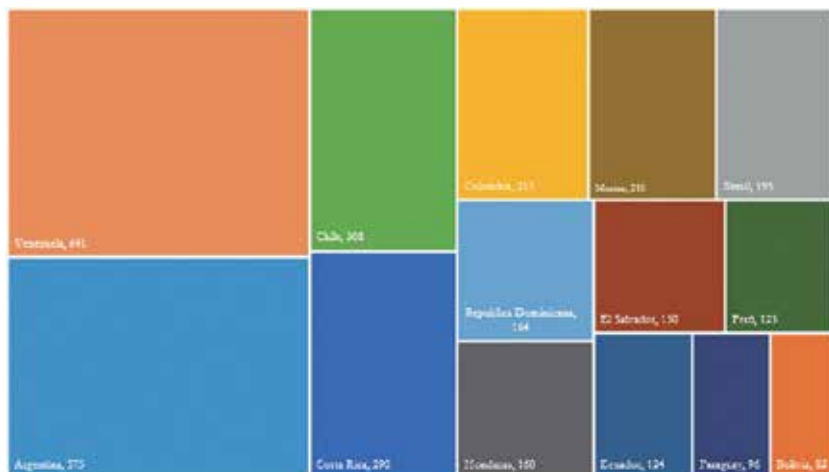
Fuente: Banco Central de Bolivia, 1930-1960; Dirección Nacional de Estadística, 1955. Elaboración propia.

En 1946 reaparece el fantasma de la inflación de postguerra (1945-1951), también los déficits en cuenta corriente y cuenta capital se hacen presentes junto con la presión sobre el tipo de cambio. Aunque las cotizaciones de los minerales se mantenían en alza, los volúmenes de exportación de los minerales, entre ellos, el estaño, bajaron en relación a años anteriores. Si bien las exportaciones en valor aumentaban, ese aumento era minimizado por el incremento en las importaciones, el balance de pagos se mantenía en persistentes saldos negativos en el periodo 1946 a 1949 y las reservas internacionales se redujeron de 34 millones de dólares en 1945 a 30 millones en 1951 (BCB, 1930-1960).

## 6. Revolución nacional de 1952: cambio estructural y desarrollo

El 9 de abril de 1952, tras un levantamiento popular armado, el MNR toma el poder y se produce una transformación radical del pensamiento económico y del rol del Estado. Se lleva a cabo la Revolución nacional de 1952, cuyas principales reformas económicas fueron: la “Nacionalización de las minas”, la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) asume la gestión estatal del estaño; la “Reforma agraria de 1953”, redistribución de tierras y fin del latifundio; voto universal, participación política de indígenas, campesinos y mujeres; reforma educativa y alfabetización, campañas masivas para crear ciudadanía moderna. En la esfera monetaria, el Banco Central asume como agente planificador, con las medidas de control de cambios y política monetaria expansiva. Así, el modelo económico post-1952 estaría dirigido a la industrialización estatal y sustitución de importaciones, redistribución como eje central de legitimación política y tensión permanente entre planificación centralizada y crisis fiscal.

**Gráfico 7**  
**América Latina, PIB per capita**  
**(En dólares por persona, 1950)**



Fuente: FMI, CEPAL, 1958 y 1961. Elaboración propia.

En 1952 y los años siguientes, como consecuencia de la Revolución del 9 de abril, se llevaron a cabo medidas de transformación estructural, la actividad económica y el proceso inflacionario estuvieron condicionados por la implementación de dichas medidas. Sin embargo, no cambiará la estructura exportadora y su dependencia de los ingresos del estaño y otros pocos minerales, la baja productividad en la minería y la agricultura y la precariedad industrial serán una constante difícil de revertir para el país. En esta coyuntura, a los factores tradicionales de desequilibrio e inflación hay que sumar las transformaciones que el país estaba viviendo tras el 52, la nacionalización de las minas, la igualdad social, el aumento de la importancia de las organizaciones sindicales, la redistribución de la tierra y un programa de inversiones públicas que superaba las posibilidades de generación de ingreso del gobierno.

El empuje combinado de estas transformaciones y la inestabilidad de los precios de las materias primas, generarán nuevamente desequilibrios en la posición económica del país y fomentarán un proceso de inflación que afectará el bienestar de los bolivianos.

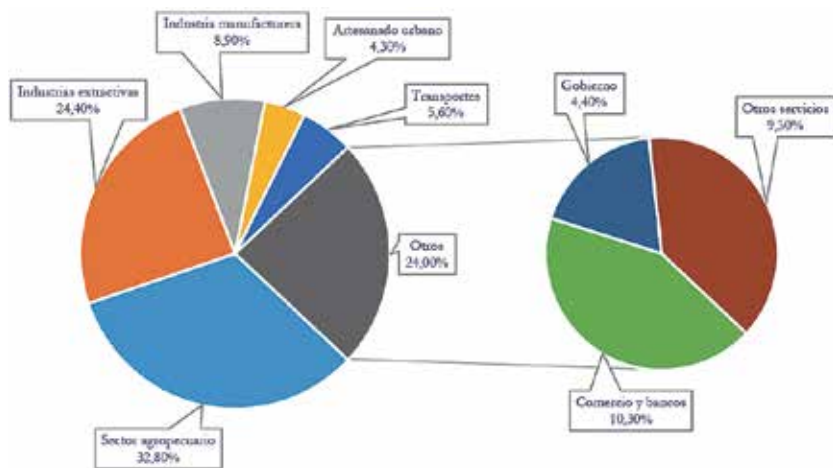
El deficiente manejo de la administración pública, la constante inestabilidad política, el desorden fiscal y presupuestario, fueron características del siglo pasado. En muchos momentos de la historia económica del país, la política fiscal no fue una variable que aprovechara los periodos de auge y bonanza, ni tampoco que redistribuyera recursos en pro de la mejora del bienestar y la calidad de vida de los bolivianos. Los periodos de bonanza están correlacionados con ciclos de endeudamiento externo; más aumento en precios del estaño y aumento de la carga del pasivo fiscal, junto con la corrupción y el despilfarro, generaron procesos de insolvencia y crisis financiera en Bolivia. Este escenario restringía las inversiones en infraestructura para el desarrollo y establecía inseguridad jurídica a inversionistas privados que constantemente desconfiaban sobre el futuro del país.

Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 1950, el producto interno bruto (PIB) de Bolivia era de \$US 248 millones, y el PIB per cápita de \$US 82 (gráfico 7), ubicando al país en la última posición en América Latina, a pesar de su riqueza en recursos naturales. Se han explicado anteriormente los factores estructurales que definen el bajo

e incipiente desarrollo del país, que tienen que ver con una economía agrícola rezagada y de baja productividad, un sector minero estancado de altos costos de producción, un nivel bajo de industrialización, un mercado interno estrecho y de bajo ingreso para el consumo, insuficiencia de capital y deficiente infraestructura, entre otros motivos.

El valor total de la producción de bienes y servicios en 1950 (gráfico 8) muestra que el sector agrícola generó un tercio de la producción, destacando su importancia. Las industrias extractivas, minería y petróleo, generaron 24,4% (un cuarto es lo que representan), aunque sean consideradas la principal y tradicional fuente de ingresos del país. La industria manufacturera es muy pequeña y marginal, lo que refleja el nivel y el grado de industrialización, que era bajo hacia 1950 de la industria registrada (aunque existían establecimientos no registrados, según la Dirección Nacional Estadística). Empero, lo que llama la atención es el artesanado urbano con respecto a la industria como tal, que representaba el 4,30% del producto. También destaca el escaso aporte de los transportes en un país con geografía difícil y escasa infraestructura de caminos, carreteras y ferrocarriles, que representa el 5,60%.

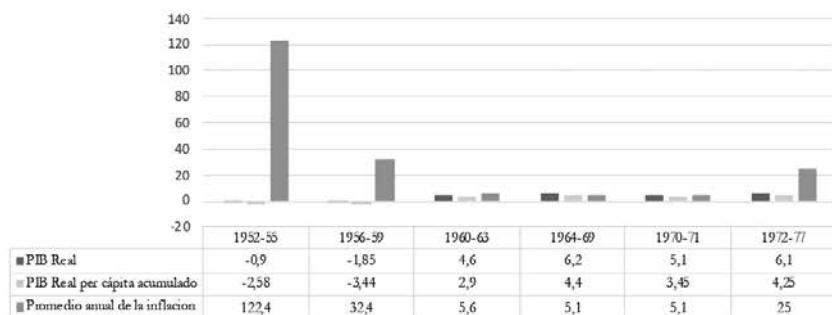
**Gráfico 8**  
**Bolivia, composición del PIB en 1950**



Fuente: FMI, Cepal, 1958 y 1961. Elaboración propia.

El Censo de 1950 identifica 1.5 millones de habitantes activos y en edad de trabajar, si lo relacionamos con el PIB per cápita, este está alrededor de los 170 dólares. Luego de la Revolución del 52 se presentaron, hasta 1959, crecimientos negativos del producto e hiperinflación, que deterioraron la economía y la mantuvieron en una fase recesiva de su ciclo económico. Recién a inicios de los sesenta el equilibrio de algunas variables se restableció, moderadamente (gráfico 7). El PIB real y el PIB per cápita (1952-1955) fueron -1% y -3%, respectivamente; entre 1956 y 1959 también se presentaron tasas negativas de producto.

**Gráfico 9**  
**Crecimiento e inflación en Bolivia, 1952-1977**  
**(Porcentaje)**



Fuente: Ministerio de Planificación y Coordinación, 1950-1969; Banco Central de Bolivia, 1970-1975; Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1977 y 1978. Elaboración propia.

Notas: Los datos para el periodo 1972-1977 están influenciados por el ajuste de precios de 1972 y 1973, seguidos por la devaluación del peso boliviano en 1972. En el periodo 1972-1974, la tasa anual de inflación fue del 40%. En el periodo 1975-1977, la tasa anual de inflación bajó al 11,9%.

El promedio anual de inflación alcanzó el 122,4% (1952-1955), 32,4% entre 1956 y 1959, 5,6% entre 1960 y 1963, y entre 1964 y 1969 el 5,1%. En el periodo de dictadura militar 1972-1977, aumentó la inflación a un 25%, deteriorando el bienestar del ingreso de la población. Desde los sesenta se registró un moderado crecimiento del producto y se mantuvo controlada la inflación, desde 1960 hasta 1971, pero la inestabilidad política y el ingreso a un periodo

de dictadura militar limitarían las aspiraciones de desarrollo del país por más de una década y este será el preámbulo para la mayor hiperinflación registrada en Bolivia hacia 1982, seguida de una quiebra técnica de las cuentas fiscales y un aumento significativo de la deuda externa.

El cuadro 6 muestra la composición sectorial del producto entre 1952 y 1977, claramente, la agricultura tiene un aporte estelar dentro de los sectores productivos, pero es un sector que recibió muy poco de inversiones en pro de su tecnificación y mejora. La minería del estaño y de algunos minerales fue reduciendo su aporte desde 1952, y junto con los hidrocarburos, estuvieron sujetos a los vaivenes de los precios. El aporte de las manufacturas muestra una relativa mejora en pro de la industrialización. La infraestructura para el desarrollo por la restricción presupuestaria y el deterioro de los ingresos representa siempre una limitante, en especial en lo que a caminos y carreteras se refiere. La infraestructura social y de servicios con su aporte al PIB nos consolida como un país dedicado al sector terciario de la economía, fundamentalmente comercio y sector financiero. En suma, la fragilidad de la economía entre 1952 y 1977 se hacía cada vez más evidente.

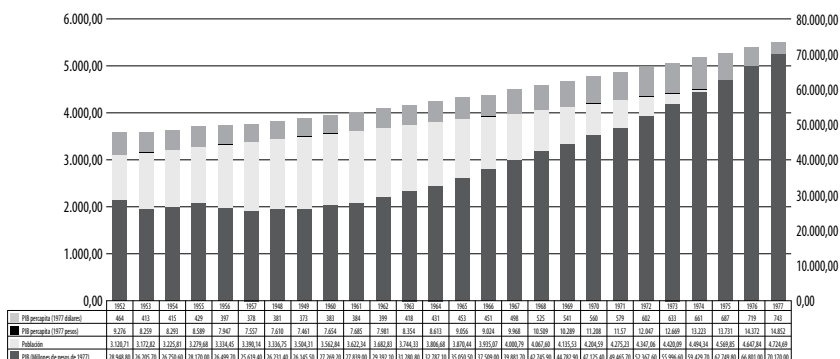
Un cuarto de siglo de producción de bienes y servicios luego de la Revolución del 52 refleja los cambios en la estructura de producción en Bolivia. Primero resalta el hecho de que en el periodo 1972-1977 el 46,4% del PIB está representado por sectores productivos, comparado con un 64% a inicios de los cincuenta, este cambio refleja un desfavorable retroceso para la economía boliviana (cuadro 4). En segundo lugar, hay una positiva diversificación económica que experimenta el país en los 25 años posteriores a la Revolución del 52, los hidrocarburos y las manufacturas aumentaron su relativa importancia. Sin embargo, esta diversificación no favoreció directamente al desarrollo, no aumentó el nivel de empleo ni tampoco proveyó de fuerza de trabajo a la agricultura. Tradicionalmente los sectores de minería e hidrocarburos son intensivos en capital y tecnología, pero generan muy poco empleo.

**Cuadro 6**  
**Bolivia: Composición sectorial del PIB 1952-1977**

	Porcentaje					
	1952-55	1956-59	1960-63	1964-69	1970-71	1972-77
<b>Sectores productivos</b>	<b>63,5</b>	<b>60,6</b>	<b>58,6</b>	<b>58,1</b>	<b>46,5</b>	<b>46,4</b>
Agricultura	28,5	30,3	30,6	26,4	18	17,1
Minería	15,8	11,3	8,6	8,7	8,9	8,3
Hidrocarburos	0,8	2	1,7	2,9	1,4	2,1
Manufacturas	15,8	13,9	13,8	15,3	14,2	15,8
Construcción	2,7	3,1	3,9	4,8	4	3,9
Infraestructura económica	9	10	9,9	9,8	8,9	9,8
Energía	1,5	1,6	1,5	1,9	1,4	1,4
Transportes y comunicaciones	7,5	8,4	8,4	7,9	7,5	8,4
<b>Infraestructura social y servicios</b>	<b>27,4</b>	<b>29,4</b>	<b>31,5</b>	<b>32,1</b>	<b>44,6</b>	<b>43,8</b>
Comercio y finanzas	12,9	13,1	12,8	13,1	18,8	18,5
Gobierno en general	6,2	6,8	8,6	9,6	8,1	8,8
Vivienda	3,2	3,5	3,6	3,4	8,6	7,9
Otros servicios	5,1	6	6,5	6	9,1	8,6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Planificación y Coordinación, 1950-1969; Banco Central de Bolivia, 1970-1975; Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1977 y 1978. Elaboración propia  
Nota: Las estadísticas del Gobierno en general incluyen salud, educación y otros servicios sociales.

**Gráfico 10**  
**Bolivia: PIB Real y PIB per cápita (1952-1977)**



Fuente: Ministerio de Planificación y Coordinación, 1950-1969; Banco Central de Bolivia, 1970-1975; Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1977 y 1978. Elaboración propia  
Nota: Población, en millones de personas.

Después de la Revolución del 52 el PIB, real descendió con respecto a años anteriores y tuvo una tendencia constante hasta 1962 (gráfico 10). No fue hasta 1963 que se alcanzaron niveles superiores debido a la demanda mundial de materias primas, que se encontraba en una fase de expansión e industrialización. El PIB per cápita también siguió esa tendencia, medido en pesos de 1977, en 1952 era de 464 dólares, para 1960 se redujo a 373 dólares, aumentó en 1970 a 541 dólares, y en 1977 alcanzó los 743 debido al favorable contexto externo que se vivía desde 1967. Sin embargo, la transmisión y la distribución del ingreso nacional a la población siempre fue un problema, por lo que la desigualdad del ingreso y la pobreza eran un reflejo de la deficiencia de políticas distributivas y equitativas que mejorasen el bienestar de los bolivianos y generasen equidad.

## **7. El cambiante y deficitario comercio exterior**

Hacia 1930, luego de la crisis del 29, se esfumaron gran parte de las condiciones favorables que se habían generado a principios del siglo XX para el desarrollo de Bolivia. El mercado mundial del estaño, desde 1927, se encontraba con una sobreoferta del mineral que ocasionó que su precio se redujera drásticamente. La crisis del 29 fortaleció la tendencia a la baja de las materias primas a nivel global, lo que impactó en el descenso del volumen de las exportaciones de estaño (cuadro 7). El valor unitario (dólares por tonelada) de las exportaciones de estaño descendió de 917 en 1926 a 794 en 1929, y su descenso continuó hasta 1932, cuando estuvo en 385. El volumen exportado en toneladas mantuvo su ascenso hasta 1929, año en que se llegaron a exportar 47.087 t, y luego se redujeron hasta 1933, año en que se exportaron 14.957 t.

A partir de 1933 se observó un ascenso en valor y volumen de las exportaciones, pero nunca se alcanzaron los niveles de 1929, ni por efecto de la demanda de materias primas por la Segunda Guerra Mundial. A nivel interno, las condiciones restrictivas y la baja productividad del sector serán una limitante para un mejor desempeño. Asimismo, las inversiones también se redujeron; según la Comisión Fiscal Permanente,

el capital existente para 1950 era de 161,2 millones, en 1928, a precios de 1950, era de 160 millones de dólares, lo que significa que durante ese periodo apenas se atendió a la conservación del equipo.

**Cuadro 7**  
**Exportaciones bolivianas de Estaño, 1925-1950**

Año	Volumen t	Variación	Valor miles Bs	Variación	Valor unitario	Valor a precios de 1950
1925	32.598	–	27.123	–	832	66.114
1926	32.184	-1,27%	29.521	8,84%	917	64.561
1927	39.972	24,20%	35.684	20,88%	893	79.823
1928	42.074	5,26%	32.753	-8,21%	778	84.346
1929	47.087	11,91%	37.388	14,15%	794	94.456
1930	38.772	-17,66%	26.967	-27,87%	696	77.777
1931	31.637	-18,40%	16.257	-39,72%	514	63.464
1932	20.918	-33,88%	8.059	-50,43%	385	41.962
1933	14.957	-28,50%	12.089	50,01%	808	30.004
1934	23.224	55,27%	26.663	120,56%	1.148	46.587
1935	25.408	9,40%	28.147	5,57%	1.108	50.968
1936	24.438	-3,82%	24.696	-12,26%	1.011	49.023
1937	25.531	4,47%	30.363	22,95%	1.189	51.215
1938	25.893	1,42%	23.723	-21,87%	916	51.941
1939	27.648	6,78%	27.843	17,37%	1.007	55.462
1940	38.531	39,36%	40.044	43,82%	1.039	77.293
1941	42.740	10,92%	48.283	20,57%	1.130	85.736
1942	38.899	-8,99%	49.538	2,60%	1.274	78.031
1943	40.959	5,30%	55.188	11,41%	1.347	82.164
1944	39.341	-3,95%	59.889	8,52%	1.522	78.918
1945	43.168	9,73%	60.274	0,64%	1.396	86.595
1946	38.222	-11,46%	52.000	-13,73%	1.360	76.673
1947	33.777	-11,63%	54.615	5,03%	1.617	67.756
1948	37.829	12,00%	79.971	46,43%	2.114	75.885
1949	34.300	-9,33%	72.087	-9,86%	2.102	68.806
1950	31.320	-8,69%	62.843	-12,82%	2.066	62.843

Fuente: Banco Central de Bolivia, 1930-1960; Dirección Nacional de Estadística, 1955. Elaboración propia.

La estructura de las exportaciones e importaciones entre 1952 y 1977 se muestran en el cuadro 6; los minerales en 1952-1955 representaban el 97% de la estructura exportadora. En los cincuenta y sesenta representaban alrededor del 90%, pero, para 1972-1977, se redujeron un tercio, logrando representar 63%. Los hidrocarburos tienen un crecimiento interesante, de 1% entre 1952 y 1955 a 24% en 1972-1977. En los minerales, el principal producto de exportación era el estaño, aunque su importancia era fluctuante, el 61% representaba en 1952, 79% en 1964, y menos del 46% para 1977. Es importante destacar que otros productos derivados de la agricultura y la manufactura se incrementaron considerablemente hasta representar el 13% de la estructura de las exportaciones.

**Cuadro 8**  
**Bolivia: estructura de las exportaciones e importaciones (1952-1977)**

Exportaciones (en porcentaje)						
Producto	1952-55	1956-59	1960-63	1964-69	1970-71	1972-77
Minerales	97	90	91	86	87	63
Hidrocarburos	1	4	3	8	8	24
Otros	2	6	6	6	5	13
Total	100	100	100	100	100	100
Importaciones (en porcentaje)						
Producto	1952-55	1956-59	1960-63	1964-69	1970-71	1972-77
Bienes de consumo	33	25	25	23	20	21
Bienes intermedios	13	7	26	34	34	38
Bienes de capital	53	67	48	42	46	40
Otros	1	1	1	1	-	1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco Central de Bolivia, 1952-1977. Elaboración propia.

La estructura de las importaciones también registró un cambio importante, se redujo de manera relativa los bienes de consumo y los bienes intermedios incrementaron su importancia. Entre el 52 y el 55, el 33% correspondían a bienes de consumo y el 13% a bienes de capital; para el periodo 72-77, el 21% son bienes de consumo y un 38% bienes intermedios, estos cambios reflejan, de alguna manera,

avances en industrialización. Los bienes de capital son importantes dentro de la estructura de importaciones, sin embargo, declinaron desde los sesenta hasta 1977.

## 8. Consideraciones finales y conclusiones

Bolivia, a lo largo de su historia, ha pasado por innumerables crisis políticas como económicas que rezagaron su desarrollo. La historia del desarrollo económico boliviano da cuenta de que entre 1825 y 1952 heredó un pensamiento republicano conservador, y pasando por un liberalismo oligárquico, bajo una visión nacionalista llevó adelante la Revolución nacional de 1952.

El periodo 1880-1952, ante la ausencia de políticas redistributivas del ingreso, la configuraron como una sociedad inequitativa y desigual. La pobreza era un reflejo de ello, ya que, si bien residía mayoritariamente en los centros rurales, también fue un fenómeno urbano y ha resultado obstinadamente difícil de reducir.

Si observamos la tasa de crecimiento del PIB como variable proxy del crecimiento económico experimentado por la economía boliviana en el periodo de estudio, vemos que, en el agregado, una característica que ha marcado su tendencia en Bolivia radica en que la generación de ingresos históricamente ha estado basada en materias primas: minerales (plata a finales del siglo XIX, estaño y goma en el siglo XX, también zinc, plomo, bismuto y tungsteno, entre otros), sin ningún valor agregado o proceso de industrialización (Morales, 2018). Asimismo, el cuidado ambiental y el manejo del pasivo ambiental en los centros de explotación de materias primas se constituye la tarea por resolver.

Las altas y bajas del producto y su tasa de crecimiento están correlacionadas, sin duda, con las variaciones de los precios de las materias primas determinadas de manera externa en los mercados internacionales. Y aunque se registra un importante volumen de exportación de minerales, el balance comercial muestra que entre 1880 y 1952 los déficits comerciales fueron recurrentes.

La dependencia de la economía boliviana de la exportación de materias primas ha determinado también su vulnerabilidad, supeditación

y restricción presupuestaria. A cada ascenso o descenso del precio de las materias primas en mercados internacionales se ha establecido un ascenso o descenso en el nivel del producto y la exportación, lo cual muestra su elevada ciclicidad y variabilidad, pero sobre todo su fragilidad.

Un último factor para enfatizar es el tema de la productividad. Primero, es evidente que no existió un esfuerzo de los sectores tradicionales de exportación por optimizar la utilización de recursos y aumentar el *quantum* de exportación, de hecho, en algunos momentos del ciclo económico este se ha mantenido cuasi constante. Segundo, el uso de la tecnología para optimizar en cada etapa los procesos de producción y exportación es casi inexistente.

Los factores anteriormente mencionados hacen suponer que el crecimiento económico en Bolivia está lejos de ser de calidad, asimismo el crecimiento es inercial toda vez que su tasa potencial depende estrictamente de los buenos precios, de la demanda externa por materias primas y de un ciclo económico mundial favorable (Velásquez, 2020). En suma, el motor de la economía boliviana depende de la expansión y del ritmo de crecimiento de la economía mundial.

## 9. Las recomendaciones para adelante

Primero, es importante que el sector público, privado y la academia, en consenso nacional, definan el modelo de desarrollo de Bolivia más allá de los recursos naturales no renovables. Es necesario mirar autocríticamente lo que el periodo de extractivismo dejó en términos de desarrollo para el país entre 1825 y 1952.

Se debe establecer un contrato social de largo plazo para implementar el modelo de desarrollo definido que considere diversificación económica e industrialización, el cual debe ser independiente de las administraciones gubernamentales de izquierda o derecha que gobiernen el país. La Revolución del 52 y sus transformaciones estructurales marcaron el inicio de una nueva Bolivia, pero también, a más de 70 años de dichas transformaciones, muchas de ellas resultaron inconclusas y están pendientes de resolución, entre ellas, la definición de las características y variables de desarrollo del país.

Segundo, las bonanzas, como la de principios del siglo XX con el estaño, dinamizaron el flujo de la inversión pública, desplazando negativamente a la inversión privada. Dicho desplazamiento inhibió la complementariedad entre inversión pública y privada, pero además obstaculizó la diversificación productiva. Es importante establecer políticas de fomento a la inversión privada y a los nuevos emprendimientos.

Tercero, el país ha experimentado recesiones debido a la caída del precio de sus principales productos de exportación y enfrenta el reto de mantener el mismo nivel de gasto e inversión pública establecido en época de altos precios de materias primas, en un contexto de reducción sustancial de los ingresos y caída de los precios de las materias primas. Por lo tanto, deben explorarse medidas de políticas públicas diversas que permitan la continuidad en la generación de recursos más allá de las materias primas, y que impacten favorablemente en la reducción de la pobreza y apuesten por el desarrollo.

Cuarto, la inversión es la clave para el desarrollo, pero Bolivia no cuenta con un entorno atractivo para la inversión extranjera directa o fomento a la inversión privada nacional. Las medidas de la Revolución nacional de 1952 hubiesen tenido un mejor impacto si las transformaciones estructurales hubieran ido de la mano de una mayor inversión. Todo ello conduce a pensar que Bolivia precisa de un cambio de visión y enfoque para atraer mayor y mejor inversión privada. El Estado debe ser el facilitador y promotor de la inversión privada, nacional y extranjera, focalizarla en diferentes sectores y regiones, entendiéndola como la mejor forma de articulación de los esfuerzos del país, pero sobre todo como el núcleo generador de empleo, ingresos, productos, servicios y beneficios para la sociedad.

Quinto, la institucionalidad es una variable importante para el desarrollo, se refiere a una cualidad de las organizaciones e instituciones, una cualidad generalmente atribuida al Estado y sus ramas o dependencias de acuerdo a la calidad de su desempeño, independencia y su apego a la racionalidad formal, a la ley. En el área estratégica, deben reestructurarse los esquemas institucionales y el desempeño de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (Comibol), Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) y Empresa Siderúrgica del Mutún; permitiendo que no sólo ejecuten proyectos de exploración serios y

exitosos, sino que accedan a fórmulas de financiamiento importantes, posibilitando que sean verdaderas corporaciones del siglo XXI y puedan interactuar con los inversionistas privados interesados en desplegar actividades en los rubros de minería e hidrocarburos.

## Bibliografía

- Banco Central de Bolivia (BCB)  
 1930-1960 *Memoria anual*. s.l.: BCB.  
 1952-1977 *Memoria anual*. s.l.: BCB.  
 1970-1975 *Cuentas nacionales*. La Paz: Imp. SIC.
- Banco Mundial  
 2019 “Crecimiento del PIB (% anual) – Bolivia”. *Datos. Grupo Banco Mundial*. Web. <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg?locations=bo>  
 2019 “World Development Indicators”. *Grupo Banco Mundial*. Web. <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>
- Cajías, Lupe; Iván Velásquez-Castellanos (coords.)  
 2021 *Un amor desenfrenado por la libertad. Antología de la historia política de Bolivia (1825-2020)*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS)/Plural Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)  
 1958 *El desarrollo económico de Bolivia. Análisis y Proyecciones de Desarrollo Económico*. México: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos económicos y Sociales.  
 1960 *El desarrollo económico de Bolivia*. Reproducido del Boletín Económico de Bolivia. México: Naciones Unidas/Cepal/DOAT.  
 s.f. “Principales cifras de América Latina y el Caribe”. *Portal de Datos y Publicaciones estadísticas*. Web. [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Regional\\_Economico.html?idioma=spanish](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Economico.html?idioma=spanish)
- Córdoba, Lorena I.  
 2015 “Barbarie en plural: percepciones del indígena en el auge caucho boliviano”. *Journal de la Société des américanistes*, 101-1 et

2. Consultado: 24 febrero 2023. <http://journals.openedition.org/jsa/14384>; DOI: <https://doi.org/10.4000/jsa.14384>
- Dirección Nacional de Estadística  
1955 *Memoria Económica*. s.l.: Dirección Nacional de Estadística.  
Fundación Konrad Adenauer/Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
- 2021 *Bolivia 2030. Agenda de la Inversión privada*. La Paz: Plural editores.
- Marsh, Margarita Alexander  
1928 *Nuestros banqueros en Bolivia*. Madrid: Editorial Aguilar.  
Ministerio de Hacienda e Industrias
- 1902 *Memoria que el ministro de Hacienda e Industrias presenta al Honorable Congreso Nacional de 1902*. La Paz: Ministerio de Hacienda e Industrias.
- Ministerio de Planificación y Coordinación  
1950-1969 *Cuentas Nacionales*. s.l.: Ministerio de Planificación y Coordinación.
- Ministerio de Planeamiento y Coordinación  
1977-1978 *Planes anuales operativos*. s.l.: Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- Velásquez-Castellanos, Iván; Napoleón Pacheco Torrico (coords.)  
2017 *Un siglo de economía en Bolivia 1900-2015*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung (KAS)/Plural editores.
- Velásquez, Iván; Rubén Ferrufino; Marco Gavincha  
2011 “¿Realmente la inversión importa? Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia (1989-2009)”. *Thinkasos*. Programa de Investigación Estratégica para Bolivia (PIEB). Diciembre. [http://www.pieb.com.bo/2016/bpieb/bpieb\\_35\\_130\\_Suficiencia.pdf](http://www.pieb.com.bo/2016/bpieb/bpieb_35_130_Suficiencia.pdf)
- 2012 “Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia. Análisis macroeconómico y evaluación microeconómica subnacional (1989-2009)”. Proyecto “Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (Fuentes, distribución y uso de ingresos)”. La Paz: Plural editores. [http://www.pieb.com.bo/fact\\_e\\_ver.php?idl=369&color=1](http://www.pieb.com.bo/fact_e_ver.php?idl=369&color=1)

**ANEXO A**  
**Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia, gasto real del gobierno central**  
**y participación del gasto total real de EE.UU., 1948, 1976**

	Millones de pesos		C	Millones de dólares			Porcentaje	
	A	B		D	E	F	G	H
Año	PIB	Gasto del gobierno central	Tipo de cambio del dólar	PIB	Gasto del gobierno central	Gasto total real de EE. UU.	Participación del PIB (F/D)	Gasto del gobierno central (F/E)
1948	N.A	1,7	0,09	N.A	18,9	6,4	N.A	33,9
1949	N.A	1,8	0,12	N.A	15	3,6	N.A	24
1950	46	2,4	0,13	353,8	18,5	1,5	0,4	8,1
1951	80	3,7	0,21	381	17,6	7,9	2,1	44,9
1952	107	4,2	0,29	382,1	15	5,9	1,5	39,3
1953	327	8,4	0,95	344,2	8,8	4,7	1,4	53,4
1954	632	14,7	1,82	347,3	8,1	14,8	4,3	182,7
1955	1,501	25,8	4,05	370,6	6,4	12,4	3,3	193,8
1956	2,757	77,1	7,76	355,3	9,6	27,6	7,8	278,8
1957	2,96	265,8	8,33	355,3	31,9	28,2	7,9	88,4
1958	3,361	326,2	9,7	346,5	33,6	25,9	7,5	77,1
1959	3,682	357,2	11,88	325,1	30,1	23,2	7,1	77,1
1960	4,497	355	11,88	378,5	29,9	17,9	4,7	59,9
1961	4,872	414,5	11,88	410,1	34,9	17,3	4,2	46,9
1962	5,327	454,8	11,88	448,4	38,3	30,3	6,8	79,1
1963	5,736	505,1	11,88	482,8	42,5	39,6	8,2	93,2
1964	6,463	575,2	11,88	544	48,4	62,1	11,4	128,3
1965	7,18	763,5	11,88	604,4	64,3	23,4	3,9	36,4
1966	7,95	809,2	11,88	669,2	68,1	21,7	3,2	31,9
1967	8,979	945,3	11,88	755,8	19,6	26,7	3,5	33,5
1968	10,192	1.019,60	11,88	857,9	85,8	35,4	4,1	41,3
1969	11,044	962,9	11,88	929,6	81,1	20,5	2,2	25,3
1970	12,08	1.248,90	11,88	1.016,80	105,1	40,2	4	38,2
1971	13,677	1.388,60	11,88	1.151,30	116,9	22,8	2	19,5
1972	17,413	2.068,60	13,23	1.316,20	156,3	45,9	3,5	29,4
1972	26,466	2.882,00	20	1.323,30	144,1	24,4	1,8	16,9
1974	44,339	5.524,70	20	2.217,00	276,2	23,9	1,1	8,7
1975	50,156	6.359,40	20	2.507,80	318	18,6	0,7	5,8
1976	58,949	8.239,80	20	2.947,50	411,9	37,5	1,3	9,1

Fuente: Banco Central de Bolivia, 1952-1977. Elaboración propia.

**ANEXO B**  
**Balanza comercial real de Bolivia y valores porcentuales de las principales importaciones y exportaciones por periodo desde 1939**

		Valor porcentual promedio						
	Años	A		B	C	D	E	F
		Balance comercial real		Bienes de capital	Concentrado metálico	Estaño metálico	Petróleo y gas natural	Gas natural
Periodo	En promedio	Total	Promedio	Importaciones	Exportaciones	Exportaciones	Exportaciones	Exportaciones
1939-1951	13	602,6	46,4	22	69	0	0,2	0
1952-1964	13	147,3	11,3	33	62	0	2,3	0
1965-1976	13	393,8	32,8	44	48	10,2	15,4	6,3

Fuente: Banco Central de Bolivia, 1952-1977. Elaboración propia.

**ANEXO C**  
**Factores para analizar el desarrollo de Bolivia, 1948-1976**

	A	B	C	D		E	
	Índice de precio de exportación EE. UU.	Gasto total real de EE. UU. en Bolivia	Balanza comercial real boliviana	Gasto militar de Bolivia		Gasto real del gobierno central de Bolivia	
						Militar	Educación
Año	(1951 = 100)	Millones de dólares de 1951		Millones de pesos	Millones de dólares	Porcentaje	
1948	97	6,6	45,5	0,4	4,4	22,9	22,5
1949	91	4	27,1	0,5	4,2	26,2	20,2
1950	87	1,7	44,1	0,6	4,6	25,8	22
1951	100	7,9	64,8	0,9	4,3	24,7	20,6
1952	99	6	49,2	1	3,6	23	23,7
1953	99	4,7	45,1	1,2	1,3	13,7	18,8
1954	98	15,1	34,7	1,7	0,9	11,4	16,9
1955	99	12,5	20,2	3,3	0,8	12,8	16
1956	102	27,1	22,9	6,7	0,9	8,7	22
1957	105	26,9	7	18	2,2	6,7	9,7
1958	105	24,7	-14,1	28	2,9	8,6	12,3
1959	105	22,1	12	38	3,2	10,6	13,6
1960	106	16,9	-3,4	39	3,3	10,9	15,7
1961	108	16	-1,4	51	4,3	12,3	14,4
1962	107	28,3	-19,4	61	5,1	13,5	15,8
1963	107	37	-15,8	68	5,7	13,5	17,1

	A	B	C	D		E	
	Índice de precio de exportación EE. UU.	Gasto total real de EE. UU. en Bolivia	Balanza comercial real boliviana	Gasto militar de Bolivia		Gasto real del gobierno central de Bolivia	
						Militar	Educación
Año	(1951 = 100)	Millones de dólares de 1951		Millones de pesos	Millones de dólares	Porcentaje	
1964	108	57,5	10,3	80	6,7	13,9	15,8
1965	112	20,9	-1,8	140	11,8	18,3	21
1966	113	19,2	10,6	141	11,9	18	24,4
1967	117	22,8	13,1	143	12	15,5	31,4
1968	119	29,7	14,9	144	12,1	14,1	31
1969	123	16,7	27	153	12,9	14,7	32,4
1970	130	30,9	51,1	197	16,6	15,8	30
1971	134	17	34,6	187	15,7	13,4	30,2
1972	138	33,3	39,9	272	20,6	14,8	26,4
1972	160	15,3	68,1	492	24,6	17,4	24,7
1974	204	11,7	127,7	839	42	16,1	25,1
1975	229	8,1	-15,9	1,157	58	18,4	23,4
1976	238	15,8	24,5	1,325	66,3	16,6	23,1

Fuente: Banco Central de Bolivia, 1952-1977. Elaboración propia.

# Partidos políticos y sistema de partidos (1880-2025)

## Apuntes sobre los actores y la configuración del poder político en Bolivia

*Erika Brockmann Quiroga*<sup>1</sup>

### Resumen

El presente estudio analiza la trayectoria de los partidos políticos y el sistema de partidos en Bolivia desde 1880 hasta 2025, destacando su papel en la configuración del poder político. A través de un enfoque histórico, se identifican siete etapas clave: desde el bipartidismo oligárquico liberal-conservador (1880-1920), pasando por la emergencia de ideas antiliberales y nuevos actores tras la Guerra del Chaco, hasta la hegemonía del Movimiento Nacionalista

---

1 Psicóloga, magíster en Filosofía y Ciencia Política, tiene estudios de postgrado en Género y Desarrollo y en Educación Superior. Fundadora del Centro de Promoción de la Mujer “Gregoria Apaza” y del Foro Político de Mujeres. Parlamentaria en 1997 y 2005, fue electa como la cuarta senadora mujer en la historia republicana. Retirada de la militancia partidaria, se dedica a la docencia universitaria, además de dictar conferencias y talleres de liderazgo político a nivel nacional e internacional. Es miembro de misiones de observación electoral (Organización de Estados Americanos [OEA], Centro Carter y otros), así como de la Red (internacional) de Politólogas #NoSinMujeres, también es consultora de ONU Mujeres, IDEA internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros organismos. Fue miembro del Tribunal Nacional de Ética Periodística y actualmente es parte del equipo organizador de Diálogos al Café Marcos Escudero, promovido por el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Fue columnista regular de medios de prensa y es articulista de revistas especializadas. En su cuenta X se define como: “Política en busca de equilibrios en un mundo polarizado... lleno de contradicciones, sobresaltos y espejismos”.

Revolucionario (MNR) durante la Revolución nacional (1952-1964). Sigue la prolongada etapa de gobiernos cívico-militares (1964-1982), después la llamada democracia pactada (1985-2005) basada en coaliciones entre partidos tradicionales como el MNR, Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), y a partir de 2006, el Movimiento al Socialismo (MAS) que instaura un sistema hegemónico bajo el Estado Plurinacional, hasta su debilitamiento tras la crisis política de 2019. De cara al bicentenario, Bolivia enfrenta una profunda fragmentación política, con debilitamiento institucional, proliferación de organizaciones políticas y siglas vacías sin verdadera vida orgánica, además de la pérdida de credibilidad de todas ellas. El estudio resalta los clivajes estructurales (territoriales, étnico-culturales y socioeconómicos) como factores persistentes de conflicto social y político, que limitan la construcción institucional en democracia. Y concluye que la historia partidaria boliviana es cíclica, marcada por rupturas, continuidades, caudillismos, intercambios clientelares y una ciudadanía movilizadora, desconfiada y volátil en sus preferencias electorales. Augura también el retorno de un sistema multipartidista fragmentado, así como la transición a un nuevo ciclo en la configuración del poder en Bolivia.

## 1. Relevancia y pertinencia

A pocos meses de conmemorar el bicentenario de Bolivia como Estado soberano, se impone una revisión crítica de la trayectoria de los partidos políticos<sup>2</sup> y la configuración del sistema de partidos desde 1880, año en que se oficializó su papel como canal exclusivo de representación política.

---

2 Para fines del presente artículo, se adopta como base inicial la noción minimalista de partido político como “cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos” (Sartori, 1980: 91). Para las nociones de sistemas de partido y su interacción con sistemas electorales y otros componentes del sistema político, véase Prud’homme y Heras, 2021; Nohlen, 1931; y Cordero, 2014.

Este 17 de agosto de 2025, Bolivia no sólo celebrará su bicentenario, sino también vivirá su décimo proceso electoral competitivo desde la restauración democrática en octubre de 1982. La coincidencia de ambos hitos reviste una importancia particular en un contexto de crisis multidimensional comparable, en complejidad, a la vivida durante la transición a la democracia en los años ochenta.

Este texto no pretende inventariar los partidos políticos existentes, sino analizar históricamente la dinámica del sistema de partidos, su vínculo con la sociedad civil y otros factores estructurales del sistema político. Se prioriza, por tanto, la comprensión del sistema de partidos según los aportes teóricos de Giovanni Sartori (1980) y la teoría de los clivajes de Lipset y Rokkan (1967), la cual, aunque originada en el estudio de Europa Occidental, ofrece herramientas pertinentes para el caso boliviano.

En Bolivia, el enfoque de los clivajes se ha desarrollado con fuerza desde inicios del siglo XXI, cuando afloraron tensiones territoriales, étnico-culturales y socioeconómicas. Estas divisiones estructurales, que definí en su momento como la “trilogía del conflicto boliviano” (PNUD, 2007; Crabtree, Gray & Whitehead, 2009; Zegada *et al.*, 2021), han reaparecido a lo largo de la historia, marcando patrones persistentes de comportamiento político y revelando la influencia de la cultura política en la gestión del poder y del conflicto.

Por razones de espacio, no se abordará aquí la subnacionalización del sistema de partidos en el Estado Plurinacional. Sin embargo, es necesario mencionar la emergencia de un subsistema altamente fragmentado, volátil y diverso, compuesto por 134 organizaciones políticas con registro departamental, además de los partidos de alcance nacional, que expresan la complejidad étnica y territorial del país.

Este trabajo recorre, de manera sintética, la evolución de los partidos políticos y del sistema partidario en Bolivia desde 1880. Comienza con los ciclos oligárquico-conservador, liberal y republicano; analiza la emergencia de ideas antiliberales y de nuevos actores entre 1930 y 1964; examina los años de la Revolución nacional (1952-1964) y los ciclos posteriores de autoritarismo y democratización. El análisis culmina con una caracterización del escenario partidario en vísperas del bicentenario, marcado por la implosión del partido hegemónico

de las últimas dos décadas y el surgimiento de nuevas fuerzas para los comicios de 2025.

## **2. Conservadores, liberales y antiliberales en el Estado oligárquico**

Estudios historiográficos de reciente data (Mendieta, 2014; Irurozqui 2021) identifican el año 1880 como el momento de surgimiento de los primeros partidos políticos, así como del embrionario proceso de modernización del sistema político congruente con una democracia representativa liberal con derechos políticos limitados y enmarcada en la visión republicana imperante a lo largo del siglo XIX.

La Convención Nacional de 1880 convocada por el general Narciso Campero centró su atención en los problemas derivados de la Guerra del Pacífico y en la inestabilidad política y social persistente asociada al sistema caudillista y militarista dominante durante los primeros cincuenta años de vida republicana. Ese año, entre las figuras más influyentes estaban representantes civiles vinculados a la minería de la plata interesados en establecer bases de estabilidad para asegurar el desarrollo y modernización del Estado, influir en el rumbo de la guerra y acelerar el fin de esta, mientras que otro sector propugnaba su continuidad para honrar el pacto de alianza con el Perú.

En este escenario se fundaron los partidos liberal (PL) y conservador (PC), los que gobernaron por 19 y 20 años, respectivamente. Por entonces, tanto liberales como conservadores abrazaban una visión liberal decimonónica al defender los derechos de los hombres, el racionalismo y la mirada evolucionista que promovía la modernidad y el progreso de la humanidad (Mendieta, 2014).

En términos normativos prevaleció la legislación contenida en la Constitución de 1878, asumida por la Convención de 1880, y la ley de reglamentación electoral de 20 de noviembre de 1883 que fue la base de la elección de 1884 y las siguientes. Constitucionalmente, se ratificaba el principio que decía: “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes...”, y se disponía la elección

mediante voto calificado directo de presidente y vicepresidente por un periodo de cuatro años y respetando el principio de alternabilidad.

La normativa electoral de la época establecía que senadores y diputados se elegirían por un periodo de dos años, la elección era de dos senadores por departamento y 68 diputados electos de manera directa por mayoría simple en distritos de capital, provincias y parroquias, bajo un criterio poblacional según su ampliación a cantones. La reforma electoral del presidente Isidoro Belzu el año 1851 contribuyó a la ampliación de la “frontera política” de los electores de la época (Barragán, 2014: 97). En otras palabras, se reconocía la necesidad de contar con instancias de mediación política, de formaciones o partidos políticos, habilitadas para competir en elecciones.

El PC accedió al Poder Ejecutivo al finalizar el siglo. Se caracterizaba por sus rasgos señoriales y conservadores, convocaba a sectores vinculados a las élites mineras empresariales radicadas en el sur el país y se definía como “defensores de la fe”, entre otros aspectos ideológicos. Si bien durante ese tiempo el clivaje religioso convertía a los conservadores en un movimiento político similar a otros vigentes en distintos países del continente, en el caso boliviano el aspecto religioso no parecía cobrar mayor relevancia, era más bien un factor de diferenciación respecto al anticlericalismo y positivismo profesados por el PL (Mendieta, 2014: 199).

Por su parte, los liberales tuvieron mayor presencia y respaldo electoral en el norte y este del país, mientras que discursivamente apelaban a sectores populares englobados, en esa época, bajo la amplia categoría de “artesanos”. Los artesanos eran un conjunto diverso de trabajadores que ejercían múltiples oficios, ofertando sus productos y servicios en las ciudades. La Constitución de 1951 promulgada por el presidente Belzu reconoció a este sector derechos políticos y civiles como electores y aspirantes a cargos públicos, siempre y cuando cumplieran con las condiciones para ejercer el voto calificado, es decir, ser varones, “saber leer y escribir, tener una propiedad inmuebles cualquiera o una renta anual de 200 pesos que no provenga de servicios prestados en calidad de doméstico” (Barragán, 2014: 94). Como se señaló anteriormente, esta reforma contribuyó a ampliar el campo de participación política y complejizar la dinámica de interacción entre las

formaciones políticas y la sociedad dentro de los límites establecidos por la democracia censitaria.

Una primera característica del primer ciclo conservador es que en este se configuró el primer sistema bipartidista conformado por conservadores y liberales, aunque en términos estrictos los conservadores estaban representados por dos formaciones partidarias: constitucionalistas y demócratas. Otro rasgo característico de este periodo es que los gobiernos se definían en el marco de negociaciones y pactos parlamentarios, especialmente cuando los candidatos presidenciales no obtenían una votación mayoritaria, aunque el presidencialismo siguió siendo el sistema de gobierno legalmente establecido. Un tercer rasgo del ciclo de gobiernos conservadores, que comparte con los gobiernos liberales, es el peso del presidente saliente en la designación de los candidatos presidenciales, lo que daba pie a sucesivas sindicaciones de cohecho y fraude electoral por parte del partido en función de gobierno.

Para tener una idea de las cifras que reportaban los comicios por voto censitario durante este ciclo, se tiene que Gregorio Pacheco, candidato conservador del ala demócrata obtuvo, 11.760 votos correspondientes al 38% de un total de 30.465 votantes habilitados. Por entonces, la población boliviana se estimaba en 1.238.188 (Mesa, 1990).

El ciclo oligárquico-conservador llegó a su ocaso al cerrar el siglo XIX, junto al estallido de la Guerra Federal y la confrontación fratricida entre el Ejército oficialista y el Ejército “Federal” liderado por el general José Manuel Pando, jefe del PL, quien provocó el derrocamiento del último presidente conservador.

La Guerra Federal constituyó un hito en la historia de la construcción inacabada del Estado boliviano. Ilustra y sintetiza de manera dramática la presencia de las tensiones estructurales (clivajes) por las que atravesaba la sociedad boliviana. En su dimensión territorial, estalló al promulgarse la Ley de Radicatoria que disponía a la ciudad de Sucre como la capital permanente del Poder Ejecutivo, lo cual reavivó la discusión irresuelta, para las “élites paceñas”, sobre la definición última de la capital de Bolivia. Desde La Paz se insistió en la federalización del país y en la crítica al centralismo ejercido por los conservadores y la “oligarquía del sur” del país.

Por otra parte, la lucha de los indígenas por sus propias reivindicaciones no fue ajena a la dinámica de este conflicto. La alianza indígena-liberal y su posterior ruptura a raíz de las masacres de Ayo Ayo y de Mohoza reavivó la discusión, en el seno de círculos políticos e intelectuales, sobre la “cuestión indígena” y los conflictos de índole étnico racial. Por ese tiempo, y hasta entrado el siglo XX, la lucha del movimiento indígena recurría a una estrategia combinada, ya sea mediante alianzas con sectores urbanos mestizos y criollos alineados a partidos políticos del sistema o por vía insurreccional. Las tensiones múltiples que rodearon la Guerra Federal coincidieron con el declive del poder de las élites del sur, el fin de la era de la plata y el consiguiente fin del ciclo del partido conservador y sus facciones en el poder.

Tras una transición violenta, se instaló el primer gobierno liberal a la cabeza del presidente Pando.<sup>3</sup> Así, la presidencia de José Gutiérrez Guerra (1917-1920) cierra el ciclo oligárquico-liberal. Esto ocurre ante el vigoroso ascenso político de los republicanos, quienes, a la cabeza de Bautista Saavedra, no dejan de conspirar hasta provocar su derrocamiento.

La llegada de los liberales produjo cambios en el sistema de partidos y en la distribución del poder en el Parlamento, cuya composición dependía de la elección de carácter bianual y de medio término de senadores y diputados. El presidencialismo se impuso y sostuvo en un sistema de partido predominante al obtener el PL victorias electorales sucesivas y mayoritarias. En ocasiones, adopta el perfil de partido hegemónico o único al no producirse procesos electorales competitivos. Sin embargo, a partir de las elecciones de 1917, violentas y sindicadas de fraude y cohecho electoral, se produce un cambio en el sistema partido predominante al adoptar una configuración bipartidista, pero más polarizada, ante la impronta radical de Bautista Saavedra. Fueron los últimos comicios del ciclo liberal.

Durante el periodo de 20 años de gobiernos liberales se consolidó a la ciudad de La Paz como centro político y sede de Gobierno con el

---

3 Al gobierno de Pando le suceden, de manera continua, cuatro gobiernos constitucionales de corte liberal: Ismael Montes, con dos periodos de gobierno (1904-1909 y 1913-1917), Eliodoro Villazón (1909-1917).

masivo apoyo de la población y de algunos sectores conservadores disidentes. Durante su gobierno el país enfrentó la Guerra del Acre, que implicó la pérdida territorial de esa parte de la Amazonía. También se produjo la temprana división en dos facciones del partido liberal (el Doctrinario PLD y el Puritano PLP), debida, entre otros temas, al abandono y “traición” del proyecto federal enarbolado inicialmente por Pando.

Por otra parte, en línea con el anticlericalismo liberal, se promulgaron leyes como la libertad de culto (1906), la de matrimonio civil (1911) y la secularización de los cementerios, entre otras (Mendieta y Lema, 2014). Sin embargo, entre los hechos más polémicos de este periodo está la firma del Tratado de Paz con Chile durante el primer gobierno de Ismael Montes, que derivó en la cesión de las costas del Pacífico a favor del vecino país.

Bajo la hegemonía del “montismo”, el PL experimenta múltiples divisiones en su seno. El año 1914 Daniel Salamanca denunció el personalismo, abuso de poder y autoritarismo de Montes para apoyar la fundación del partido republicano, conocido como Unión Republicana (UR), a iniciativa de Bautista Saavedra. La UR se constituyó sobre la base de facciones liberales doctrinarias, puritanas y de ex conservadores constitucionalistas, cuyos dirigentes fueron ferozmente reprimidos y enviados al exilio durante el segundo gobierno de Montes.

Saavedra, conocido también como el “cholo Saavedra”, asumió la presidencia por elección congresal y gobernó desde 1921 hasta pasadas las celebraciones del primer siglo de existencia republicana. Legitimó discursivamente posiciones antioligárquicas, convocando el apoyo de sectores populares urbanos y de provincias que respaldaron su gestión, a tiempo de cerrar el Legislativo por no contar con la mayoría congresal, o proceder a la clausura de cursos del Colegio Militar por desconfiar de la lealtad de las Fuerzas Armadas (FF. AA.).

Entre 1925 y 1930, el país experimentó los efectos de la turbulenta transición del gobierno republicano de Saavedra, quien maniobró para desconocer el triunfo electoral de Gabino Villanueva, también republicano, y convocar a nuevas elecciones. El año 1926 accedió a la presidencia Hernando Siles, quien promovió la primera candidatura indígena a la diputación en la historia al postular a Manuel Chachawayna por las provincias Muñecas y Camacho de La Paz (Ticona, 2006).

El presidente Siles disidió del republicanismo de Saavedra para fundar el partido nacionalista (PN). Gobernó en un contexto de crisis económica debido a la caída de los precios del estaño, el *crack* de la economía mundial de 1929 y el asedio de protestas sindicales y sociales afines a ideas socialistas y anarquistas que circulaban en el país bajo el influjo de las ideas y procesos revolucionarios marxistas y nacionalistas registrados en Europa. Siles fue obligado a renunciar en 1930 ante el intento fallido de prorrogar su mandato presidencial. A su renuncia, asume la presidencia de una junta militar el general Carlos Blanco Galindo, quien convocó a elecciones que favorecieron a Daniel Salamanca del Partido Republicano Genuino (PRG), en la antesala del estallido de la Guerra del Chaco.

El siglo XX nació en un ambiente de exaltación de las ideas liberales enarboladas durante sucesivos gobiernos liberales y los núcleos intelectuales de la época. La relativa estabilidad económica y política del momento coincide con el auge de la economía de la goma en el norte amazónico y el *boom* de la economía minería del estaño, este último, asociado al empoderamiento acelerado de Simón Patiño, uno de los tres barones del estaño, cuya injerencia en la dinámica económica y política a lo largo de la primera mitad del siglo XX ha sido ampliamente estudiada y objeto de polémica en el país.

Ahora bien, junto al ímpetu que rodea el nacimiento de la Unión Republicana, ese mismo año se creó el Partido Obrero Socialista o Partido Socialista (PS), a instancias de la Federación Obrera Internacional, el mismo que logra presencia en municipios y algunas bancas en Diputados. Surge sobre la base de multiplicidad de organizaciones obreras de trabajadores (artesanos, choferes, culinarias, empleados de hotel, electricistas, carpinteros, entre otros) de centros urbanos y mineros del país. Esta dinámica indígena, gremial y sindical de sectores combativos y organizados de la sociedad es ampliamente analizada por Rossana Barragán (2014). Este no es un dato menor en la perspectiva de comprender la forma en que los partidos se crean y las manifestaciones políticas y sociales que actúan desde los márgenes o fuera del sistema político, e influyen en los acontecimientos políticos y en la configuración del poder durante el siglo XX.

En este primer periodo resulta llamativa la persistencia de las transiciones forzadas y violentas de un ciclo a otro. Bajo el asedio de golpes de Estado, de denuncias de fraude y cohecho electoral y faccionalismo, el sistema partidista embrionario se debilita y pierde consistencia. Por otra parte, el caudillismo, como forma de ejercicio del poder, es recurrente pese a haber sido cuestionado por los partidos que inauguran este periodo.

### **3. La guerra del Chaco y la postguerra: nuevas ideas y nuevos actores**

La derrota de Bolivia en la Guerra del Chaco (1932-1935) dejó una huella profunda en la sociedad boliviana y en los acontecimientos políticos de la postguerra. Fue un momento de quiebre, pero fecundo para pensar el país y su construcción. El país se sacudió al tomar conciencia de su diversidad y falta de articulación, a la que en algún momento Franz Tamayo caracterizó como una “amalgama de pueblos dispersos sin lazos afectivos ni físicos (debido a la incomunicación terrestre) y sin genuinos sentimientos de pertenencia nacional” (en Stefanoni, 2015: 48).

Al referirse a “[e]l despertar de las energías sociales y políticas”, Seoane de Capra (2015) no sólo aborda los hechos y acontecimientos de ese tiempo, sino también la dinámica sociopolítica del periodo previo a la Guerra del Chaco hasta el triunfo de la Revolución nacional de 1952. Hay coincidencia en que la Guerra del Chaco marcó una línea de ruptura con el pasado, al propiciar la emergencia de nuevos actores que demandaban la ampliación de derechos ciudadanos y una nueva idea de nación.

La politización de diversos círculos académicos y culturales coincidió con la emergencia de movimientos sociales cuya potencia organizativa se hizo sentir y constituyeron la plataforma de proyección de los nuevos actores del centenario y de la post Guerra del Chaco. Estos desafían al sistema político de la época y “ensanchan la idea de nación construida en los estrechos límites de un liberalismo a la

boliviana” (Stefanoni, 2015: 122). Cuestionan el colonialismo todavía imperante en la República y se alinean con corrientes de pensamiento vinculadas a la izquierda internacional, promueven ideas emancipatorias previas a la victoria de la Revolución nacional. Ideas canalizadas no sólo a partir de la fundación de nuevos partidos políticos, sino de movimientos de orientación comunista, indianista y feminista. De hecho, varios de estos movimientos se recuperarían parcialmente en la Constitución Política del Estado (CPE) de 1938, la que inaugura la primacía del constitucionalismo social en la historia boliviana durante el agitado y corto periodo de gobierno militar a la cabeza de Germán Busch (1936-1939).

Romero (2010) identifica este periodo como aquel en el cual se dan condiciones propicias para el surgimiento de la primera generación de partidos políticos cuya cristalización tomaría otro tiempo de maduración y sería tributaria de dos corrientes del pensamiento político: la marxista y la nacionalista.

Según el autor, el marxismo dio origen a dos partidos: el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), fundado el año 1940 por intelectuales, universitarios y sindicalistas, y el Partido Obrero Revolucionario (POR), fundado en 1938, que priorizó el trabajo político en el seno del movimiento sindical minero. Se alienaron a corrientes moscovitas y trotskistas, respectivamente, con el propósito de dar fin al orden capitalista, luchar por la revolución del proletariado y procurar la instauración del comunismo.

Por otra parte, el nacionalismo como visión de Estado y de sociedad se canalizó a través de dos formaciones partidarias; la primera, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) creado en 1942 bajo un liderazgo colectivo;<sup>4</sup> la segunda, la Falange Socialista Boliviana (FSB) fundada en 1937 por Óscar Únzaga de la Vega, con posiciones claramente antimarxistas.

Ahora bien, ¿cómo se llega a la instauración del socialismo militar, la declinación y el fin de los partidos de este periodo oligárquico y el nacimiento de otros? Se trata de una lenta transición cuyo origen

---

4 Se refiere a Víctor Paz Estenssoro, Hernán Siles Zuazo, Juan Lechín Oquendo y Walter Guevara Arce, junto a Carlos Montenegro y Augusto Céspedes.

radica en el cuestionamiento al gobierno de Daniel Salamanca y su ferviente anticomunismo desde el PRG. En ese momento, como único candidato, Salamanca asumió la presidencia para el periodo 1931-1935.

El Parlamento de entonces estaba conformado por una diversidad de partidos que perfilaban un sistema multipartidista compuesto por dos partidos mayoritarios, el PRG y el partido liberal (PL), junto al Partido Republicano Socialista (PRS) y el Partido Nacionalista (PN), además de una marginal presencia de diputados independientes. El diseño constitucional con elecciones parlamentarias parciales y de medio término contribuían a la falta de correspondencia en la configuración política entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La renuncia de Salamanca y, más tarde, de su vicepresidente en medio de la contienda bélica contra el Paraguay se debió a un golpe de Estado, instalándose un gobierno militar que dispuso la anulación de la elección presidencial de Franz Tamayo en 1934. Estos hechos determinan el fin de un periodo inusualmente estable en el cual prevalece el voto calificando.

El retorno del protagonismo político de los militares a la cabeza de dos gobiernos, el primero liderado por el general David Toro y el segundo por el teniente general y héroe de la Guerra del Chaco Germán Busch, propugnaron el socialismo militar. Aunque breve, este periodo comprendido entre 1936 y 1939 fue agitado al mando de la generación de la postguerra, cuya vocación transformadora produjo un notable giro a la concepción liberal del poder y del rol del Estado.

Entre los hechos y las medidas más destacadas adoptadas por David Toro se registra la nacionalización de la Standard Oil y la fundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la creación el Ministerio de Trabajo y de Previsión Social, además de establecer la jornada de ocho horas y determinar la sindicalización obligatoria.

Por su parte, Germán Busch asumió la presidencia, y en tal calidad impulsó la convocatoria a la Convención Nacional para la realización de elecciones y para conformar una Asamblea Constituyente que dio paso a la redacción de la CPE de 1938, cuyo modelo social gravitó hasta principios del siglo XXI. El Frente Único Socialista fue la alianza que tuvo presencia dominante en la Convención, conformada por la Legión de Excombatientes, la Confederación Sindical de Trabajadores

de Bolivia, el Partido Obrero, el Partido Socialista Unificado, el Partido Republicano Socialista, el Partido Socialista Independiente y el Frente Popular de Potosí. Destaca en esta composición la presencia corporativa de trabajadores y excombatientes.

Busch fue legitimado en su presidencia por la Convención y apoyado por importantes sectores de la sociedad organizada, así como por la adhesión de sectores intelectuales y políticos jóvenes de la postguerra. Gobernó en medio de una crisis económica y bajo el asedio de sectores económicos dominantes, especialmente de los barones del estaño. En este marco de ingobernabilidad, debilidad o ausencia de partidos políticos, procedió a disolver la Convención que dio origen a su mandato y a declararse dictador, ratificando su alineamiento con un socialismo moderado.

Algunas de las medidas adoptadas por su gobierno constituyeron respuestas a las tensiones y clivajes étnico-culturales, territoriales y socioeconómicos visibilizados en la sociedad boliviana de la postguerra. Procedió a la firma del tratado de paz con el Paraguay, creó el departamento de Pando ante la necesidad de integrar el territorio disperso y vacío de presencia estatal.

Puso en vigencia los Códigos de Trabajo y de Educación. Procedió a la estatización del Banco Central de Bolivia y obligó a la entrega del 100% de las divisas al Estado, afectando los intereses de la oligarquía minera de la época. Decretó el 2 de agosto como Día del Indio, declaración cargada de simbolismo por el homenaje al campesino boliviano y, ante todo, por reconocimiento a la creación del primer núcleo educativo indígena de Bolivia en el pueblo de Warisata, realizado por Elizardo Pérez y Avelino Siñani el 2 de agosto de 1931. Este es un hecho que da cuenta del peso de las luchas indígenas que persistieron durante el siglo XX y reivindicaron los valores comunitarios que prevalecían en las comunidades indígenas originarias de Altiplano y valles en Bolivia (Vázquez, De Mesa y Gisbert, 1988; Tinta, 2022).

La muerte trágica de Busch obligó la acelerada sucesión del general Quintanilla y la elección en 1940 del general Enrique Peñaranda, con el 85% de la votación, resultado que habría sido del “beneplácito de los Barones del Estaño y la oligarquía feudal” (Mesa, 1990: 252). Peñaranda accedió al gobierno apoyado por la alianza Concordancia

conformada por el Partido Republicano Socialista (PRS), el PRG y el PL, cuya posición era contraria a Toro y Busch. En su gestión se produce la masacre de Catavi. Entre sus contendores resalta la candidatura del PIR en la persona de su fundador José Antonio Arce, enarbolando ideas marxistas que comienzan a calar en sectores subalternos del orden social y político oligárquico.

La elección de Peñaranda en 1940 marca un momento de inflexión en la configuración de la representación política en el Parlamento. El sistema partidista estuvo caracterizado no sólo por la polarización ideológica en torno al debate sobre el rol del Estado y la reforma agraria, sino por su fragmentación, ya que estaba conformado por aproximadamente diez formaciones políticas. Peñaranda pertenecía al bloque tradicional de partidos y fue depuesto en diciembre de 1943 por un golpe militar con el apoyo de civiles vinculados al MNR, recientemente fundado, y un sector de militares de la generación de la postguerra. Así se inauguró el gobierno a la cabeza del mayor Gualberto Villarroel y bajo la consigna de dar fin a la presencia hegemónica de los partidos tradicionales y serviles a intereses foráneos y a la oligarquía minero feudal.

El nacionalismo popular ejercido por el presidente Villarroel fue sistemáticamente resistido, aunque su mandato fue constitucionalizado por la Convención encargada de reformar y profundizar el alcance de la Constitución de 1938 que contemplaba por vez primera un voto calificado para las mujeres, limitando su participación electoral a nivel municipal. El gobierno de Villarroel impulsó la organización del Primer Congreso Indígenal (mayo de 1945) y la abolición del régimen de servidumbre o pongueaje al que se sometía a las mayorías indígenas, entre otras medidas sociales que honraban la frase por la que sería recordado: “No soy enemigo de los ricos, pero soy más amigo de los pobres”.

Pese a ello, su gobierno se caracterizó por el ejercicio autoritario del poder y la persecución abusiva de sus adversarios, lo que desembocó en el fusilamiento de varios de ellos,<sup>5</sup> hecho que motivó

---

5 Se trata del fusilamiento de diez golpistas y cuatro reconocidos personajes opositores (Luis Calvo, Félix Capriles, Carlos Salinas y Rubén Terrazas), cuyos

la reacción y movilización cada vez más importante de sectores de la población urbana, especialmente en La Paz. No viene al caso referirse a las múltiples versiones en torno a la conspiración y agitación social que precedió al derrocamiento y colgamiento de Villarroel y sus colaboradores. En general todas apuntan no sólo a intereses minero-feudales y a políticos conservadores, sino también a sectores populares claramente influenciados por el PIR e incluso por el MNR. Lo cierto es que confluyeron fuerzas desestabilizadoras que movilizaron a todos los sectores sociales de la ciudad de La Paz, por lo que las masas enardecidas rebasaron todo control y, “bajo el liderazgo de la oligarquía, se dio una especie de alianza coyuntural entre clases” (Seoane, 2015: III).

Mientras el MNR y el PIR comienzan a actuar y confrontarse en el ámbito político institucional, el POR incide en la acción política de los trabajadores mineros sindicalizados.<sup>6</sup> Por otra parte, cabe señalar que fue en el gobierno de Villarroel que se visibiliza y hace efectiva la actuación de Razón de Patria (Radepa). Considerada una logia militar secreta originada en los campos de prisioneros del Chaco, este partido amplió sus redes de contacto internacional para finalmente convertirse en un actor políticamente influyente que dio sustento al gobierno de Villarroel, uno de sus fundadores. A lo largo de su actuación, en la sombra o públicamente, Radepa fue señalada por su supuesta afinidad con el nacionalsocialismo alemán (Klein, 2010), particularmente por el PIR, cuyo alineamiento prosoviético durante la Segunda Guerra Mundial denunciaba el estilo de gobierno autoritario fundamentado en ideas nacionalsocialistas y propias del fascismo internacional.

El periodo 1946-1952, conocido como el sexenio, fue turbulento. Precedió al triunfo de la Revolución nacional en un clima de polarización y violencia política que afectó todos los ámbitos de la vida social y política. Pese a la inestabilidad y las múltiples revueltas

---

cuerpos fueron arrojados en las alturas de Chuspipata, en la provincia de Nor Yungas del departamento de La Paz. Estos no fueron los únicos casos de fusilamiento y represión a las fuerzas opositoras (Seoane, 2015).

6 La Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) se fundó el 11 de junio de 1944, en un congreso celebrado en Huanuni, Oruro. El Congreso de Huanuni incluyó delegados de 25 sindicatos locales, del MNR y del POR.

insurreccionales, incluida la guerra civil de 1949, se realizaron dos elecciones nacionales, la primera en 1947 y la segunda en junio de 1951. Esta sería la última realizada bajo voto calificado. En estos comicios, que cierran el periodo prerrevolucionario, se perfiló el mapa de actores del sistema partidista en ciernes.

En 1947 postularon a la presidencia Enrique Hertzog, en representación del Partido de la Unión Republicana Socialista (PURS), una alianza que aglutinaba a diversos partidos tradicionales en declive, y Luis Fernando Guachalla en representación del PIR, quien sorprendió con una alianza con el PL, además de algunos candidatos de otros partidos menores. Desde el exilio se presentó la candidatura de Víctor Paz Estenssoro, exministro de Villarroel, en representación del MNR.

En el ocaso del sexenio y en la antesala de las elecciones de 1951, las mujeres del MNR, esposas, hijas y madres de políticos confinados, ingresaron en una huelga de hambre demandando, con éxito, la amnistía a los confinados. Las cifras de este último evento electoral de la democracia censitaria son emblemáticas. Se contabilizó un total de 126.123 votos emitidos de un total de 204.649 electores habilitados, lo que, según Leño (2005), significaba que un 6,78% de la población decidía los destinos del país.

En el año 1951 sorprendió el triunfo opositor de Paz Estenssoro a la cabeza del MNR, que obtuvo un holgado 42,9% de respaldo electoral, seguido por el candidato oficialista Gabriel González del PURS (Mesa, 1990). Además de estas dos fuerzas partidarias, participaron el PIR y FSB, entre otras fuerzas marginales como el PL y Acción Cívica Bolivia (ACB).

A la derrota oficialista le siguió la determinación gubernamental de no permitir la entrega del mando a los “comunistas” del MNR, los cuales habían prometido cambios radicales, inicialmente enarbolados por el PIR. En estas circunstancias, agravadas por las tensiones resultantes de la Guerra Fría a nivel mundial, las Fuerzas Armadas asumieron el control del país bajo el mando del general Hugo Ballivián. Su presidencia antecede al estallido insurreccional y la Revolución de abril de 1952 en la que toman el poder los vencedores de la contienda de 1951, dando cierre definitivo a 127 años de Estado oligárquico.

## 4. La Revolución nacional: hegemonía y faccionalismo partidista

Con la revolución de 1952, el MNR zanjó el debate de la primera generación de partidos: moldeó una sociedad distinta de la construida por el liberalismo y creó un Estado distinto. Este partido necesita ser comprendido en un contexto más vasto, como una ilustración de los movimientos nacional-populares que constituyeron la expresión política más significativa de América Latina durante más de medio siglo. (Romero, 2010: 61)

Durante el sexenio previo, el MNR sostuvo una propuesta anclada en lo nacional-popular y en la alianza de clases, lo que le permitió desplazar del centro político al PIR, al POR y al PCB, todos influidos por el marxismo. Este desplazamiento también afectó a la FSB, que se convirtió en su opositor más visible.

¿Cómo calificar al sistema partidario que impuso el MNR, partido que lideró la Revolución nacional y cuya influencia excedió los doce años de gobiernos consecutivos? Según el censo de 1950, Bolivia contaba con 2.704.165 habitantes, la mayoría de ellos en zonas rurales y escasamente integrados a la economía nacional. Ya en el poder, el MNR debió gobernar enfrentando las presiones de grupos populares radicalizados y organizados corporativamente, y asumir la influencia de Estados Unidos como potencia hegemónica tras la Segunda Guerra Mundial. Herbert Klein (2011) destaca ambos factores para comprender la dinámica del periodo: pese a haber calificado al MNR como fascista, EE. UU. decidió apoyarlo para contener el avance comunista, y también porque sus medidas estatistas no afectaron realmente sus intereses económicos.

Pese a tensiones internas, el MNR logró sostener los mandatos constitucionales y encarar procesos de transición ordenados. Entre 1952 y 1964, gobernó tres periodos constitucionales y convocó a cinco elecciones, con algunas modificaciones en la fórmula de asignación de escaños (Cordero, 2014).

Los primeros actos del gobierno de Paz Estenssoro respondieron a una sociedad movilizada tras décadas de resistencia al orden oligárquico. Se instauró el sufragio universal, se clausuró temporalmente

el Colegio Militar, se reorganizó la Policía y se conformaron milicias civiles armadas promovidas por el partido.

La estatización de las empresas mineras marcó el inicio de un modelo de “capitalismo de Estado”, con la creación de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) y la consolidación de YPFB. La Central Obrera Boliviana (COB),<sup>7</sup> recién fundada, integró a tres ministros obreros, entre ellos, Juan Lechín Oquendo. Durante este periodo, el MNR enfrentó tensiones entre alas radicales y moderadas, tanto por la agenda transformadora como por la gestión de la crisis inflacionaria. Estas tensiones explican las disidencias que fragmentaron a la dirigencia revolucionaria.

Desde esta contextualización se caracteriza al sistema de partidos del periodo, considerando tanto los resultados electorales como el accionar de actores sociales y corporativos presentes en el sistema y sus márgenes.

El MNR, como partido nacionalista de masas, centralizó un sistema hegemónico no competitivo. Con mayoría calificada en el Congreso, controló el poder no sólo desde las instituciones gubernamentales, sino también desde su vínculo con sectores mineros y obreros, sea por identificación ideológica o por mecanismos clientelares. La competencia electoral fue mínima o inexistente: la oposición no tuvo condiciones para disputar efectivamente el poder.

Las primeras elecciones generales bajo sufragio universal, secreto e individual, se realizaron en junio de 1956. Participaron el MNR, la FSB, el PCB y el POR. Con un 82,3% de los votos, fue electo Hernán Siles Zuazo. En el Congreso, el MNR accedió a la totalidad del Senado y a 61 de 68 curules en Diputados; la FSB obtuvo siete escaños, confirmando su rol opositor marginal.

Los segundos comicios del ciclo revolucionario se celebraron el 22 de mayo de 1960. Se eligieron presidente, vicepresidente, 34 de las 72 bancas de Diputados y seis de las 18 del Senado. El binomio

---

7 La Central Obrera Boliviana (COB) se funda el 17 de abril de 1952 como organización matriz de distintos sectores sindicalizados y populares. Se funda bajo iniciativa de Juan Lechín Oquendo, uno de los tres líderes históricos del MNR. Además del MNR, la COB estuvo constituida por partidos marxistas y de izquierda, como el PCB y el POR.

oficialista Paz Estenssoro-Lechín obtuvo una victoria clara con 987.730 votos. Entre las fuerzas participantes destacó el Partido Revolucionario Auténtico (PRA) de Walter Guevara Arce, disidente del MNR. Aunque el MNR retuvo la mayoría de escaños, emergió un bloque opositor minoritario compuesto por el PRA y la FSB.

En las elecciones intermedias de 1958 y 1962 –que renovaron el 50% de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado–, el MNR mantuvo su hegemonía, aunque se consolidó una oposición plural, incluyendo al PRIN (liderado por Lechín), la FSB, el PRA y el Partido Social Cristiano (PSC), este último fundado en 1954 con orientación humanista afín a la democracia cristiana internacional.

La elección de mayo de 1964 marcó un punto de quiebre. Una polémica reforma constitucional permitió la reelección continua de Paz Estenssoro, y una modificación electoral dispuso contabilizar votos nulos y blancos como válidos, favoreciendo al oficialismo. Estas reformas fueron percibidas como manipulaciones autoritarias.

Carlos Mesa resume así la coyuntura: “[...] La oposición más fuerte al MNR fue entonces el propio MNR” (1990: 144). El binomio Paz-Barrientos fue el único registrado y obtuvo el 97,89% de los votos. En protesta, los partidos opositores registraron sus siglas sin presentar candidaturas. La elección, vista como fraudulenta, precipitó la caída del régimen: el 4 de noviembre de 1964, el general Barrientos derrocó a Paz Estenssoro con apoyo de sectores militares, sociales y disidentes del propio MNR. Barrientos, carismático y quechuista, emergió como figura populista legitimada tanto por su liderazgo en las FF. AA. como por el descontento social.

## **5. Bolivia postrevolucionaria: partidos políticos y gobiernos de facto**

El derrocamiento de Paz Estenssoro marcó el fin de la hegemonía del MNR y dio paso a un nuevo ciclo en la historia política boliviana y a la sucesión de gobiernos de facto cívico-militares. Se trata de un extenso periodo (1964-1978) durante el cual emerge la segunda generación de

partidos políticos en Bolivia. Siguiendo la periodización de Romero (2010), esta generación aparece en el marco de la resistencia a los gobiernos militares de facto y al “debate sobre el país postrevolucionario”, lo que permite posteriormente la transición hacia la democracia.

Entre 1964 y 1978, a pesar de la vigencia de gobiernos militares, los partidos jugaron un papel relevante: algunos como aliados circunstanciales de los gobiernos de facto, otros como expresión de la resistencia frente a estos.

El general Barrientos legitimó su presidencia de facto convocando a elecciones generales en julio de 1966 para presidente, vicepresidente, 27 senadores y 102 diputados. El binomio Barrientos-Siles Salinas, a la cabeza del Frente de la Revolución Boliviana (FRB), estuvo conformado por el PRA (de Walter Guevara), el Movimiento Popular Cristiano (MPC), el Partido Social Demócrata (PSD) y el PIR. Esta alianza obtuvo una mayoría en ambas Cámaras del Congreso Nacional. Sólo dos de las cinco alianzas o partidos en contienda accedieron a escaños congresales.

El carismático general quechuahablante logró el respaldo de los sindicatos campesinos mediante la firma del controversial pacto militar-campesino, concebido como un mecanismo de subordinación o gobernanza que aseguraba la estabilidad. Barrientos “necesitó declararse heredero de la Revolución Nacional para lograr un sentido de gobierno y un triunfo electoral”, obteniendo el 61,6% de los votos de un total de 1.099.994 emitidos (Mesa, 1990: 146).

Barrientos promulgó la CPE de 1967, que sirvió de base para la posterior institucionalización democrática. Esta fue la primera Carta Magna que mencionó expresamente a los partidos políticos, reconociendo el derecho ciudadano a organizarse, estableciendo que la representación popular debía canalizarse mediante partidos, frentes o coaliciones, y disponiendo que las agrupaciones cívicas o de la sociedad civil pudieran integrarse a frentes partidarios. Asimismo, reguló el registro partidario y la personería jurídica otorgada por la Corte Nacional Electoral.

Tras la trágica e inesperada muerte de Barrientos, asumió su vicepresidente, Siles Salinas, quien fue derrocado por un golpe militar encabezado por el general Alfredo Ovando Candia en septiembre de

1969. Desde ese momento y hasta 1978, el país quedó bajo gobiernos cívico-militares productos de sucesivos golpes de Estado.

El presidente Ovando retomó las banderas de la Revolución nacional para dar un giro radical a su gobierno. Nacionalizó la Gulf Oil Company y adoptó medidas a favor de Comibol y YPFB. Su Gabinete incluyó a miembros del MNR y de la Democracia Cristiana, y a sujetos independientes con relevancia política.<sup>8</sup>

Si en 1967 el gobierno de Barrientos enfrentó la guerrilla del Che Guevara, en 1969 Ovando confrontó la guerrilla de Teoponte, integrada por jóvenes universitarios y sectores radicales de la Democracia Cristiana. Ovando sofocó la insurrección, pero fue derrocado en octubre de 1970 en medio de violentos hechos en La Paz. El breve triunvirato golpista que siguió careció de apoyo, abriendo paso a la asonada encabezada por el general Juan José Torres, quien, con respaldo de la COB, decidió profundizar la orientación nacionalista y revolucionaria.

Sin embargo, la radicalización del gobierno de Torres, influenciado por sectores de izquierda y extrema izquierda, provocó inquietud en los sectores empresariales, militares y otros ámbitos de poder en plena Guerra Fría. Durante su gobierno se instaló la Asamblea Popular, el 1 de junio de 1971, basada en la representación de clases y sectores productivos, gremiales y universitarios. El PRIN, con Lechín a la cabeza, presidió la Asamblea. Las tensiones internas desvirtuaron su organización. La radicalidad de la Asamblea, el empoderamiento corporativo de la COB y la influencia de los partidos de izquierda expusieron la falta de rumbo del gobierno de Torres y generaron un clima propicio para un nuevo golpe de Estado.

El 21 de agosto de 1971, el coronel Hugo Banzer Suárez lideró un golpe que dejó 98 muertos y 560 heridos (Vázquez, De Mesa y Gisbert, 1988). Contó además con el sorpresivo apoyo del MNR y la FSB, antiguos enemigos irreconciliables, que conformaron el Frente

---

8 En el Gabinete ministerial de Ovando destacó la participación de una generación joven de intelectuales y políticos de mérito reconocido como José Ortiz Mercado (Planeamiento), Óscar Bonifaz (Minería), Mariano Baptista Gumucio (Educación), Marcelo Quiroga Santa Cruz (Energía e Hidrocarburos) y José Luis Roca (Agricultura), cuyas carreras como políticos y servidores públicos se distinguieron (Vázquez, De Mesa y Gisbert, 1988).

Popular Nacionalista (FPN) como órgano de conducción política junto a las Fuerzas Armadas.

No viene al caso abundar en detalles sobre la gestión de los siete años de gobierno dictatorial de Banzer durante el cual salieron al exilio decenas de políticos nacionalistas y de izquierda, así como líderes sindicales y universitarios. En noviembre del año 1974, Banzer prescindió del apoyo del MNR y la FSB, para asumir plena y abiertamente la condición de gobierno militar y dictatorial alineado al golpismo militar propiciado por los EE. UU. en otros países de la región. Ratificó la anulación de los partidos políticos y el receso de toda actividad política sindical. Sin embargo, pese al alejamiento formal del MNR, su gestión de gobierno estuvo sostenida por varios cuadros políticos vinculados a los partidos marginados.

Banzer convocó a elecciones presidenciales para julio de 1978, advertido del desgaste y el fin de la bonanza económica que lo acompañó. También tuvo que ver la presión ejercida por EE. UU. durante el gobierno del Jimmy Carter para que se produjeran transiciones democráticas en los países donde paradójicamente se habían instaurado dictaduras promovidas por anteriores gobiernos norteamericanos.<sup>9</sup> Fueron las primeras elecciones desde 1966.

Al igual que durante el sexenio previo a la Revolución nacional, un grupo de mujeres lideró una huelga de hambre que se masificó con tal contundencia que logró la declaración de la amnistía general e irrestricta. La renuncia de Banzer coincidió con la anulación de las elecciones fraudulentas de 1978 y la asonada militar promovida por el general Juan Pereda, quien fuera el candidato presidencial propuesto por el presidente derrocado.

Ahora bien, no es posible entender el impacto de esta movilización al margen del activismo militante y orientación estratégica de varios partidos políticos operando en la clandestinidad.

---

9 El Plan Cóndor se produjo en el marco de la estrategia de Estados Unidos en la Guerra Fría contra la emergencia de movimientos de izquierda de distinto tipo y bajo el influjo de la Revolución cubana y la Unión Soviética. El Plan se sustentó en la Doctrina de Seguridad Nacional, asumida por los gobiernos dictatoriales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y otros gobiernos democráticos alineados con los Estados Unidos.

Durante el periodo postrevolucionario y la transición democrática, se crearon varios partidos políticos. Eso ocurría no obstante la línea discursiva antipartidista de los sucesivos gobiernos cívico-militares y del corporativismo exaltado en la Asamblea Popular, la cual pretendía constituirse en un órgano de poder distinto al Parlamento. Gran parte de estas formaciones partidarias nacen, crecen, se organizan y funcionan detrás del telón de fondo de gobiernos militares, y juegan un rol clave en la accidentada transición a la democracia y una vez instituida esta. Es el caso del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y de Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido conservador de derecha creado bajo el liderazgo del expresidente Banzer.

El anexo 1 incluye una relación de los partidos políticos constituidos entre 1880 y 2025, sobre la base de la genealogía establecida por Romero el año 2010. En esta genealogía cabe resaltar la aparición de partidos kataristas e indianistas. Su creación respondía a la necesidad de los pueblos indígenas y originarios de contar con un instrumento político que concretase su participación de manera directa y no subordinada a otros partidos. Con distintos matices cuestionaban al MNR por nombrarlos campesinos y recurrir al mestizaje como concepto homogeneizador que invisibiliza la diversidad. De hecho, las influencias de las corrientes indianistas y kataristas son un referente ineludible para comprender el empoderamiento y el giro de la política boliviana antes y durante el ciclo democrático en torno al proceso de cambio y el Estado Plurinacional.

## **6. Transición y democracia: dos ciclos y dos sistemas partidistas**

El fin del gobierno de Banzer marcó un momento de inflexión que daría paso a la instauración democrática. El clima de inestabilidad, desgobierno, represión y violencia política, rodeó la realización de las elecciones de 1979 y 1980.

Entre 1978 y 1982, Bolivia tuvo nueve gobiernos, siete presidentes militares golpistas y dos presidentes civiles transitorios. Los últimos

eran Walter Guevara (1979) y Lidia Gueiler (1979-1980), electos presidentes transitorios en el marco del empantanamiento congresal que bloqueó sistemáticamente la elección de Hernán Siles Zuazo, del partido Unidad Democrática Popular (UDP), ganador de las elecciones de 1979 y 1980. En esta transición se configuró un sistema multipartidista fragmentado, polarizado y participativo.

La información cuantitativa sobre los partidos que intervienen en las elecciones de este convulso periodo ilustra esta fragmentación. La explosión de siglas fue puesta en evidencia al cuantificarse la existencia de 323 partidos políticos que habrían sido parte del mapa político a partir de alianzas, pactos y rupturas políticas, entre 1958 y abril de 1983 (Rivadeneira, 1985). Sin embargo, no todos logran oficializar su registro partidario ni habilitarse para participar en elecciones, y menos acceder al Legislativo.

En el año 1979, los ocho binomios en competencia y sus respectivas coaliciones registraron hasta 20 partidos políticos, tendencia similar a la observada en las elecciones convocadas por la presidente Lidia Gueiler en 1980, en la que se presentaron 13 candidaturas, 10 partidarias y tres alianzas, que agruparon un total de 12 partidos (Zegada *et al.*, 2021).

Las elecciones de 1980 se frustraron ante el estallido del cruento golpe militar que derivó en la dictadura de Luis García Meza. Entre 1981 y 1982, Bolivia tuvo tres gobiernos militares, el último de los cuales posibilitó la entrega del poder al partido ganador en las últimas elecciones y la instalación del gobierno de la UDP presidido por Siles Zuazo, junto al Congreso electo en los comicios de 1980.

La adversidad, en todos los órdenes, marcó la inauguración de la era democrática, a la cabeza del presidente Siles Zuazo. Al bloqueo propiciado desde las calles por la COB a la cabeza de Lechín, se sumaba la configuración de un gobierno dividido por el veto institucional ejercido en el Parlamento. Desde allí la mayoría opositora, constituida por el MNR y el ADN, partidos de derecha conservadora, aprovecharon las condiciones adversas de la economía, el desmoronamiento del capitalismo de Estado y las fisuras en la coalición gobernante

El sistema multipartidista fragmentado y polarizado, además del asedio de organizaciones sindicales que actuaban bajo una lógica

maximalista, imposibilitaban arribar a acuerdos mínimos. Estas dificultades también se producían al interior de la UDP, entre sus componentes o al interior de los partidos. Este es el caso del MIR, que demostró un comportamiento ambivalente respecto al gobierno dadas las tensiones ideológicas internas, las que desembocaron en rupturas definitivas y en la fundación del Movimiento Bolivia Libre (MBL).

Al legado de problemas de orden político e institucional que enfrenta la UDP, se suman las condiciones adversas en la economía a nivel global y la crisis hiperinflacionaria inmanejable en el país. En este escenario de ingobernabilidad se resolvió el acortamiento de mandato con la convocatoria anticipada a nuevas elecciones para el mes de julio de 1985. El sistema político estaba marcado por la pesada huella de un pasado autoritario y la presión de una sociedad movilizadora, ávida de demandas y con expectativas sobredimensionadas.

Ahora bien, para facilitar la comprensión de los sistemas partidistas que modelan la dinámica política, se divide el periodo 1985-2024 de historia democrática en dos ciclos políticos. El primero caracterizado por la democracia pactada o gobiernos de coalición; y el segundo, el correspondiente al proceso de cambio que instaura el Estado Plurinacional bajo la hegemonía del Movimiento al Socialismo (MAS), los que abarcan los periodos 1985-2005 y 2006-2024, respectivamente.

Durante los gobiernos del primer y segundo ciclo democrático aquí periodizados, se desarrolló de manera gradual y progresiva un conjunto de leyes especiales para regular la vida de los partidos políticos y las organizaciones políticas en general.<sup>10</sup>

El año 2004 se procede a eliminar el monopolio de los partidos de representación política ante el creciente cuestionamiento a los partidos políticos tradicionales y a las bases de la democracia liberal representativa. Por primera vez se introdujo la cláusula de inclusión de un 50% de mujeres con la debida alternancia en las listas de

---

10 Ley de Partidos Políticos 1983, promulgada en 1999, fue la primera en la historia que de manera explícita regula la organización, funcionamiento, reconocimiento, registro y extinción de los partidos políticos. Por otra parte, en julio de 2004 se puso en vigencia la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas por la que se autoriza la participación de agrupaciones y pueblos indígenas en procesos electorales y en la conformación de los poderes públicos.

candidatos de estas nuevas entidades. Los avances inclusivos eran graduales y progresivos.

A la fecha rige la Ley de Organizaciones Políticas 1096 (LOP) de septiembre de 2018 con un enfoque normativo y reglamentario. La noción de ‘organización política’ alude a tres tipos de instancias de representación: a) partidos políticos de alcance nacional de carácter permanente, b) agrupaciones ciudadanas (AC) como organizaciones políticas de alcance departamental o municipal y también regional con estructura y carácter permanente, y c) organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Onpioc) como instancias que posibilitan la participación de estos sectores en elecciones subnacionales. Su organización y funcionamiento obedece a normas y procedimientos propios.

En cuanto a los partidos políticos, la ley establece los requisitos del registro de militantes de un mínimo de 1,5% del padrón electoral biométrico al momento de la solicitud de libros, que debe incluir al menos el 1% del padrón electoral biométrico departamental de cinco o más departamentos del país a fin de asegurar su carácter nacional. La cancelación de su registro procede por no haber obtenido al menos el 3% del total de votos válidos en la última elección a la que concurren, o no haber concurrido de manera consecutiva a dos elecciones, entre otras causales de cancelación.

Los principios que rigen a las organizaciones políticas son los de interculturalidad, democracia interna, pluralismo, interculturalidad y paridad en la representación de hombres y mujeres, todos ellos concordantes con criterios democráticos que amplían en contenido la definición minimalista de “partido político” inicialmente referida en el presente texto. Se observa, sin embargo, su enfoque en exceso reglamentario, aunque sintonizado con la corriente normativa predominante en la región.

Su propósito era producir cambios en las prácticas políticas de los partidos, promover su institucionalización, la democracia interna, la inclusión de sectores históricamente excluidos (mujeres e indígenas) y el caudillismo, todos ellos concordantes con los avances institucionales e inclusivos gestados en democracia. Sin embargo, la proliferación de agrupaciones ciudadanas y la exacerbación de lógicas

de organización y funcionamiento territorial atomizadas y caudillistas desincentivan la creación y articulación de proyectos políticos de alcance nacional.

### **6.1. Primer ciclo: gobiernos de coalición, de alternancia y multipartidismo competitivo**

El sorpresivo triunfo de Banzer Suárez con un 32% de votos en las elecciones de 1985, seguido por Paz Estenssoro, se decantó en la elección congresal del segundo como presidente. Bajo la presidencia de Paz Estenssoro se produjo un giro radical en la configuración del poder político, del sistema partidista y la orientación de las reformas modernizadoras del Estado. El colapso de la UDP y el desprestigio de la izquierda era inocultable.

Los resultados electorales de este primer ciclo demandaban la construcción de alianzas postelectorales, lo que resultó en la configuración de un sistema multipartidista moderado y centrípeto (Mayorga, 2004). Este sistema se caracteriza por la existencia de un número reducido de partidos relevantes que logran representación parlamentaria y se ven ante la necesidad de buscar el consenso y garantizar mínimas bases de gobernabilidad a través de acuerdos o formación de coaliciones, en lugar de basarse en la confrontación ideológica radical.

Ahora bien, la construcción de pactos y mayorías parlamentarias implicaba desarrollar capacidades para concertar y articular fuerzas y agendas políticas y dar certidumbre a la población. El sistema político y la democracia necesitaban conjurar el fantasma de la ingobernabilidad.

Los partidos principales considerados pivotes o cabeza de gobiernos de coalición entre 1985 y 2005 fueron MNR, ADN y MIR. En el marco de alianzas preelectorales esta triada partidaria contó con el soporte de formaciones políticas menores como el Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación (MRTKL), el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). En este periodo surgen los partidos de tercera generación que son los que se crean bajo el paraguas de gobiernos constitucionales democráticos y en su mayoría como resultado de fracturas de los partidos preexistentes y su gradual, pero inminente, desgaste (ver anexo 1).

En el contexto anotado, ¿cómo se perfila la configuración del poder y el sistema partidista?, ¿cómo se ordena el campo político a partir de la emergencia de nuevas formaciones partidistas producto de las disputas políticas y otras que interpelan el sistema político y el modelo representativo que sustentan los gobiernos de coalición?

Entre 1985 y 2002 se realizaron cinco procesos electorales para los cuales el número de partidos y/o alianzas habilitadas osciló entre 18, el año 1985, y 11, los años 1989 y 2002. No todos lograban acceder a algún escaño en la Cámara de Diputados y mucho menos en la Cámara de Senadores. La correlación de fuerzas representadas en el Senado era un indicador imprescindible para definir la conformación del bloque mayoritario, proceder a la elección congresal del presidente y garantizar la gobernanza democrática de los diferentes gobiernos de coalición.

Un rasgo que resalta en este periodo es la disminución sostenida del caudal de votación de los tres partidos principales del sistema (partidos pivote). En efecto, en el año 1985 la coyuntura fue propicia a la conformación del primer gobierno de coalición sobre la base del MNR y la ADN, cuya votación sumaba el 73,37%, logrando acceder al 80% de la representación congresal. Sin embargo, 17 años después, en los comicios del año 2002, ambos partidos obtuvieron 25% de respaldo electoral para acceder a un 33% del total de escaños parlamentarios.

Este periodo se caracterizó por la estabilidad con episodios de resistencia y conflicto social provocados por las medidas de ajuste para conjurar la crisis hiperinflacionaria, que dieron sus resultados pero a un alto costo social. Se adoptaron las reformas económicas promovidas por el consenso de Washington que, tras la estabilización, aseguró un crecimiento moderado anclado en un modelo económico de restricción del gasto y control del déficit fiscal.

La nueva política económica que marcó este ciclo fue posible por la debilidad de los partidos de izquierda en el país y por la caída del bloque soviético, y a partir de la emblemática caída del Muro de Berlín que removió los fundamentos de las corrientes ideológicas del marxismo internacional y significó el fin de la Guerra Fría y del orden mundial bipolar, que luego daría lugar a la hegemonía unipolar de los EE. UU.

Paz Estenssoro, con el apoyo de ADN, impulsó la reforma tributaria y la creación del Fondo Social de Emergencia para mitigar los impactos sociales del ajuste, institución que además introdujo una nueva cultura de gestión pública que es la base que transforma el sistema de financiamiento de inversión pública más eficiente a nivel subnacional.

Los pactos multipartidistas y la dinámica centrípeta no conteniosa imperante en el sistema de partidos

permitieron la más ordenada sucesión de gobiernos de la historia boliviana. La creación de una Corte Electoral con importantes atribuciones dio paso a la era de las elecciones más limpias de fraude de la histórica democrática de Bolivia. Todos estos cambios crearon un clima de consenso y negociación política entre los partidos competidores, cosa nueva en el escenario político. (Klein, 2010: 284)

El conjunto de reformas que se impulsaron en este periodo, entre ellas, la de Partidos Políticos y Electorales y de descentralización en la estructura de las instituciones gubernamentales, comprometieron a varias gestiones de gobierno. Ellas tendrían efectos en la forma de organización de los partidos a nivel nacional y municipal, como también en la ampliación del campo de participación política a nuevos actores. Es el caso de la municipalización del territorio con la Ley de Participación Popular y la introducción de un sistema electoral mixto de elección directa y por mayoría simple de diputados en distritos uninominales.

El gobierno del Jaime Paz Zamora (MIR) en coalición inédita y controversial con ADN formó un gobierno en el que, por primera vez en la historia contemporánea, el MNR no formaba parte de la gestión de estatal. No obstante, su ausencia no significaba el fin de la influencia de las ideas de la Revolución nacional más allá de su estructura partidaria.

Con el propósito de modernizar el andamiaje institucional estatal, cabe destacar los acuerdos Mariscal Andrés de Santa Cruz de julio de 1992, suscritos por los jefes del MNR, ADN, MIR, Conciencia de Patria (Condepa), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), MBL, FRI y PDC.<sup>11</sup> Ello

---

11 Entre sus diez puntos se comprometen a impulsar la reforma y modernización del Poder Judicial y crean el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional con la incorporación del mérito como criterio para la designación

fue posible porque la gobernabilidad y la reforma de Estado hacían parte de un horizonte compartido.

El siguiente gobierno, a la cabeza de Gonzalo Sánchez de Lozada y del primer vicepresidente indígena Víctor Hugo Cárdenas (MRTKL), ratificó la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional promulgada en el gobierno anterior, lo cual dio origen a la Constitución de 1994. En ella se incorporan las reformas emergentes de los acuerdos de 1992. Por primera vez se reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia como República unitaria. A su vez, dio pie a la promulgación como ley de la República a la Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas y originarios, que el siguiente gobierno formaliza como territorios comunitarios de origen (TCO).

Sánchez de Lozada lideró la reforma privatizadora bajo el innovadora fórmula de la capitalización, que se aplicó a las empresas denominadas estratégicas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Empresa Nacional de Energía (ENDE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) y la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado (ENFE), que resultó polémica y tensionó el escenario político y social. Al tratarse de empresas conocidas como estratégicas para Estado, actores como el MIR y el propio ADN cuestionaron su privatización, imbuidos por el sentimiento nacionalista arraigado en el sentido común de la sociedad desde la estatización de la Standard Oil Co. y la consiguiente fundación de YPFB del ciclo socialista militar y la Revolución nacional.

El triunfo electoral y elección congresal del general Hugo Banzer en 1997 tuvo como soporte parlamentario una coalición conformada por el MIR, Condepa y UCS. Por cuarta vez consecutiva en este periodo se produjo la alternancia de fuerzas distintas en el poder. Este gobierno no pudo revertir la ortodoxia neoliberal y privatizadora de Sánchez de Lozada que habían ofertado.

---

mediante voto calificado del Congreso a autoridades máximas del Poder Judicial. Determinan impulsar la reforma educativa, reformar la Ley Electoral e implementar la descentralización como política de Estado, además de la creación del Defensor del Pueblo, la aprobación de la ley de partidos políticos y la ley de industrialización de la hoja de coca.

Ello no implicó abandonar las tareas acordadas en el contexto de las reformas de Estado resultado de los acuerdos de 1992 y proseguir con la política de hidrocarburos que aseguraba a Bolivia como corazón energético de Sudamérica, y así se convertía en objetivo estratégico de sucesivos gobiernos. Destaco la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución confiada a un equipo plural de “notables” que abrió la participación a múltiples sectores. El presidente Banzer no concluyó su mandato por motivos de salud y le sucedió en el mando su vicepresidente Jorge Quiroga. Banzer es caso singular de conversión democrática en un intento sostenido de redimir su pasado dictatorial.

La elección de 2002 marcó el inicio del colapso del sistema de partidos tradicionales bolivianos del primer ciclo de la democracia y el ascenso de fuerzas como el MAS y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). Este nuevo escenario dio visibilidad a líderes como Evo Morales y Felipe Quispe (el Mallku), exponentes de movimientos indígenas que planteaban la transformación del Estado republicano excluyente. Ese año, Gonzalo Sánchez de Lozada asumió la presidencia en medio de una creciente polarización social, acompañado sorpresivamente por el MIR, partido anteriormente opositor. La coalición gubernamental se formó sobre la base de un sistema de cuotas que debilitó aún más la legitimidad política.

La segunda presidencia de Sánchez de Lozada estuvo asediada por conflictos extremos. El estallido del Febrero negro, en 2003, y la posterior Guerra del Gas marcaron su temprano alejamiento de la presidencia en octubre de 2003. La nueva configuración de la representación del Poder Legislativo imposibilitó la sanción de la ley ratificatoria de la reforma constitucional aprobada por el gobierno anterior, así, el MAS tenía la llave para asegurar los dos tercios de votos imprescindibles para darle luz verde.

Carlos Mesa asumió la presidencia con apoyo ciudadano, pero sin respaldo partidario. Su desconfianza en los partidos políticos lo llevó a gobernar con figuras independientes, aspecto que reforzó su popularidad. Se comprometió entonces la Agenda de Octubre, que demandaba la modificación de la Ley de Hidrocarburos, el control estatal de los recursos naturales, la convocatoria a una Asamblea

Constituyente<sup>12</sup> y la participación de los indígenas históricamente excluidos. Por otra parte, Mesa enfrentó presiones regionales del oriente del país. En efecto, Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija (conocida como la Media Luna) impulsaron la agenda autonómica.

Atenazado por dos agendas que visibilizaban tensiones territoriales entre oriente<sup>13</sup> y occidente, por un lado, y aquellas que posicionaron el discurso antineoliberal y anticolonial, por el otro, Carlos Mesa renunció el 9 de junio de 2005. El MAS, movilizado, forzó la precipitada sucesión constitucional en la persona de Eduardo Rodríguez Veltzé, último en la cadena de mando en su calidad de presidente de la Corte Suprema de Justicia. Nuevamente, y al igual que en 1985, en los albores de la democracia, se producía la convocatoria a elecciones anticipadas para el 18 de diciembre de 2005.

El desprestigio de los partidos permitió el resurgimiento de los llamados “sustitutos funcionales”, en términos de Jorge Lazarte (1991), es decir, movimientos y organizaciones sociales sindicales que se asumen como legítimos canales de representación, con capacidad de articulación política directa que desplazan a los partidos tradicionales. Esta tendencia ganó terreno a partir del año 2000 con la insurgencia de sectores indígenas, campesinos, mineros y sindicales y de izquierda influenciados por corrientes antineoliberales y populistas, un giro a la izquierda que emergía con vigor en varios países de Latinoamérica.

## **6.2. Segundo ciclo: el MAS, hegemonía y contradicciones**

El MAS ganó las elecciones de 2005 con mayoría absoluta del 53,7% de votos, marcando un hito en la historia electoral de la era democrática

---

12 La convocatoria a una Asamblea Constituyente fue incorporada a la CPE de 2004 como resultado del condicionamiento del MAS para viabilizar una reforma que no incluía la totalidad del ajuste de la Ley de Necesidad de Reforma propuesta por el gobierno anterior.

13 La presión de organizaciones cívicas del oriente determinó la aprobación de la Ley 3090, interpretativa del artículo 109 de la CPE, disponiendo la elección por voto universal y directo por simple mayoría de los prefectos por el periodo de cinco años, los que a su vez serían designados y juramentados por el presidente para, posteriormente, complementar y modificar el código electoral y las leyes conexas.

y modificando radicalmente el sistema de partidos en el país. Al iniciarse este nuevo ciclo, el padrón electoral alcanzó a 3.671.152 de registros y un nivel de participación del 84,50%. Ahora bien, bajo el liderazgo de Evo Morales, primer presidente indígena, inicialmente líder de la federación de productores de hoja de coca del Chapare cochabambino, se producen cambios estructurales entre los cuales se destaca el ascenso de clases populares y de indígenas que pasan a ocupar el centro del poder político, a partir de una presencia directa y no subordinada a partidos políticos tradicionales.

Ahora bien, pese a su contundente primera victoria, el MAS no logró dos tercios en el Senado, en cuyo seno se reflejaban las tensiones entre agendas y visiones de país entre occidente y oriente. Tampoco logró una mayoría calificada en la Asamblea Constituyente convocada el año 2006 como poder originario y con pretensiones refundacionales, por lo que la Asamblea tuvo un final accidentado. En su seno se profundizó la polarización entre el bloque oficialista y la oposición, con tensiones regionales y étnico-culturales que bloquearon toda posibilidad de debate plural y construcción de consensos. Paradójicamente, el texto definitivo de la CPE fue aprobado por el pleno del Congreso ya constituido tras arduas jornadas de concertación política plural que llevaron a la modificación de más de 100 artículos del mismo texto producido por la Asamblea Constituyente.<sup>14</sup>

No obstante, más allá de la falta de una mayoría que le permita prescindir del voto opositor, el ascenso del MAS significó un quiebre en la historia política del país al producirse el desplazamiento de la élite gobernante del primer ciclo democrático y con ello de las siglas partidarias que formaron parte de la centralidad política. Para L. García y F. García (2010), a partir de 2009 se produce la recomposición de la representación política, en la que operan cambios en las reglas electorales y se fortalece las formas de representación indígena-comunitaria. A partir de este cambio radical el MAS ocupó una posición de hegemonía institucional, simbólica y organizativa sin precedentes.

---

14 Véanse: Lazarte, 2010; Gamboa Rocabado 2009; Romero, Böhr, y Peñaranda, 2009.

En efecto, tras sucesivas victorias del MAS con 63,91% y 61,01% de respaldo popular en las elecciones generales de 2009 y 2014, respectivamente, se da el giro en el sistema de representación. Como partido predominante con pulsiones hegemónicas, tiene no sólo el control de más de dos tercios en ambas Cámaras legislativas, sino también la capacidad de influir en las decisiones de otros Órganos del Estado. Sobran evidencias que confirman cooptación de los Órganos Judicial y Electoral, como también del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).

Por otra parte, el sistema presidencial experimenta cambios. De la prevalencia del presidencialismo parlamentarizado<sup>15</sup> del primer ciclo con alternancia en el poder se pasa a un hiperpresidencialismo centralizado que inhibe el pleno despliegue de las autonomías y del Estado multinivel reconocidos por la CPE de 2009.

Cabe mencionar que la constitucionalización de la reelección presidencial continua, por primera vez en el país, no contribuyó a generar condiciones de igual competencia electoral, menos aún en el marco de un sistema hegemónico e hiperpresidencial. La figura de “candidato presidente”, carente de límites en la gestión de los recursos públicos, exacerbó prácticas que, como el cohecho electoral, clientelismo, control corporativo del voto, hacen parte de una larga tradición en el comportamiento de los actores políticos en el país.

En este escenario, ¿qué ocurrió con el bloque de minorías opositoras a la hegemonía del MAS? En términos electorales, los años 2005, 2009 y 2014, el bloque minoritario de las oposiciones se articuló en torno a sucesivas coaliciones que no lograron sostenerse en el tiempo. En este periodo, el bloque de las oposiciones se caracteriza por su fragmentación y heterogeneidad (regional, cívico, político) y por la dificultad no sólo de construir liderazgos alternativos nacionales, sino de instalar una narrativa unificadora (Zegada, 2010; Zegada *et al.*, 2021). Estas limitaciones se debían a la presencia de contradicciones internas dentro del bloque de oposiciones. Es el caso de la disputa entre sectores que se manifestaban a favor de aceptar el nuevo marco institucional dispuesto en la CPE de 2009 y otros que lo impugnan en su totalidad.

---

15 Ver Mayorga 2001.

Las oposiciones jugaron un papel marginal y reactivo frente al decisionismo presidencial y la centralidad del MAS en la dinámica política. Estos rasgos se mantienen en la conformación de diversas coaliciones preelectorales y en los resultados electorales de 2006, 2009 y 2014.

Desde los primeros años de su gestión y, a partir de 2009, el MAS redefinió al Estado bajo principios plurinacionales y comunitarios, determinó un viraje económico hacia el control estatal de los recursos estratégicos, aprovechó la bonanza económica extraordinaria para privilegiar políticas de redistribución de los excedentes, así se lograron avances en términos de movilidad social y ensanchamiento de las clases medias en un país predominantemente urbano. Sin embargo, pese a los avances que se le reconoce en los primeros años de su gestión, Klein (2010) considera que el MAS, como actor central, enfrentaría persistentes desafíos económicos, debilidades institucionales y una tensión permanente entre inclusión social y concentración del poder político.

El MAS como partido político, a la cabeza del liderazgo popular de Evo Morales, tiene rasgos diferentes. Se asumió como “instrumento político” de tres organizaciones sociales conocidas como trillizas. Se trata de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB, de la que son miembros los sindicatos cocaleros) y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCI OB-“B.S”), impulsando así la adhesión identitaria, étnica-cultural y el alineamiento de sectores populares corporativamente organizados. Con una base ancha de apoyo político, reforzó una narrativa centrada en la identidad cultural, la soberanía y el rechazo a las políticas de libre mercado que resonaban en círculos intelectuales progresistas, apelando a sectores rurales y urbanos más desfavorecidos.

Sus prácticas se anclaban en el legado de estructuras sindicales verticales, jerárquicas y con fuerte disciplina interna, lo que generó una forma híbrida de organización político-sindical. Evo Morales fue el eje cohesionador con un liderazgo carismático y personalista que conectó directamente con las bases, debilitando el poder de dirigencias intermedias del MAS.

Para Molina (2010), en su primer momento, el MAS articuló demandas indígenas, sociales y ecológica hasta lograr una hegemonía en los planos cultural, social y político, para constituirse en un referente simbólico poderoso centrado en el liderazgo de Evo Morales. Desde otra mirada, para Do Alto y Stefanoni (2010) el MAS no es un partido convencional, sino una forma híbrida que combina democracia corporativa con prácticas clientelares y centralizadas. Destacan su capacidad para movilizar sectores diversos, aunque advierten sobre los riesgos de burocratización del movimiento y de la ambivalencia, lo que puede generar tensiones que se conviertan en debilidad futura. En la misma línea, Zegada y Komadina (2017) plantean que la lógica clientelar basada en intercambios de favores y prebendas se convirtió en una forma de reproducción del poder, pero también generó distorsiones y conflictos internos.

Entre estos conflictos que erosionan la credibilidad del MAS y la cohesión del Pacto de Unidad (plataforma amplia de organizaciones sociales afines al MAS), estallan casos de corrupción como el desfalco del Fondo Indígena denunciado el año 2015, el cual derrumba la narrativa en torno a la superioridad moral de los indígenas, originarios y campesinos, sujeto político central del proceso de cambio, y desnuda la corrupción de las burocracias dirigenciales del Pacto de Unidad. Un segundo caso se relaciona al conflicto entre los indígenas de tierras bajas y el Gobierno, al que cuestionan por la hegemonía “andinocéntrica” y el doble discurso oficial sobre la protección de la Madre Tierra.

Ahora bien, ¿cuáles son los hitos que marcan un punto de inflexión en el proyecto hegemónico del MAS? Existe coincidencia en que los resultados del referéndum convocado para el 21 de febrero de 2016 (en adelante 21-F) por el presidente Morales marcan un antes y un después en la trayectoria hegemónica del MAS. En este referéndum la mayoría bloqueó la posibilidad de modificar el artículo 168 de la CPE y posibilitar la tercera reelección continua del presidente, hecho que significó un quiebre político y simbólico para el presidente y el MAS.

El tema se agravó ante el intento del MAS de forzar salidas “legales” inconstitucionales para viabilizar la reelección. Así lo hizo al lograr que el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) falle a su favor con el argumento de que la reelección indefinida es un derecho

humano. De esta forma pasó por alto el respeto a la voluntad popular expresada de manera directa en las urnas. Esta violación flagrante de la CPE deterioró aún más su legitimidad democrática. La injerencia del gobierno sobre el TCP puso en evidencia la predisposición de romper todo límite de contención a la concentración del poder. Este evento, entre otros, marcó el inicio del desgaste gradual, pero definitivo, y la pérdida de legitimidad del proyecto político hegemónico del MAS.

### **6.3. Elecciones 2020: crisis postelectoral y recomposición del partido predominante**

Si en octubre y noviembre de 2019 nadie estaba preparado para el derrumbe del gobierno del MAS, la anulación de las elecciones y la crisis postelectoral que llevó a la abrupta renuncia de Evo Morales, el 18 de octubre de 2020 tampoco se esperaba que los resultados electorales le dieran una contundente victoria con el 55,11% de la votación. Para las elecciones de 2020 se habilitó un total de ocho alianzas o partidos políticos. Sin embargo, cabe destacar que tres de las siete candidaturas contrarias al MAS declinaron su participación en la contienda (Juntos, Libre 21 y ADN) poco antes de su realización, hecho que, lejos de contribuir a la concentración del voto en favor de una opción, hizo lo contrario, ya que fue señal de una falta de consistencia del bloque anti-MAS.<sup>16</sup>

Para las elecciones de 2019 sobran razones para prever un significativo giro en la reconfiguración del sistema partidista y en la composición de la representación política en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), hasta 2014 hegemonizada por el MAS. Después de 14 años, la alianza Comunidad Ciudadana (CC), constituida sobre la base del FRI como partido oficialmente registrado y tres agrupaciones de Chuquisaca, Tarija y Cochabamba, apareció como la alianza que se perfilaba para disputar competitivamente al MAS. Los más optimistas

---

16 La definición y la dinámica del bloque anti-MAS, antípoda del bloque del MAS, han sido ampliamente desarrolladas por Marcelo Arequipa (2020) al referirse a la “la polarización a la boliviana”, concepto que resulta pertinente para fines de este análisis. .

preveían que CC derrotaría al MAS en una segunda vuelta, lo cual no ocurrió debido a la anulación de las elecciones ante la sindicación de manipulación dolosa de los resultados electorales a fin de evitarlas.

Sin embargo, en 2020, la alianza CC disminuyó su apoyo electoral a 28,83%, es decir, 7,7% menos en apenas un año, determinando que el MAS lograra una mayoría absoluta, aunque no los dos tercios de representantes en la ALP. Ahora bien, ¿qué factores determinan el comportamiento electoral del año 2020 y el retorno del MAS al poder? Mucha tinta ha corrido para responder a esta interrogante. Un primer dato tiene relación con el contexto que rodeó el proceso electoral, marcado por la polarización resultante de la crisis postelectoral de 2019 y una transición constitucional accidentada, por un lado, y por los efectos disruptivos de la pandemia de COVID-19 en todos los órdenes de la vida social, económica y político-electoral, por otro.

Mientras el MAS se rearmaba y cohesionaba a sus bases, recurriendo nuevamente a la exacerbación de tensiones identitarias, aprovechaba las penurias de la población en tiempos de pandemia para evocar la bonanza asociada a la gestión económica de su candidato, quien proyectaba certidumbre en medio de los errores del bloque de oposiciones.

No hay duda de que la improvisación y volatilidad de la diversidad de actores del bloque anti-MAS en este periodo, lejos de transmitir certidumbre, profundizó la desconfianza. El rol de la presidente Añez como candidata selló el carácter fallido de un gobierno que no comprendió su rol como garante de una transición compleja.

La precariedad del bloque anti-MAS se manifestaba en la “presencia de presidenciales sin partido y de partidos sin militantes ni líderes competitivos”, es decir, un abanico disperso de siglas sin vida orgánica ni arraigo en la sociedad. Se presumía que las candidaturas no partidarias eran la mejor carta para convencer a un electorado desconfiado y hostil a los partidos. Por otra parte, para los partidos contendientes, sea individualmente o en alianzas, su participación constituía una oportunidad para sobrevivir y preservar su sigla a pesar de tener una existencia aparente en periodos no electorales. Es variada la evidencia que confirma esta crónica debilidad (Brockmann, 2021).

## El MAS

recuperó el apoyo de los sectores que desde 2016 le quitaron su respaldo. El electorado priorizó la certidumbre, la estabilidad política, social y económica que algún momento encarnó el MAS y su candidato. El desgaste de Añez contribuyó a que sus “negativos” se proyecten y transfieran a otras fuerzas y alianzas contrarias al MAS, cuya fragmentación y ausencia de anclaje en los sectores populares se consideraba señal de racismo, y exclusión. (Brockmann, 2021: 35)

## 7. Elecciones 2025: implosión, fragmentación e incertidumbre

El año 2021 existía relativo consenso en que la victoria del binomio Arce-Choquehuanca anticipaba el tránsito hacia el “postevismo”. Tras las lecciones del 21F y la crisis de 2019 se daba por sentado que se había cerrado el ciclo de Evo Morales como líder y potencial aspirante a la presidencia. Se partía de la premisa de que la sostenibilidad del MAS como proyecto político central en la historia contemporánea pasaba por asegurar la renovación de sus liderazgos.

La renovación del MAS dependía, en gran medida, no sólo de la capacidad del gobierno de enfrentar la crisis económica que anunciaba el fin del ciclo del gas, sino ante todo de la capacidad de gestionar las tensiones que ya se insinuaban entre Arce, como jefe de Estado, y Morales como jefe histórico del instrumento político. A partir del triunfo de Arce Catacora se daba por sentado que el MAS pasaba la prueba de consistencia como organización política y movimiento con profundo arraigo en la sociedad, ya que estaría superando la dependencia respecto a la influencia carismática y caudillista de Evo Morales. Cuatro años después, la realidad confirma todo lo contrario.

Desde el año 2020 el país ha sido testigo de la lenta pero incontenible implosión que ha experimentado el MAS como instrumento político. No tuvieron la capacidad de administrar adecuadamente las tensiones entre Evo y Arce, como tampoco de tomar medidas para resolver el acelerado deterioro de la economía y la crisis multidimensional que en todos los órdenes afecta al país. Crisis cuyos efectos

ha desahuciado la aspiración reeleccionaria del presidente Arce, cuya popularidad y aceptación no supera un dígito.

La disputa de facciones *evistas* y *arcistas* para hacerse de la preciada sigla del MAS-IPSP, así como la lucha en torno a la habilitación de la candidatura de Morales a la presidencia, han sido encarnizadas. No viene al caso detallar el itinerario de altercados y los múltiples mecanismos adoptados para impedir la candidatura de Evo Morales, por un lado, y combatir al gobierno de Arce y habilitar “por las buenas o las malas” la postulación presidencial de Evo, por otro.

Lo cierto es que, a pocas semanas de los comicios del bicentenario, el MAS hegemónico ya no es el mismo. La papeleta electoral para las elecciones del mes del bicentenario es la más fehaciente demostración de ello. El *arcismo* se hizo de la sigla del MAS para postular a Eduardo del Castillo; Andrónico Rodríguez, actual presidente del Senado, inicialmente identificado como la opción renovadora del MAS, postula por Alianza Popular, cuyo partido pivote es el Movimiento Tercer Sistema (MTS), fundado por Félix Patzi, exdirigente y disidente del MAS. También figura como candidata presidencial Eva Copa, actual alcaldesa de El Alto y exlegisladora del MAS, a la cabeza de Morena, partido nacional de reciente creación.

Por su parte, el bloque de las oposiciones ha postulado a siete de los diez binomios en carrera. Se estima que cuatro de ellos son electoralmente competitivos, con posibilidad de acceder a escaños en el Legislativo. En primer lugar está la Alianza Unidad, conformada por Unidad Nacional (UN) y por Creemos, agrupación del gobernador cruceño privado de libertad, que postula a Samuel Doria Medina, jefe de UN. En segundo lugar se encuentra la alianza Libre, constituida en torno al FRI y el Movimiento Demócrata Social (MDS), que postula al expresidente Jorge Quiroga. Manfred Reyes Villa, alcalde de Cochabamba, es candidato presidencial por Súmate, partido creado recientemente bajo su liderazgo predominantemente regional. No es la primera vez que estos tres candidatos encabezan fórmulas electorales en los últimos 20 años. Por otra parte, destaca la sobrevivencia formal del PDC, partido disputado por candidatos presidenciales sin partido, el cual formalizó la candidatura del senador de CC Rodrigo Paz, inicialmente dirigente del MIR.

Otro rasgo recurrente en el variopinto conjunto de siglas opositoras es la precariedad y debilidad orgánica de partidos que aspiran a la presidencia. Se repite el síndrome de presidenciables sin partido y de partidos sin plena vida orgánica ni líderes competitivos. En las listas de candidatos de oposición para los comicios de 2025 figura un significativo grupo de senadores y diputados de CC y Creemos; se trata de bancadas que, al tomar posición de sus cargos el año 2020, experimentaron fracturas tempranas o su progresiva dispersión debido a la falta de un liderazgo que las cohesione.

Finalmente, Evo Morales vio frustrada su habilitación como candidato presidencial con una sigla ajena por razones constitucionales. Pese al accionar disruptivo del *evismo* para entorpecer el proceso electoral, es mayoritario el consenso de que las elecciones son el único camino para resolver la crisis terminal del modelo económico del MAS y sus efectos gravísimos en la economía nacional y en la vida cotidiana de los bolivianos.

Los conflictos de larga duración e intensidad variable experimentados por el MAS como partido hegemónico han tenido efectos tóxicos a distintos niveles, por ejemplo a nivel institucional y de las organizaciones sociales del bloque popular que representa. Con una bancada fracturada, el *evismo* ha bloqueado sistemáticamente la gestión del gobierno. El *arcismo*, desde el gobierno, optó por instrumentalizar la justicia y el funcionamiento del TCP hasta convertirlo en un suprapoder que usurpa atribuciones del legislativo y del TSE. Convirtió al TCP en su dispositivo de gobernanza y brazo de judicialización de la política.

La crisis del MAS profundizó la polarización del país en torno a la narrativa del golpe vs. el fraude instalada a partir de la crisis de noviembre de 2019. Satanizó los acuerdos multipartidistas y plurales en el Legislativo por ser sinónimo de traición. Este es el escenario de desinstitucionalización y polarización fragmentada de dos bloques sociales y políticos. Bolivia se apresta a conmemorar el bicentenario y a ejercer su derecho al voto en un contexto de crisis y zozobra que anuncia la recomposición del sistema de representación y partidista, en una transición accidentada cuyo derrotero es aún incierto.

## 8. A modo de cierre

Este paseo por 145 años de historia política focalizada en la configuración del poder, la dinámica y trayectoria de los sistemas partidistas y de sus actores, deja un conjunto de lecciones, algunas concluyentes, otras de carácter hipotético y reflexivo.

Un primer elemento que llama la atención es que el fin de ciclo o implosión de sistemas partidistas especialmente dominantes, como el ciclo de la Revolución nacional o del MAS hegemónico, son seguidos de un vaciamiento de la política, una fragmentación y existencia aparente de los partidos políticos, cuya vida orgánica se limita a periodos electorales del sistema nacional y subnacional. Aquí aplica la definición minimalista de partido político o la definición de “taxi partidos o partidos fantasma” de Rivadeneira (1985).

Todo indica que el modelo o concepción de partido deseable contemplado en la legislación contemporánea no es congruente con la cultura política imperante en las organizaciones políticas a la hora de hacer cumplir sus estatutos y administrar las tensiones y disputas de poder inevitables en el ámbito político.

En esta línea se identifica al faccionalismo partidista como una característica persistente. Las disidencias y fracturas que experimentan los partidos en todos los periodos y ciclos revisados confirman la inexistencia o inoperancia de los mecanismos internos para canalizar las controversias internas. O lo que es peor, dan cuenta de un patrón de comportamiento deliberadamente contencioso que abona el terreno que naturaliza el accionar al margen de los marcos institucionales que regulan las disputas por y desde el poder.

La consigna de desterrar el caudillismo y superar el periodo de gobiernos militares que inspiró la inauguración del sistema partidista a finales del siglo XIX quedó en eso, en consiga. La existencia de coaliciones dominantes y procesos decisionales en torno al jefe del partido u, ocasionalmente, al jefe/con poder presidencial contribuye a la oligarquización y burocratización que arropa el jefaturismo con prácticas inevitablemente caudillistas.

Con matices, lo propio ocurre respecto a prácticas clientelares y a las expectativas de intercambio político prebendal marcadas por el

patrimonialismo como rasgo inherente de la gestión política de los recursos del Estado. Este patrón de comportamiento se exagera en tiempos electorales, cuando cualquier recurso vale para “reproducir el poder” y no garantizar condiciones de igualdad en la competencia electoral.

Las transiciones de un ciclo político a otro observadas en los distintos momentos de la historia son convulsas y accidentadas, marcadas por asonadas ya sea militares o insurreccionales, con manifestaciones de violencia de intensidad variable. Cada ciclo se caracteriza por la configuración de sistemas partidistas y orientaciones ideológicas distintivas y a cuyo agotamiento o desgaste le siguen transiciones disruptivas del sistema. Son transiciones que desbordan toda capacidad del sistema político y de los actores políticos de gestionarlas. Entre rupturas, giros o movimientos pendulares, las transiciones no fueron ordenadas, característica ante la que no estuvieron blindados los procesos políticos a lo largo de 43 años de vida democrática.

Los ciclos en los que prevalecen sistemas partidistas hegemónicos no sólo se sostienen en votos y la legitimidad que los acompaña, sino en la debilidad del pluralismo político y en el uso del Estado para perpetuarse. A propósito de este punto, corresponde analizar las lecciones que dejan los continuos o forzados intentos reeleccionarios a lo largo de la historia. Todos estuvieron fuera de la ley y tuvieron efectos disruptivos y desordenadores de la dinámica política.

En este marco corresponde revisar los efectos de la interrelación entre la normativa electoral y la cultura política prevaleciente. Ocurre en el caso de la reelección continua y el rol simultáneo de candidato/presidente un momento propicio para exagerar comportamientos patrimonialistas y clientelares, vulnerando el derecho democrático y plural de competir en igualdad de condiciones. La reelección en sí misma, combinada con el sistema presidencialista, tiene un impacto en el comportamiento de los partidos y sistemas partidistas al bloquear procesos de renovación interna de liderazgos que dinamizan la vida de las organizaciones políticas.

En este repaso de los sistemas partidistas se constata que el ciclo de la democracia pactada es el único periodo de la historia durante el cual se producen sucesiones y transmisiones de mando ordenadas,

haciendo efectivo el principio de alternancia multipartidista que asegura la continuidad de gobiernos en el marco del orden constitucional.

Otra constatación. El protagonismo de regímenes militares, cualquiera sea su orientación (socialista o nacionalista), no puede disociarse de la presencia directa o indirecta de sectores civiles y liderazgos políticos que se forjan en torno a ellos o en la lucha política o insurreccional contra ellos. A partir de la post Guerra del Chaco sobran argumentos para definirlos como regímenes de facto cívico-militares.

La historia política del país está atravesada por contradicciones asociadas a los clivajes o tensiones irresueltas que modelan la orientación de las agendas priorizadas por distintos actores políticos, sean estas agendas territoriales, étnico-culturales o socioeconómicas en sus matices y complejidades, sin descartar la influencia de acontecimientos y corrientes de pensamiento internacionales que imprimen su influencia en la formación de partidos. La teoría de los clivajes es un marco conceptual y metodológico que contribuye a la mejor comprensión y caracterización de los sistemas partidistas y su posicionamiento frente a estas tensiones. Tomando en cuenta los contextos y las tensiones estructurales presentes a lo largo del periodo analizado, con sus matices, la tensión entre inclusión y concentración oligárquica del poder ha sido omnipresente a lo largo de 145 años.

Sin embargo, entre rupturas y continuidades, hay avances acumulativos en el desarrollo del sistema político de la sociedad boliviana, invisibilizados por corrientes rupturistas e intentos refundacionales de la patria. Resulta claro que Bolivia no es la misma que hace 100 años, ni es como aquella que heredamos de la Revolución nacional o de la lucha por la instauración de la democracia. Los avances democráticos se bloquean en un contexto en el que prevalecen corrientes antipolíticas, antipartido, corporativas y personalistas que develan la precariedad o inexistencia de partidos en el sistema partidista. Empero, la legitimidad del sistema de representación demanda más que nunca la recuperación del ejercicio plural de la política, siendo los partidos con proyectos de país más necesarios que nunca. A partir de esta evidencia cabe reconocer que no será posible enfrentar los desafíos del presente sin la revalorización del pacto como consustancial del oficio político en democracia. Las elecciones del bicentenario

son la oportunidad de reconstituir un sistema partidista plural que administre la fragmentación que caracteriza el momento. Este será el desafío gigantesco de quienes asuman la responsabilidad de conducir la transición a un nuevo ciclo político en ciernes.

## Bibliografía

Arequipa, Marcelo

2020 “Polarización a la boliviana”. *Polarización y conflicto: midiendo los riesgos de la violencia*. Roberto Laserna (dir.). Cochabamba: Ceres. 43-52.

Barragán, Rossana

2014 “Las normas y prácticas legales: Soberanía de jure del pueblo y elecciones”. *Bolivia, su historia*. Tomo IV. 91-97.

Brockmann, Erika

2021 “Elecciones generales 2020. El retorno del MAS, efectos y nuevas preguntas”. *Revista Andamios*, año 6, núm. 10: 29-38.

2022 “Instituciones democráticas: Itinerario de una construcción compleja y accidentada (1982-2003)”. *La trayectoria de la democracia en Bolivia: 40 años de lucha, sueños y esperanza (1982-2022)*.

Cordero, Carlos H.

2014 *Del sistema liberal representativo al sistema liberal comunitario*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung,

Crabtree, Jhon; George Gray; Laurence Whitehead (eds.)

2009 *Tensiones irresueltas: Bolivia pasado y presente*. La Paz: Plural editores.

Gamboa Rocabado, Franco

2009 “Asamblea Constituyente en Bolivia: Una evaluación de su dinámica”. *FRONESIS Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, vol. 16, núm. 3: 487-512.

Lazarte, J.

1991 “Partidos, democracia, problemas de representación e informalización de la política: Caso Bolivia”. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, núm. 74: 579-614.

- 2010 *Nuevos códigos de poder en Bolivia*. La Paz: Plural editores.  
Leaño, E.
- 2005 *Sistemas electorales en Bolivia. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*. La Paz: Corte Nacional Electoral.  
Irurozqui, V. M.
- 2021 “La contienda electoral entre dos guerras: Partidos políticos y politización social a través de las urnas, 1881-1925”. *Un amor desenfrenado por la libertad: Antología de la historia política de Bolivia (1925-2020)* Tomo I. L. Cajias e I. Velázquez (coords.). La Paz: Fundación Konrad Adenauer. 335-363.  
Mansilla, H. C. F.
- 2010 “La cultura política en Bolivia: La posibilidad del populismo autoritario”. *Estudios políticos*, núm. 21: 181-202. Consultado, 15 de junio de 2025. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So185-16162010000300010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185-16162010000300010&lng=es&tlng=es)
- Mayorga, René A.
- 2001 “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”. *Tipos de presidencialismo y coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso. 101-135.
- Mendieta, Pilar
- 2014 “La modernización del sistema político”. *Bolivia, su historia*. Coordinadora de Historia. Tomo IV. 197-204.
- Mendieta, Pilar; Ana María Lema
- 2014 “Los liberales enfrentan un nuevo siglo”. *Bolivia, su historia*. Coordinadora de Historia. 273-281.
- Mesa, Carlos D.
- 1990 *Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles*. 2.<sup>a</sup> ed. La Paz: Ed. Gisbert.
- Opinión
- 2016 “Los campos de concentración en Bolivia”. *Opinión*, 9 de octubre.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- 2007 *El estado del Estado: Informe de Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD.

Prud'homme J. F.; C. Heras

2021 “Sistemas de partidos”. *Prontuario de la democracia*. UNAM. Web. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/sistema-de-partidos/>

Rivadeneira, R.

1985 “Partidos políticos, partidos taxi y partidos fantasma” (parte I y II). *Nueva Sociedad*, núm. 74; núm. 75.

Romero B., S.

2010 “El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y lugares”. *Mutaciones del campo político*. La Paz: PNUD.

Romero, Carlos; Carlos Böhr; Raúl Peñaranda

2009 *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FES/FBDM.

Sartori, G.

1980 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Seoane de Capra, A. M.

2015 “El despertar de las energías sociales y políticas”. *Bolivia, su historia*. Tomo V. La Paz: Coordinadora de Historia. 27-126.

Stefanoni, P.

2015 *Los inconformistas del Centenario: Intelectuales, socialistas y nación en una Bolivia en crisis (1925-1939)*.

Ticona, E.

2006 “La representación de los pueblos indígenas-campesinos en la política boliviana”. *La representación política en Bolivia: Tendencias y desafíos*. La Paz: IDEA/PNUD.

Tinta, E.

2022 “2 de agosto, crisis de identidad y olvido conmemorativo”. *Fundación Tierra*. Web. <https://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/1062-2-de-agosto-crisis-de-identidad-y-olvido-conmemorativo>

Vázquez, Humberto; José de Mesa; Teresa Gisbert

1988 *Manual de historia de Bolivia*. 3.<sup>a</sup> ed. La Paz: Ed. Gisbert.

Zegada, María Teresa et al.

2021 *Disonancias en la representación política: partidos aparentes y sociedad en acción*. La Paz: Ceres/Plural editores.

## **Anexo I**

### **Relación de siglas partidarias por periodo analizado<sup>17</sup>**

#### **Conservadores, liberales y antiliberales en el Estado oligárquico (1880-1930)**

<b>PC</b>	<b>Partido Conservador</b>
	PCC: Partido Constitucional Constituyente
	PD: Partido Demócrata
<b>PL</b>	<b>Partido Liberal</b>
	PLD: Partido Liberal Doctrinario
	PLP: Partido Liberal Puritano
<b>UR</b>	<b>Unión Republicana</b>
	PRG: Partido Republicano Genuino
	PRS: Partido Republicano Socialista
<b>PN</b>	<b>Partido Nacional</b>
<b>PS</b>	<b>Partido Socialista</b>

#### **Primera generación de partidos: guerra y post Guerra del Chaco**

Convención Nacional 1938

#### **Frente Único Socialista**

<b>PO</b>	Partido Obrero
<b>PSU</b>	Partido Socialista Unificado
<b>PSI</b>	Partido Socialista Independiente
<b>PRS</b>	Partido Republicano Socialista

– Marxistas:

<b>PIR</b>	Partido de Izquierda Revolucionario (prosoviético) (1940)
<b>POR</b>	Partido Obrero Revolucionario (trotskista) (1938)
<b>PCB</b>	Partido Comunista Boliviano (prosoviético)

– Nacionalistas:

Radepa Razón de Patria (logia secreta militar)

---

<sup>17</sup> Tomando en cuenta la genealogía partidaria de Romero (2010).

**MNR Movimiento Nacionalista Revolucionario (1942)<sup>18</sup>**

FSB: Falange Socialista Boliviana (1937)

PURS: Partido de la Unión Republicana Socialista (1946) (aglutina a partidos tradicionales preexistentes)

ACB: Acción Cívica Boliviana

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario

PRA: Partido Revolucionario Auténtico

PRIN: Partido Revolucionario de Izquierda Nacional

MNR-I: Movimiento de Izquierda Revolucionaria

**PDC: Partido Demócrata Cristiano (PSC: Partido Social Cristiano) (1954)**

### **Segunda generación de partidos: Bolivia post Revolución nacional**

FRB Frente de Revolución Boliviano. **(Alianza elecciones 1966)**

PRA

MPS: Movimiento Popular Cristiano

PSC: Partido Social Cristiano

PIR

PCML: Partido Comunista Marxista Leninista (prochino) (1965)

**FRI: Frente Revolucionario de Izquierda (1978)**

MIR: Movimiento de la Izquierda Revolucionaria

PS: Partido Socialista

PS-I Partido Socialista I

PS-A Partido Socialista Atahichi

**ADN: Acción Democrática Nacionalista**

MITKA: Movimiento Indio Tupaj Katari

MRTK Movimiento Revolucionario Tupak Katari

FULKA: Frente Unido de Liberación

PIB: Partido Indio de Bolivia

---

<sup>18</sup> Partidos políticos con registro de personería jurídica ante el TSE.

**TRANSICIÓN E INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA:  
segunda y tercera generación de partidos**

- UDP: Unidad Democrática Popular (**Frente**)  
 MNR-I: Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda  
 PCB  
 MIR  
 MPLN: Movimiento Popular de Liberación Nacional

**Tercera generación:**

- MBL: Movimiento Bolivia Libre (1985)  
 Condepa: Conciencia de Patria  
 UCS: **Unidad Cívica Solidaridad (1989)**  
 NFR: Nueva Fuerza Republicana (1995) / ADN  
 ASP: Soberanía de los Pueblos (1995)  
**MAS-IPSP: Movimiento al Socialismo- Instrumento Político por la  
 Soberanía de los Pueblos (1997)**  
 MSM: Movimiento Sin Miedo (1999) /MBL/MIR  
 MIP: Movimiento Indígena Pachacuty (2000)  
 UN: **Unidad Nacional**  
 PVB: Partido Verde de Bolivia (2007)  
 FPV: Frente para la Victoria (2009)  
 MDS: **Movimiento Demócrata Social (2013)**  
 PAN-BOL: Partido De Acción Nacional Boliviano (2018)  
 MTS: **Movimiento Tercer Sistema (2018)**  
 NGP: **Nueva Generación Patriótica (2024)**  
 APB-Súmate Autonomías Para Bolivia-Súmate (2024)  
 Morena: **Movimiento de Renovación Nacional (2025)**

# Historia analítica de las políticas públicas de Estado y las políticas públicas de Gobierno en Bolivia, 1825-2025

*Mario Eduardo Galindo Soza*<sup>1</sup>

## Resumen

Este ensayo busca realizar, primero, una breve conceptualización y distinción entre políticas públicas de Estado y políticas públicas de Gobierno. A partir de ello, se revisan, de manera analítica, ambos tipos de política pública y se clasifican en ocho periodos de la historia de Bolivia en sus 200 años de vida.

## 1. Introducción

Siempre se ha concebido que las políticas públicas son uniformes, cuando la discriminación entre políticas públicas de Estado, las que trascienden más de una gestión de gobierno, y políticas públicas de Gobierno, las que derivan de las propuestas electorales y se cumplen

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Económicas y Administrativas, doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Director de CEBEM. Ex viceministro de Participación Popular, Planificación Estratégica, Vivienda y Asentamientos Humanos, Microempresas y Planificación del Desarrollo. Ex gerente general del Consejo de la Judicatura. Exejecutivo del Banco Central de Bolivia. Docente universitario de la Universidad Mayor de San Andrés y varias universidades del país y del exterior, en pregrado y postgrado. Investigador y consultor nacional e internacional.

en una gestión de gobierno, tienen matices y diferencias notables. Este ensayo hace hincapié en estas diferencias y analiza las mismas, buscando, en algún caso, el entronque entre ambos tipos de política pública, y en otros, la disrupción entre las mismas.

Las políticas públicas de Estado se hallan, en algún sentido, desideologizadas. Porque atienden problemas perentorios y claves de una sociedad. Tanto los partidos políticos y gobernantes de derecha como de izquierda estarán de acuerdo en que se debe combatir la mortalidad materna y la mortalidad infantil, el analfabetismo y lograr la industrialización de los recursos naturales. En cambio, las políticas públicas de Gobierno estarán altamente contaminadas por prejuicios y consignas ideológicas: cada partido político o gobernante optará por políticas públicas de no intervención del Estado en la economía o de máxima injerencia del Estado en la economía; las privatizaciones y nacionalizaciones serán el eje de estas políticas públicas, por ejemplo.

Aquí es donde se hace una puntualización, en cada periodo de la historia de Bolivia, desde la óptica de las políticas públicas.

## **2. Políticas públicas de Estado y políticas públicas de Gobierno**

### **2.1. Teorías sobre políticas públicas**

#### ***2.1.1. Enfoques de la política pública***

Las políticas públicas pueden analizarse desde distintos enfoques teóricos. El desarrollo de las políticas públicas como campo académico independiente data de fines de la década de 1960, época en la cual, después de una reunión celebrada con los auspicios del American Social Science Research Council, el resultado de dos conferencias fue la compilación de varios documentos editados por Austin Ranney (1968). En 1972 se fundó la Policy Studies Organization, que marcó el surgimiento de otras asociaciones y varias publicaciones dedicadas a las políticas públicas (Henry, 1990: 6). No obstante, más que estas vertientes formales (en gran medida dominadas por las ciencias políticas), el tema de las políticas públicas y los problemas públicos

revistió gran importancia al merecer la atención de académicos provenientes de muy diversas áreas de interés. Las políticas públicas y los problemas públicos atraviesan las fronteras o líneas de demarcación, así el desarrollo de los estudios de políticas públicas se convertirá en característica intrínseca a todas las ciencias sociales. Esa es la razón que explica el surgimiento del análisis de las políticas públicas en la década de 1970 como un enfoque que ofrecía posibilidades a una ciencia social unificada o integrada, capaz de tender puentes entre las fronteras de las disciplinas académicas. La expectativa del análisis de políticas públicas como ámbito de investigación con capacidad de integrar a las ciencias sociales inspiró un dinámico simposio, organizado en 1971 (Charlesworth, 1972). Las aportaciones al debate se mostraron, en gran parte, escépticas a la búsqueda de tales ciencias sociales integrales por la vía de la ciencia de las políticas públicas. A partir de entonces, la historia de las ciencias sociales en las décadas de 1970 y 1980 consistió en confirmar aquellas dudas. Particularmente en las universidades había pocos indicios de que las fronteras entre las disciplinas se estuvieran abriendo o de que se estuviera adoptando un enfoque interdisciplinario. Aun así, en esas décadas se publicaron muchos libros de texto para cursos de licenciatura y posgrado acerca del análisis de la formulación de políticas y el papel del análisis en la toma de decisiones. En todo caso, es significativo que uno de los más importantes desarrollos del análisis de políticas públicas haya ocurrido fuera del ámbito académico.

Las décadas de 1970 y 1980 atestiguaron una auténtica explosión de las políticas públicas. La misma definición de política pública tiene variantes dependiendo de la escuela de pensamiento. Dye sostiene que la política pública es “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (2012: 3), lo que implica una interrelación entre el Estado y la sociedad en la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, Sabatier desarrolla el enfoque del ciclo de política pública, el cual identifica diversas etapas que incluyen: identificación del problema, formulación de políticas, implementación y evaluación o ajuste (Sabatier, 1999). Y es este modelo el que permite analizar de manera sistemática las decisiones gubernamentales a lo largo de la historia de Bolivia y su impacto en la estructura del Estado.

Las políticas públicas y los problemas públicos aportan un objetivo común para las ciencias sociales y para áreas de actividades económicas, políticas y culturales. Este objetivo común se ha traducido en una situación del carácter multidisciplinario del análisis de las políticas públicas y los problemas públicos. El análisis de políticas públicas exige la comprensión de los problemas políticos desde una visión global. Se debe incorporar la dimensión geográfica de las políticas públicas, por ejemplo (Parsons, 2007). El concepto tradicional de políticas se refiere al *programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental* (Meny & Thoening, 1992). En esta definición debe precisarse que, si bien la autoridad lo es a cuenta de que responde a un mandato democrático, sus funciones están establecidas y limitadas por la Constitución y las leyes. Cuando se dice poder público se está diciendo poder limitado por las leyes. Y cuando se dice legitimidad gubernamental, se está diciendo que el programa de acción debe ser aceptado por la población. Es más, la población debe sentirse hacedora de este programa de acción para que el mismo adquiera una constante legitimación.

Uno de los expertos en políticas públicas es el mexicano Luis Aguilar Villanueva, quien en su clásica colección de *Antología de Política Pública* señala que la política pública supone “las decisiones de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos” (Aguilar Villanueva, 2003).

En otro texto más actual, Luis Aguilar Villanueva refuerza esta idea de decisión y autoridad legítima al señalar que: “La política pública es producto de la interacción gobierno-sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es una obra pública y no sólo gubernamental” (2012). Lasswell no definió propiamente el concepto de política pública, pero sí su campo de estudio, refiriéndolo como aquel que se encarga del “conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política” (en Aguilar Villanueva, 2003).

En síntesis, como expone Roth (2002), las diferentes definiciones de política pública se han caracterizado por incluir elementos como

a) la participación del gobierno en su formulación, b) la identificación de situaciones problema que requieren solución, c) la definición de objetivos y, por último, d) los procesos que involucra su elaboración.

En consecuencia, la política pública, bajo un gobierno democrático, debe llevarnos a pensar en las nociones de lo público y de la ciudadanía. Lo público ya no sería sólo lo perteneciente al Estado y su administración. Lo público sería la esfera constituida por la participación de la ciudadanía en la planificación, ejercicio y control de las decisiones, o del programa de acción de este poder público. Y la ciudadanía ya no se referiría sólo a la participación individual de cada ser humano en el campo político, sino a la manifestación colectiva de participación en las decisiones políticas de un Estado. En la concepción tradicional de política pública se ha otorgado un papel demasiado central al Estado y al Gobierno de turno, sin una explícita mención a la necesaria participación de la población en el diseño de estas políticas.

Hay que distinguir también el concepto de agenda pública. La agenda pública es el conjunto de temas que una sociedad discute; se dice que la agenda pública es el reflejo mismo de una sociedad democrática, por ello, la democracia supone un proceso y una construcción de ciudadanos. Para la construcción de una agenda pública se precisa una amplia participación de actores de la sociedad. La ciudadanía, movilizadada de manera motivada, generalmente lo hace a partir de alguna organización social, es decir, de alguna agencia de movilización, en este sentido será mejor denominar a esta ciudadanía *agente*. Es posible que algunos agentes tengan mayor incidencia en la construcción de una agenda pública, la definición de agenda pública es un proceso político continuo que permite la participación de distintos agentes. Es responsabilidad de quien planifica generar mecanismos democráticos que posibiliten la participación.

El tránsito de la agenda pública a políticas públicas nunca es un proceso cerrado, pero debe ponerse límites y condiciones tanto a utopistas como a tecnócratas, dos de los enemigos del tránsito de la agenda a la política.

Los utopistas se concentran en resultados, y mientras más complejos los resultados, es decir, mientras más cercanos a crear utopías o

mundos de soluciones perfectas, son más críticos a la elaboración de cualquier política concreta. Por otro lado, los tecnócratas se concentran más en los procedimientos y lo realizable, descuidando la idea misma y los resultados que se esperan, que en el fondo es la idea misma de la política como respuesta a una agenda.

La *acción pública* debe entenderse como “un punto de intersección entre la acción gubernamental y la acción social” en el que la visión de lo público está determinada tanto por la esfera gubernamental como por la esfera social, de manera que es el reflejo de una relación “cruzada entre gobierno y sociedad”. Se reconoce que las políticas públicas están dirigidas a la solución de problemas públicos, no por ello se considera que necesariamente son una construcción en la que participen diferentes actores. Así, la discusión sobre si las políticas son una construcción basada en nuevas formas de gobierno horizontal que implican la interdependencia entre varios actores (Estado, empresas privadas y sociedad social) o si, por el contrario, se establecen a partir de decisiones exclusivamente gubernamentales, se mantiene abierta. Un ejemplo de este debate lo constituyen las posturas a favor del Estado pluralista, propuestas por teóricos como Robert Dahl o Charles E. Lindblom –en las que el Estado posee un “carácter eminentemente societal” y donde las estructuras gubernamentales están abiertas a la participación de diversos actores gracias a la existencia de una estructura de gobierno horizontal que la posibilita–, en contraposición con la perspectiva de Schmitter, quien asume que a la cabeza del Estado se encuentran “estructuras que ostentan el cuasi monopolio de la intermediación y de la representación de la sociedad frente al Estado”.

### **2.1.2. Modelo de múltiples corrientes de Kingdon**

El modelo de Kingdon plantea que la formulación de políticas públicas es el resultado de la confluencia de tres corrientes: problemas, políticas y contexto político (1995).

En Bolivia, la interacción de estas corrientes ha sido clave en eventos históricos como la Revolución nacional de 1952 y las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa. La aplicación de este

modelo permite comprender los momentos en los cuales las políticas han logrado consolidarse como soluciones efectivas a problemáticas nacionales.

### **2.1.3. Enfoque histórico-institucionalista**

El enfoque histórico-institucionalista, desarrollado por Thelen y Steinmo (1992), enfatiza la relevancia de las instituciones en la evolución de las políticas públicas. En el contexto boliviano, las instituciones han experimentado transformaciones significativas, como la creación del Estado Plurinacional en 2009. Este enfoque permite analizar la persistencia y el cambio en las políticas públicas a partir de estructuras institucionales preexistentes.

## **2.2. Políticas públicas de Estado y políticas públicas de Gobierno**

Se comprende que las políticas públicas de Estado son las que se formulan y proyectan para más de una gestión de gobierno y equivalen a políticas públicas de largo plazo. Se correlacionan con los planes estratégicos de largo plazo.

En el caso boliviano, en correspondencia con el anterior Sistema Nacional de Planificación (Sisplan), actual Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), son los que ahora se denominan Planes Generales de Desarrollo Económico Sociales (PGDES). El último plan de largo plazo en el caso boliviano es la denominada Agenda 2025, que va del año 2014 a 2025. Una revisión interesante de casos de políticas de Estado a nivel latinoamericano se encuentra en Parsons (2007).

En cambio, las políticas públicas de Gobierno son las que corresponden a aquellas formuladas para una gestión de gobierno de cinco años hoy (hasta el año 1997 los periodos de gobierno eran de cuatro años). Estas políticas públicas de Gobierno también se conocen como políticas públicas de mediano plazo, ya que el corto plazo se inscribe en los programas operativos anuales (POA). Estas políticas públicas usualmente se inscriben en los que, hasta el Sisplan, eran los PGDES y que ahora se han rebautizado como Planes

de Desarrollo Económico Social (PDES). Estos planes se constituyen, desde la Constitución Política del Estado de 1966, en una obligación constitucional. Así, en los últimos gobiernos democráticos, todos cumplieron con tener un PGDES/PDES, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1**  
**PGDES/PDES de 1982 a 2025**

Gobierno	Periodo	Plan PGDES/PDES	Orientación
Hernán Siles Zuazo	1982-1985	El Hambre no espera	Social-demócrata
Víctor Paz Estenssoro	1985-1989	Plan de Estabilización (DS 21060)	Neoliberal
Jaime Paz Zamora	1989-1994	La Revolución de la Conducta	Neoliberal
Gonzalo Sánchez de Lozada	1994-1997	El Plan de Todos	Neoliberal
Hugo Banzer Suárez/ Jorge Quiroga Ramírez	1997-2002	Plan Dignidad: Prevención, desarrollo alternativo, interdicción y erradicación	Neoliberal
Gonzalo Sánchez de Lozada/Carlos Mesa/ Eduardo Rodríguez Veltzé	2002-2006	Obras con Empleos	Neoliberal
Evo Morales Ayma	2006-2010	Suma Qamaña	Social-comunitaria
Evo Morales Ayma	2010-2014	Suma Qamaña. El Buen Vivir	Social-comunitaria
Evo Morales Ayma	2014-2019	El Buen Vivir con Desarrollo Sostenible	Social-comunitaria
Jeanine Añez	2019-2020		
Luis Arce	2020-2025	Buen Vivir con economía social comunitaria y productiva	Social-comunitaria

Fuente: Elaboración propia

Las políticas públicas de Estado se hallan, en algún sentido, desideologizadas ya que atienden problemas perentorios y claves de una sociedad. Tanto los partidos políticos y gobernantes de derecha como de izquierda estarán de acuerdo en que se debe combatir la mortalidad materna y la mortalidad infantil (SUMI/SUS), el analfabetismo y estimular la industrialización de los recursos naturales (Vinto en tema estannífero y plantas de licuefacción de gas en Yacuiba y Santa Cruz, por ejemplo). En cambio, las políticas públicas de Gobierno estarán altamente contaminadas por prejuicios y consignas ideológicas: cada partido político o gobernante optará por políticas públicas de no intervención del Estado en la economía o de máxima injerencia del

Estado en la economía, las privatizaciones y nacionalizaciones serán el eje de estas políticas públicas, por ejemplo.

Asimismo, las políticas públicas de Estado pueden darse a nivel subnacional. En el caso boliviano, Santa Cruz 2000, Chuquisaca 2010, Santa Cruz 2020, a nivel departamental, y La Paz 2040 a nivel municipal, todas son ejemplo de planes que reúnen políticas públicas de largo plazo, o políticas públicas de Estado.

Obviamente, las políticas públicas de Gobierno son comunes en las gestiones de prefectos departamentales electos y gobernadores departamentales hoy, asimismo, de alcaldes municipales, desde que fueron electos democráticamente.

Un análisis de las políticas públicas locales en Bolivia se concentra en la inversión pública municipal, entendiendo que la misma es la expresión fáctica de su ejecución (Gray Molina, 1997). Una evaluación más reciente y a nivel latinoamericano, se concentra en la gestión pública como expresión administrativa de las políticas públicas (Cunill y Ospina, 2003).

## **2.3. Factores políticos y su impacto en las políticas públicas**

### **2.3.1. Influencia de los movimientos sociales**

La presencia de movimientos sociales ha sido un factor determinante en la formulación de políticas públicas en Bolivia. Desde las rebeliones indígenas del siglo XIX hasta la Guerra del Gas en 2003, estos actores han influido en la agenda política y en la orientación de las decisiones gubernamentales (García Linera, 2005: 120).

### **2.3.2. Cambios de gobierno y reformas políticas**

Los distintos regímenes políticos en Bolivia han implementado políticas con enfoques divergentes. Por ejemplo, el periodo liberal (1880-1930) se caracterizó por un modelo económico de libre mercado, mientras que la Revolución nacional de 1952 impulsó reformas estructurales como la nacionalización de los recursos naturales y la reforma agraria (Klein, 2011: 245).

## **2.4. Factores socioeconómicos en la evolución de las políticas públicas**

### **2.4.1. Recursos naturales y desarrollo económico**

La explotación de recursos naturales ha sido un eje central en la economía boliviana y en la formulación de políticas públicas. Entre los hitos más significativos se encuentran la nacionalización de las minas en 1952 y la nacionalización del gas en 2006, ambas con efectos directos en el desarrollo económico y en la redistribución de la riqueza (Peres-Cajías, 2017: 88).

### **2.4.2. El extractivismo como enfermedad económica del país**

El modelo boliviano, desde su nacimiento como República, fue el extractivo: desde 1825 a 1890 la plata, desde 1890 a 1920 la goma, desde 1920 a 1970 el estaño, desde 1970 a 2000 el petróleo y el estaño, y desde 2000 a 2025 el gas, y en menor medida el estaño y el oro. Hoy parece inaugurarse otra etapa: litio, oro, estaño y otros minerales. Siempre el extractivismo persiguiendo al país. Esto no permite acumulación ni creación de valor agregado (Velásquez y Pacheco, 2018). Ya se analizará más adelante los avances en industrialización, que fueron bastante exiguos.

### **2.4.3. Políticas sociales paliativas y no estructurales**

La política social en Bolivia fue poco estructural. No se tuvo políticas públicas de educación (Ipiña Melgar, 2013) o salud (Mendizábal, 2002) que garanticen la reproducción del capital humano. No se tiene una política cultural que sea sostenible. La multiculturalidad, interculturalidad e intraculturalidad del último periodo del Estado Plurinacional tuvieron un tinte más de instrumentalización política que de una auténtica reivindicación de la cultura nacional. Otras políticas sociales son absolutamente inexistentes o faltas de perspectiva, como en deporte y turismo.

### 3. Justificación

Desde su independencia en 1825, Bolivia ha experimentado una evolución significativa en la formulación e implementación de políticas públicas. Por lo cual, este estudio propone una historia analítica de las políticas públicas en Bolivia desde 1825 hasta 2025 con el objetivo de examinar las decisiones gubernamentales y sus efectos en la sociedad a lo largo de los distintos periodos históricos. A través de un enfoque interdisciplinario, se busca identificar los factores políticos y socioeconómicos que han determinado el rumbo de la política pública en el país.

El análisis de la evolución de las políticas públicas en Bolivia permite establecer patrones de continuidad y cambio en la gestión estatal, así como evaluar el impacto de reformas y estrategias adoptadas en diferentes momentos históricos. A lo largo de casi dos siglos, el país ha experimentado transiciones entre modelos proteccionistas, liberales, nacionalistas y neoliberales, cada uno influenciado por las coyunturas internas y externas. Asimismo, la participación de movimientos sociales, el acceso a recursos naturales y la estructura institucional han desempeñado un papel determinante en la orientación de las políticas implementadas.

En este marco, se plantea la siguiente pregunta central: ¿cómo se han producido y han evolucionado las políticas públicas en Bolivia desde la independencia hasta la actualidad y qué factores políticos y socioeconómicos influyeron en su implementación? Esta interrogante guía el análisis histórico y estructural del estudio, permitiendo identificar los factores que han determinado el diseño y ejecución de las políticas públicas en diferentes contextos. Para responder a esta pregunta, se examinarán los momentos clave en la historia del país, desde el proteccionismo económico del siglo XIX hasta las reformas neoliberales y el establecimiento del Estado Plurinacional en el siglo XXI. Se analizará, además, el papel de los actores políticos, los movimientos sociales, la evolución institucional y el impacto de las transformaciones económicas en la formulación de políticas públicas.

El gran problema de las políticas públicas en Bolivia ha sido su sostenibilidad y coherencia. Sostenibilidad para que se generen

políticas públicas de Estado que trasciendan más de una gestión de gobierno; y políticas públicas de Gobierno que tengan incidencia en el mediano y corto plazo y marquen el cambio ocurrido.

La relevancia de este ensayo radica en la necesidad de comprender cómo las decisiones gubernamentales han sido moldeadas por factores estructurales y coyunturales a lo largo del tiempo. A través de un enfoque analítico e histórico, se busca no sólo describir la evolución de las políticas públicas en Bolivia, sino también explicar los factores determinantes de su desarrollo. El estudio contribuirá, asimismo, a la literatura académica sobre la historia de la gestión pública en América Latina, proporcionando un marco de referencia para evaluar el impacto de los cambios políticos y socioeconómicos en la administración del Estado.

El enfoque metodológico adoptado es de carácter analítico e histórico, basado en la revisión de fuentes documentales, normativas y estudios académicos especializados. Se empleará un análisis comparativo para examinar las políticas públicas implementadas en distintos periodos y evaluar su efectividad en función del contexto político y económico de cada época. De esta manera, la investigación busca ofrecer un diagnóstico que permita comprender la lógica detrás de la formulación de políticas en Bolivia y su incidencia en la configuración del Estado y la sociedad.

#### **4. Periodización histórica de las políticas públicas en Bolivia**

Para estructurar el análisis, se periodiza la historia de la siguiente manera, de acuerdo al perfil ideológico, político y/o social.

La historiografía clásica boliviana, compuesta por autores como Alcides Arguedas (1879-1946), Porfirio Díaz Machicao (1909-1981), Enrique Finot (1891-1952), los esposos José de Mesa (1925-2010) y Teresa Gisbert (1926-2018) y su hijo Carlos (1953), Alipio Valencia Vega (1908-1984), Augusto Guzmán (1903-1994), e incluso historiadores más actuales como José Luis Roca (1935-2009), han periodizado la historia de Bolivia así:

- 1825-1880: periodo de los caudillos bárbaros (con excepción de gobiernos civiles como el de Tomás Frías)
- 1880-1900: periodo conservador
- 1900-1920: periodo liberal
- 1920-1936: periodo republicano (aunque todavía vendrán dos gobiernos republicanos más: Hertzog y Urriolagoitia)
- 1936-1952: periodo de los militares socialistas (con excepción de los dos gobiernos civiles antes citados)
- 1952-1978: periodo del nacionalismo revolucionario con sus dos vertientes: democrática (1952-1964) y autoritaria (1964-1978) (con excepción del gobierno de Torres de 1971)
- 1978-1982: periodo de dictaduras militares (con excepción de Guevara Arze y Lidia Gueiler)
- 1982-... periodo de la democracia pactada en sus dos vertientes hasta hoy: pactos interpartidarios (1982-2006) y pactos intercorporativos o de movimientos sociales (2006-2019)<sup>2</sup>

Las políticas de Estado corresponderán a políticas que tuvieron como denominador común todos los gobiernos de estos ocho períodos. Las políticas de gobierno serán anotadas puntualmente, dentro de cada periodo y al gobierno que correspondan.

Tampoco se considera la periodización exclusivamente ideológica que realiza Álvaro García Linera. García Linera introduce el concepto de crisis, de Gramsci, como aquel en que se produce un empate catastrófico y se tarda en conseguir un cambio de orientación ideológica del Estado. Su concepción del Estado es la de tres componentes: el Estado como un conjunto de instituciones, el Estado como un conjunto de ideas fuerza y el Estado como correlación de fuerzas entre bloques sociales (2008: 15 y ss.). Con ello, identifica las etapas de la historia así:

---

2 Otra forma de periodizar la historia de Bolivia es la que ofrece una cronología política de Bolivia desde 12.000-10.000 a. C. hasta el 21 de febrero de 2016 (González Ortega, 2017).

- 1900-1946 periodo liberal
- 1946-1952 periodo de crisis del liberalismo
- 1952-1978 periodo del nacionalismo revolucionario con sus dos vertientes: democrática (1952-1964) y autoritaria (1964-1978)
- 1978-1986 periodo de crisis del nacionalismo revolucionario
- 1986-2000 periodo del neoliberalismo
- 2000-2008 periodo de crisis del neoliberalismo
- 2008-... periodo del Estado Plurinacional

Recupera el concepto de “momento constitutivo” de René Zavaleta y establece tres momentos constitutivos que rebautiza como “puntos de bifurcación”: 9-12 de abril de 1952, agosto de 1986 (la Marcha por la Vida es su punto culminante, 21-28 de agosto de 1986, 25.000 trabajadores mineros marchan de Oruro a La Paz, pero el periodo completo empieza en junio y concluye en septiembre de 1986) y agosto a octubre de 2008 (toma de instituciones en Santa Cruz, referéndums autonómicos en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, etc.).

Otro concepto gramsciano, el de “empate catastrófico”, García Linera lo aplica al periodo 2000-2005, desde la Guerra del Agua en Cochabamba hasta el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones de 2005. Otro historiador marxista que ha intentado también usar esta metodología de análisis es Rafael Puente (2011).

Volviendo a nuestra periodización, ingresamos al recuento y análisis de las políticas públicas de Estado en cada periodo y las de gobierno, de las más notables.

#### **4.1. Periodo de los caudillos bárbaros o también denominado proteccionista (1825-1880)**

##### ***a. Políticas de Estado***

Durante este periodo, las políticas públicas de Estado se circunscribieron a la construcción de la República, por lo que se centraron en

la mantención de un ejército que al menos dé la imagen de resguardo de la territorialidad y de un Estado en ciernes. Se enfocaron en la protección de la economía nacional y en la consolidación del Estado, promoviendo barreras arancelarias y medidas de industrialización incipiente. Un indicador clave para entender esta política fueron los largos periodos de tiempo en los que hasta un 94% del presupuesto general de la nación se dedicaba a las Fuerzas Armadas (FF. AA.).

En el siglo XIX, Bolivia experimentó un periodo de formación y consolidación estatal, marcado por la influencia del caudillismo, la burocratización y la lucha por la independencia económica. Las políticas públicas se centraban en la organización del Estado, la distribución de tierras y la explotación de recursos naturales.

El caudillismo, con líderes militares como Andrés de Santa Cruz y José Ballivián, fue una característica dominante; estos muchas veces usaban la burocracia y la violencia para mantener el poder. La burocracia estatal se convirtió en un soporte político para los caudillos, generando un sistema de clientelismo y prebendas.

Mientras tanto, los debates políticos se centraban en la organización territorial, la definición de la ciudadanía y la participación de los diferentes sectores sociales. La economía boliviana se basaba en la explotación de materias primas, especialmente la plata.

Se intentó involucrar a los diferentes sectores sociales en la política, aunque las prácticas de clientelismo y el control de la burocracia limitaron la verdadera participación. La noción de ciudadanía se fue definiendo a través de la aplicación de códigos de leyes y la promoción de instituciones democráticas, aunque el caudillismo y las prácticas clientelistas obstaculizaban la igualdad ante la ley. Inicialmente, la movilización popular fue fundamental para lograr la independencia de Bolivia.

El debate entre proteccionismo y librecambismo primó en el siglo XIX. El proteccionismo se centraba en si se debía tener una balanza comercial positiva y una protección a la producción nacional, limitando importaciones de bienes similares a los producidos en el país. En la otra vereda, el librecambismo consideraba las ventajas comparativas de la eliminación del Estado en el comercio internacional

y la competitividad de las empresas definiendo la preferencia del consumidor (Adam Smith). En el gobierno de Santa Cruz se creó el departamento de Tarija, se realizaron dos censos (1831 y 1835 que dieron como resultado 992.277 habitantes), se promulgaron los códigos Mercantil, Penal, Civil y Minero, además se crearon la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz (1830) y la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba (1832), nuevas escuelas de artes y oficios, y se refundó del Ejército tras la salida de las tropas colombianas. Se estableció la protección a la producción de textiles y licores e impuestos a la importación de tocuyos, madapolanes y pouverlon (telas de algodón con percal), así como a las sedas, linos, mercería, cristales, loza y alhajas; también a aguardientes, vinos, coca y azúcar. Cobija se declaró puerto libre en el litoral, se creó el primer banco, Banco de Circulación en Potosí, se reactiva la minería y se crea la moneda feble (baja la ley de la moneda, con resultado positivo en el corto plazo, pero la desacredita ante el peso chileno en el largo plazo). Finalmente, en 1839 se crea el Régimen de Municipalidades (Mesa, 2014).

El gobierno de Ballivián tendrá dos políticas de Estado a destacar: la creación del departamento del Beni, con la finalidad de poner en producción las denominadas “tierras baldías”, plan que no funcionará hasta fines del siglo XIX con la explotación de la goma, y, emergente del Régimen de Municipalidades, el diseño del sistema de salud con la administración de la salud, que primero dependerá de las Intendencias y luego de los Concejos Municipales, en tareas especialmente de higiene. En 1845 se aprueba el Régimen de la Policía que tenía como tareas: resguardo de la salud pública, abasto de suministros de salud, manejo de hospitales y hospicios, administración de vacunas y administración de cementerios y enterratorios (Mesa, 2014).

El mentor del proteccionismo fue Isidoro Belzu, quien valorizó a los gremios y artesanos, prohibió a los extranjeros hacer comercio en el país, impuso altos aranceles para la importación de telas, protegiendo a 3572 telares censados en su gobierno, y paradójicamente otorgó concesión para la explotación de quina, lo que generó pingües ingresos al Tesoro General de la Nación. Por el contrario, José María Linares será el librecambista de la época.

En resumen, las políticas públicas en Bolivia durante el siglo XIX estuvieron marcadas por la lucha por la consolidación del Estado, el desarrollo de la economía a través de la explotación de recursos (plata, quina y goma) y la búsqueda de la participación de la población en la vida política. Sin embargo, el caudillismo y las prácticas clientelistas limitaron la verdadera participación de la sociedad y el desarrollo de una democracia plena.

Una política pública de Estado que no prosperó en sus albores, pero que luego transformó Bolivia, fue la del federalismo. En el Congreso Constituyente de 1871, Lucas Mendoza de la Tapia, diputado por Cochabamba, propone el cambio al modelo federal y es derrotado por pocos votos (3). Luego, entre 1874 y 1877, un diputado de Hilarión Daza, Andrés Ibáñez de Santa Cruz, no sólo lo propone, sino que toma militarmente, dos veces, Santa Cruz. Es reprimido y fusilado por el Ejército en 1877. Entre 1880 y 1900 hubo revueltas como la de los Domingos en Santa Cruz (Domingo Roca y Domingo Ávila) y la de Martín Lanza y los liberales en Quillacollo, Cochabamba y Oruro. Luego vendrá la Guerra Federal de 1898 a 1899, con José Manuel Pando liderando el bando federalista y traicionando esta idea posteriormente. Traiciona no sólo al federalismo y a los liberales, sino también a Chuquisaca, departamento del que era senador, y a La Paz, porque ofreció a sus dos representantes –alcalde y prefecto–, Federico Zuazo y Macario Pinilla, la capital y no cumplió; y a los indígenas, porque luego de utilizarlos en el asedio a las tropas de Fernández Alonso detiene primero y manda asesinar a Zárate Willka, su aliado y ahijado, líder indígena que apoyó su guerra, además de encubrir la masacre de Mohoza el mismo año de 1899.

Blanco Galindo, en 1931, realiza un referéndum en el que gana la descentralización político-administrativa con un 66% y la autonomía universitaria con 51%. No se aplica la primera, por la Guerra del Chaco de 1932 y el temor a una desmembración territorial. Varios parlamentarios notables abogarán por esta idea federal y descentralizadora: Franz Tamayo y Casimiro Corrales, en los años treinta y cuarenta; luego en los ochenta y noventa Carlos Dabdoub y varios parlamentarios y políticos cruceños como Carlos Valverde.

En 1994 se dicta la Ley de Participación Popular que descentraliza definitivamente el nivel municipal.<sup>3</sup> En 1995 se aprueba una Ley de Descentralización Administrativa que es una burla, no descentraliza nada. Resurgirá el tema con las autonomías entre 2005 y 2007. El Comité Cívico Pro Santa Cruz presenta una propuesta de autonomías departamentales y atisbos de autonomía indígena.<sup>4</sup> Esta idea se consolidará en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 (Galindo, 2015). El avance al 2025 es exiguo, pero la idea de esta reorganización territorial del país está latente. (Galindo, 2013).

## **b. Políticas de Gobierno**

### *Gobierno de Antonio José de Sucre*

Sucre intenta abrir una política educativa con las escuelas de formación. Se crea colegios de ciencias y artes en Sucre, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí. Se crea el colegio Junín en Sucre. El maestro de Bolívar, Simón Rodríguez, intenta hacer funcionar los seminarios expropiados a los jesuitas con los hijos “putativos”, así denominados a los hijos naturales de criollos con indígenas, entendiendo que los hijos de criollos y españoles tenían una mentalidad colonial y había que formar al nuevo ciudadano republicano. La escuela Modelo de Sucre tenía: a) educación de conocimientos básicos (lectura, escritura, aritmética, etc.), b) escuela de trabajo (capacitación técnica para oficios), c) promoción hacia el progreso basada en una educación para transformar riquezas naturales en bienes de uso, d) maestros que forman monitores (alumnos aventajados en cada curso. Sistema de premios y castigos. No prosperan por razones presupuestarias más

---

3 El equipo que elabora esta política no es del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), pese a que era el gobierno de Sánchez de Lozada. Esto le da un carácter de Estado a esta política pública. Carlos Hugo Molina, Roberto Barbery, Mario Galindo y Rubén Ardaya, entre otros, fueron los principales artífices de esta política pública.

4 Un equipo técnico compuesto por Juan Carlos Urenda y Mario Galindo desarrolla la propuesta, que es presentada al país y que se respalda con tres cabildos en Santa Cruz con presencia de hasta un millón de personas.

que por un error de concepción y diseño. Así y todo, se inauguran las primeras escuelas como el Colegio Nacional Ayacucho en La Paz, el Colegio Nacional Pichincha en Potosí y el Colegio Nacional Sucre en Cochabamba. En 1827 Sucre dicta el Código de la Educación, que consideraba escuelas primarias, secundarias, provinciales, centrales y de ciencias y artes (lenguas, poesía, retórica, filosofía –con lógica y matemática–, jurisprudencia y medicina). Finalmente funda el Colegio Militar en Sapahaqui en 1828, que funcionó irregularmente hasta la Guerra del Pacífico.

### *Gobierno de Andrés de Santa Cruz*

Dos políticas resaltan en este gobierno, la de expansión territorial con la Confederación Perú-Boliviana y la de un primer intento de reorganización político administrativa con los Consejos Provinciales de 1931. La primera se ejecutó a lo largo de al menos dos años y medio, la segunda quedó en formulación. Las políticas proteccionistas se han descrito anteriormente, dado que se mantuvieron por más de una gestión de gobierno y califican como políticas públicas de Estado.

### *Gobierno de Linares*

En este gobierno se intentó, al igual que en el de Santa Cruz, reorganizar la división político administrativa en 11 regiones. Luego, otra política a destacar son las facilidades impositivas a la minería, que abre las puertas a una incipiente inversión extranjera en el sector, principalmente chilena. Esto es un atisbo de librecambismo en el país.

### *Gobierno de Mariano Melgarejo*

Se da inicio a políticas agrarias y económicas, más explícitas en cuanto a generar un latifundismo orientado a la producción extensiva de cultivos, desconociendo las concesiones de tierras comunales que había realizado la Corona española.

El decreto de 1863 reconoció la propiedad de la tierra de los indígenas, pero también permitió la subasta de tierras libres. Se estableció

que la tierra debía tener propietarios individuales. Se dio dos meses a los indígenas para que compren su tierra. En menos de cuatro años, las tierras comunales pasaron a manos de particulares. Los remates se hicieron a precios irrisorios.

Se buscó modernizar el sistema tributario, sustituyendo los diezmos por un impuesto territorial en 1861. Este impuesto aplicado a la explotación de guano y salitre en el litoral será el origen de la Guerra del Pacífico.

### *Gobierno de Agustín Morales*

Lo primero que hizo fue devolver la propiedad de la tierra a las comunidades. La medida no pudo aplicarse porque su gobierno fue muy breve y porque se produjeron innumerables litigios.

### *Gobierno de Tomás Frías (segundo gobierno)*

Sera en este gobierno, en 1874, que se promulgue la Ley de Exvinculación que señala el derecho de propiedad absoluto de los indígenas que detentaban tierras desde sus antepasados. Dichos títulos sólo costaban 10 centavos, que era lo que valía el papel sellado de la época. Esto produjo una revista hasta 1880 que verificó y regularizó estos pagos y títulos. Se aprueba también un impuesto a los predios de Cochabamba y Tarija en lugar de antiguos diezmos, primicias y tributo indígena.

## **4.2. Periodo conservador (1880-1900)**

### ***a. Políticas de Estado***

En el periodo conservador de Bolivia (1880-1900), la política pública estuvo marcada por una estabilidad política, la construcción de instituciones y la gestión de recursos naturales. Se implementaron reformas políticas, económicas y sociales, pero también se enfrentaron desafíos como la inequidad social y una política oligárquica en las transiciones gubernamentales. También se establecieron diversas leyes que mantuvieron un gobierno centralizado.

Se impulsó la producción minera, especialmente la extracción de plata y otros minerales asociados como el plomo, en compañías mineras con capitales chilenos que tenían como socios a los que fueron los principales presidentes de la época, Aniceto Arce, Gregorio Pacheco y Severo Fernández Alonso. Ellos, además, impulsaron la construcción de ferrocarriles para transportar la producción a puertos chilenos. Se acomodaron a las consecuencias de la pérdida del litoral y fueron pragmáticos en su política minera.

También surgen grandes emprendimientos de minería de la plata, como la de los Aramayo de Chichas, en Tupiza.

Se protegió a la clase terrateniente, lo que llevó a la construcción de lo que después se denominará la rosca minero-feudal.

Como políticas públicas de Estado, se mantuvo la explotación y la opresión de las comunidades indígenas vía impuesto indígenal y retraso en el reconocimiento de tierras comunales, así como el pongueaje y los diezmos a patronos e Iglesia.

Bolivia sufrió pérdidas territoriales y económicas, especialmente en la Guerra del Pacífico. El Pacto de Tregua de 1884 culminará con el Tratado de Paz definitivo en 1904, con compensación a la pérdida territorial con dos ferrocarriles, desde Mejillones a Uyuni y desde Arica a La Paz.

Se profundizó la desigualdad social y económica entre diferentes grupos y comunidades. Se produjo la batalla de Kuruyuki, en la que el pueblo guaraní, dirigido por Apiaguaiqui Tumpa, intentó revertir la dotación de latifundios con tierras comunales guaraníes. Fueron derrotados con más de 6000 fallecidos.

Se impulsó la modernización y vinculación externa de Bolivia construyendo el ferrocarril de la nueva frontera con Chile hasta Oruro, en 1892. Este ferrocarril, denominado Ascotán, se mantuvo en funcionamiento hasta fines del siglo XX.

En 1887 se instaló la primera planta de energía eléctrica en Huanachaca y en 1888 en La Paz. En 1889 se instala el primer telégrafo y otra telefónica entre La Paz, Tacna y Arica. En simultáneo, se instalan teléfonos en Oruro.

Se crearon dos universidades más: la de Potosí, Tomas Frías, y la de Santa Cruz, Gabriel René Moreno.

## **b. Políticas de Gobierno**

### *Gobierno de Narciso Campero*

Su política más relevante fue la de negociar el Pacto de Tregua con Chile, suscrito en 1884, último año de su gobierno.

### *Gobierno de Aniceto Arce*

El ferrocarril de Huanchaca, como obra privada de Arce, es una a destacar. Asimismo, sienta las bases de la construcción de otros ferrocarriles. Refunda el Colegio Militar en 1884, en Irpavi, ciudad de La Paz, donde se encuentra actualmente, aunque ya había un asentamiento militar de entrenamiento en la zona.<sup>5</sup>

### *Gobierno de Gregorio Pacheco*

La construcción del Hospital Psiquiátrico Pacheco es la obra más significativa. Cabe resaltar que también realizó la remodelación y reacondicionamiento del Hospital Santa Bárbara, principal centro de salud de Bolivia desde la Colonia.

### *Gobierno de Mariano Baptista Caserta*

Crea el Banco de Argandoña en 1892, que se convertirá en el principal banco privado de Bolivia en el siglo XX, como Banco Nacional de Bolivia, existente hasta hoy.

---

5 Es de anotar la siguiente anécdota: cuando Bartolomé Mitre fue exiliado por el dictador Rosas de la Argentina, llegó a La Paz; la ley de exilio demandaba que el exiliado debía guardar una distancia de 100 leguas de distancia con el principal centro urbano. Por ello, Mitre acepta la invitación de Ballivián y se va a vivir a su hacienda en Cebollullo, que queda al sur de La Paz, más allá de Mecapaca y del Palomar. De allí se trasladaba los domingos a caballo hasta Irpavi, donde, junto a la guarnición, asistía a la misa del mediodía. En agradecimiento a ello, ofreció construir una iglesia, promesa que nunca cumplió ya siendo presidente de Argentina. Quien cumplió lo ofrecido fue el presidente Carlos Menem, con la construcción de la majestuosa Catedral Castrense existente hoy en día en Irpavi.

Firma otro tratado con Chile, con el ministro Barros, en 1895, que dará pie al Tratado de 1904.

### **4.3. Periodo liberal (1900-1920)**

#### ***a. Políticas de Estado***

El ingreso de Bolivia a la economía global incentivó políticas de libre comercio, privatización de recursos y fortalecimiento de un modelo exportador basado en la minería.

Durante el periodo liberal, de 1899 a 1920, se implementaron políticas públicas que, aunque no siempre lograron sus objetivos, sentaron las bases para futuros cambios. El gobierno liberal, que surgió tras la Revolución federal de 1899, buscó modernizar el país y fortalecer la identidad nacional.

Se promovió la secularización de la educación, la creación de escuelas públicas y la capacitación de maestros. Se buscó unificar el sistema educativo y modernizarlo.

Se fomentó la inversión extranjera, la apertura de nuevas minas y la construcción de ferrocarriles. Se intentó diversificar la economía, pero la dependencia de la minería de estaño continuó. Se construyeron carreteras y puentes, se modernizaron los puertos y se promovió la expansión de la red ferroviaria para conectar diferentes regiones del país.

Se implementó un sistema electoral más democrático, se legalizó el matrimonio civil y se promovió la libertad de expresión y de asociación. Se buscó limitar el poder de la Iglesia y fortalecer el Estado laico.

Se intentó fortalecer la soberanía boliviana en el territorio del Acre y en otras regiones fronterizas, creando aduanas y administraciones para consolidar el control estatal. Se modernizó el Código Civil y se creó la Corte Suprema de Justicia en Sucre.

Si bien se lograron avances en ciertos sectores, la economía boliviana seguía siendo muy dependiente de la minería y la desigual distribución de la riqueza continuó. Los liberales enfrentaron críticas por su autoritarismo y por la exclusión de grupos sociales. La Revolución federal de 1899 también fue producto de la lucha entre diferentes facciones políticas.

Se logró ampliar el acceso a la educación, pero la calidad de la misma y la cobertura seguían siendo insuficientes.

La economía boliviana fue afectada por las fluctuaciones de los precios de los minerales y por la crisis mundial de la década de 1920.

La pérdida de territorios en la Guerra del Acre (1903) marcó un punto de inflexión en la política exterior boliviana y generó tensiones con Brasil.

Si bien se modernizó el sistema legal, la corrupción y la falta de independencia judicial fueron problemas que persistieron. La reforma constitucional de 1910 restableció el sistema de sufragio universal y directo, aunque sólo en 1914 se pudo realizar la primera elección presidencial.

Se da inicio a la política pública de reivindicación marítima del Pacífico, desde 1904 hasta la CPE de 2009 que incorpora constitucionalmente el tema y su proyección en el juicio de La Haya en 2018, donde el fallo fue contrario a Bolivia, declarando que Chile no tiene obligación de entablar conversaciones sobre el tema.

En general, este fue un periodo de importantes cambios en Bolivia, pero también de grandes desafíos. Se sentaron las bases para la modernización del país, pero la desigualdad social y la dependencia económica continuaron.

## **b. Políticas de Gobierno**

### *Gobierno de José Manuel Pando*

Su principal política se refleja en el Tratado de Petrópolis, en 1903, el cual estableció una compensación para Bolivia de dos millones de libras esterlinas, aunque también se construyó el ferrocarril Guaqui-La Paz. En 1903 llegó el primer automóvil, aportado por Arturo Posnansky. Reestructuró el Ejército con una misión francesa. Fundó una escuela agrícola y ganadera. Construyó vías de penetración en valles, principalmente.

La Guerra del Acre en tres fases, en la que participó personalmente sólo en la tercera y en la que prácticamente no entró en combate, que provocó la intervención del Brasil, es lo más destacado de su presidencia.

Otro hecho importante es que se realizó el primer censo del siglo XX, en 1900, con el resultado de 1.725.271 habitantes. Los censos anteriores fueron más cálculos, en 1826 y 1854, y censos en 1831, 1835 (ambos en el gobierno de Santa Cruz y ya citado antes), 1845 y 1882. Este último arrojó 1.666.000 habitantes. Esto muestra un crecimiento poblacional muy lento, pese a la tasa de fecundidad próxima a 4. Muestra también una ausencia total de políticas públicas de población.

### *Gobiernos de Ismael Montes*

Un hecho destacable en estos periodos, y específicamente en 1904 es el denominado Memorándum Santa Cruz, que resaltaba:

- Bolivia sólo ha mirado al Pacífico, cuando se debe mirar al Atlántico, vía el río Paraguay.
- Después de la Guerra del Pacífico, Bolivia se ha vuelto tributaria de Chile y Perú.
- Los gobiernos sólo hacen discursos sobre el desarrollo del oriente.
- La vocación atlántica de los pueblos del oriente no debe ser aplacada.
- La libertad de comercio no protege los productos bolivianos, sino que los perjudica.

En 1907 se promulga la Ley del Servicio Militar Obligatorio.

Se ejecuta la primera reforma educativa; se adopta el positivismo como filosofía; se crea la Norma de Maestros de Sucre; se establece un currículo nacional y un sistema administrativo; se establecen dos ciclos: primaria y secundaria; se crean nuevas escuelas urbanas; se enfoca en la clase media urbana.

En 1906 se promulga la Ley General de Salud y se inaugura el complejo hospitalario de La Paz en 1916.

Se crea el Banco de la Nación en 1913, el diseño corresponde a Casto Rojas. Esta entidad tiene el monopolio de creación de la moneda.

### *Gobierno de Eliodoro Villazón*

En 1911 contrata una misión alemana para la reforma del Ejército, dirigida por el sargento mayor Hans Kundt, que jugará un rol clave en la Guerra del Chaco. Se crean las tres armas: Infantería, Caballería y Artillería. Se reglamenta las revistas. Se reorganiza la instrucción.

Se recibe la Misión Rouma en 1911 y se crea en La Paz la Normal Agrícola. Se complementa en 1915 con la Normal de Umala (La Paz), y en 1916 en Colomi (Cochabamba) y en Puna (Potosí), en el segundo gobierno de Montes.

## **4.4. Periodo republicano (1920-1936)**

### ***a. Políticas de Estado***

En el periodo republicano de Bolivia (1825-2009), la política pública estuvo marcada por la búsqueda de estabilidad política, la construcción de instituciones y la gestión de recursos naturales. Se implementaron reformas políticas, económicas y sociales, pero también se enfrentaron a desafíos como la inequidad social, la dependencia económica y las tensiones políticas.

Se establecieron diversas constituciones y sistemas políticos, pasando de un gobierno centralizado a una democracia representativa con sufragio universal y voto secreto.

Se impulsó la producción minera, especialmente la extracción de oro, y se implementó una política económica proteccionista para impulsar la industria local, aunque luego se abrió a la competencia internacional. No hubo políticas públicas de apoyo a la industria y sí una actitud muy contemplativa ante el comercio, que emergió con la llegada de diversas migraciones italianas (Soligno, Forno, Ferrari Ghezzi), españolas (Hernández de Venado), alemanas (Wolf de CBN, Stege), árabes (Said) y judías (comercios varios como los de Meyer, Mirtenbaum, Tutschneider, Pauker, en ramas de óptica, indumentaria, alimentos, línea blanca).

Se buscó la igualdad entre los ciudadanos, pero esto no fue bien visto por la clase terrateniente, lo que llevó a la suspensión de los decretos de reforma agraria.

La explotación y opresión de las comunidades indígenas continuó. En este período surgen los “apoderados” de las comunidades, que son sus miembros más instruidos e inician trámites de restitución de tierras comunales. Se producen dos masacres indígenas: Jesús de Machaqa, en 1921, por reclamos de los indígenas por maltrato, y la de Macha en Potosí, relacionada con la anterior.

Bolivia sufrió pérdidas territoriales y económicas, especialmente en la Guerra del Chaco. La política de Daniel Salamanca fue nefasta en cuanto a “pisar fuerte en el Chaco”, sin la organización conveniente de un Ejército homogéneo social y militarmente.

Se mantuvo una fuerte desigualdad social y económica entre diferentes grupos y comunidades. Esto también contribuyó a la derrota del Chaco.

Se impulsó la modernización y vinculación externa de Bolivia, construyendo carreteras y estableciendo la primera línea telefónica. Esto lleva a una profunda reflexión. Bolivia siempre dudó entre conectarse vía ferrocarril (con trocha angosta) o por carretera. Eso llevó a que se invierta en ambos tipos de infraestructura, lo que duplicó el esfuerzo financiero y llevó al retardo en la vinculación del país. Cuando se impone la estrategia carretera en los años 40-50, se deja a medio construir varios ferrocarriles: Santa Cruz-Beni (llegó a Montero), La Paz-Beni (llegó a la Cumbre), Cochabamba-Sucre (llegó a Aiquile), Sucre-Santa Cruz (llegó a Tarabuco), etc. Es una muestra de la falta de planificación a largo plazo en el país. Incluso el gran proyecto carretero de la Diagonal Jaime Mendoza, vislumbrado por este extraordinario médico chuquisaqueño en 1935 (Mendoza, 1935), recién se pudo construir y pavimentar en el gobierno de Evo Morales en los años 2015-2019.

Se preocupó por la educación técnica, fomentando la creación de escuelas de artes y oficios. Sin embargo, la política pública educativa cumbre del periodo fue la Escuela Ayllu de Warisata, cuando Elizardo Pérez, con el apoyo de un líder indígena, Avelino Siñani, emprenden esta tarea en 1931. Pérez estableció un programa basado en la idea

debe que la educación rural debe ser fruto de su realidad. la cultura aymara debe ser la base. El primer paso es educar a los educadores; el indígena es sujeto y no objeto de la educación; la escuela debe ser núcleo productivo; la escuela debe ser comunitaria: escuela-ayllu.

Los republicanos contrajeron alto endeudamiento externo: el empréstito Speyer, heredado de los liberales, y el Dillon Reed, para construcción de ferrocarriles. Esto llevó a que Salamanca suspenda el pago de la deuda al inicio de la Guerra del Chaco.

En resumen, el periodo republicano en Bolivia fue de transición política y económica, marcado por la búsqueda de una identidad nacional, la implementación de reformas y la lucha contra los desafíos sociales y económicos.

## ***b. Políticas de Gobierno***

### *Gobierno de Bautista Saavedra*

En este gobierno hubo varias políticas públicas favorables al trabajador: ley de accidentes de trabajo, decreto sobre huelgas y conflictos entre capital y trabajo, jornada de ocho horas, reglamentación del trabajo de mujeres y niños, ahorro obligatorio (precedente de la seguridad social) (Mesa, 2014).

En 1925 nace el Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) como la primera línea aérea comercial. Cumple esta tarea extraordinaria de vinculación nacional hasta los años 2007-2008, fecha de su desaparición. Era mayoritariamente estatal, con capital privado minoritario.

### *Gobierno de Hernando Siles*

En 1927 llega la Misión Kemmerer, norteamericana. Producto de esta misión es la Ley General de Bancos de 1927 y la creación del Banco Central de Bolivia (BCB) como ente rector del sistema financiero y monetario del país; la creación de la Contraloría General de la República; la reforma tributaria; la obligación de aprobación congresal del presupuesto general de la nación (PGN). Un objetivo subyacente de esta misión era asegurarse de que países de alta pobreza como

Bolivia paguen las deudas contraídas con bancos norteamericanos como el grupo Morgan y con el Gobierno norteamericano (Peñaloza, 1981). Kemmerer había estado antes en Ecuador, Colombia y Perú, básicamente con los mismos objetivos.

En salud, se iniciaron investigaciones sobre enfermedades tropicales (malaria, leishmaniasis) en 1927, y una política de vacunación y revacunación en 1929.

### *Gobierno de Carlos Blanco Galindo*

Lo más destacado en este gobierno fue el referéndum sobre descentralización administrativa, ya comentado antes, y la concesión de la autonomía universitaria.

### *Gobierno de Daniel Salamanca*

Con la Guerra del Chaco, la política pública se redujo a adoptar una economía de guerra, movilización en áreas urbanas y rurales en reclutamiento y construcción de caminos que se dirijan a la zona de conflicto. La suspensión del pago de la deuda externa fue otra política conexas, al momento de la explosión de la crisis mundial de 1929 (Pacheco, 2020).

## **4.5. Periodo de los militares socialistas (1936-1952)**

### ***a. Políticas de Estado***

En el periodo post-Guerra del Chaco (1935-1945), Bolivia experimentó una profunda transformación política y social marcada por el auge del nacionalismo y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. La guerra generó una profunda conciencia de la necesidad de un Estado nacional más fuerte y justificado, lo que sentó las bases para el gobierno de Germán Busch y la revolución socialista de 1936.

Tras la guerra, surgieron nuevas organizaciones políticas con propuestas nacionalistas y socialistas que desafiaron el sistema político tradicional. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR),

liderado por Víctor Paz Estenssoro, se consolidó como una fuerza política clave en el periodo postguerra. Nació también Falange Socialista Boliviana (FSB) con Únzaga de la Vega, y el partido Obrero Revolucionario (POR) de Aguirre Gainsborg. También surge el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR) de José Antonio Arze.

El MNR propuso un proyecto de revolución nacionalista que incorporaba elementos socialistas y buscaba una mayor participación política de los sectores populares. La FSB era de derecha y defendía a latifundistas particularmente. El POR era abstencionista con relación a la Guerra del Chaco, y el PIR era línea prosoviética, tratando de impulsar un pacto democrático interclasista, al estilo de los impulsados por Stalin en la Segunda Guerra Mundial.

La guerra dejó una profunda huella en la sociedad boliviana, con una gran pérdida de vidas y una crisis económica. El Estado se vio obligado a implementar políticas de reconstrucción y desarrollo, especialmente en la zona del Chaco, que había sido afectada por la guerra.

Se impulsó la industrialización y la explotación de recursos naturales, especialmente el petróleo, con el objetivo de diversificar la economía y fortalecer el Estado. En esta línea se recogió e impulsó la banca de fomento: Banco Minero (1936), Banco Agrícola (1942), Corporación Boliviana de Fomento (CBF) (1942). La CBF tuvo un periodo para resaltar en los años cincuenta con la conducción de Alfonso Gumucio ya en el marco de la revolución nacional del MNR. Se crearon empresas azucareras como Guabirá y lecheras como PIL, entre otras.

La Guerra del Chaco fue un punto de inflexión en la historia boliviana que sentó las bases para la construcción de un nuevo Estado nacional, la expansión del nacionalismo y la transformación social y económica del país. El periodo postguerra fue un tiempo de cambios profundos y tensiones políticas que sentaron las bases para la Revolución nacional de 1952.

En salud se impulsaron políticas públicas dedicadas a la profilaxis antiinfecciosa, antitóxica e ingeniería sanitaria. Se crearon laboratorios clínicos, se adoptaron la previsión y la asistencia social, se empezaron a usar estadísticas de salud y se inició la jurisprudencia sanitaria.

Se aprobó la Constitución de 1938 que habrá de durar hasta 1966. Empieza el constitucionalismo social; se incorporan regímenes

constitucionales financieros, sociales, de familia, culturales y del campesinado; se restringe el individualismo; el Estado se hace responsable de la salud y la educación; se acepta la intervención del Estado en la economía.

En este periodo se inicia la construcción de dos ferrocarriles y una carretera claves en la vertebración del país: Santa Cruz-Puerto Suárez, con los recursos del Tratado de Petrópolis, ratificado en 1938 por Germán Busch y concluido en 1955; ferrocarril Santa Cruz-Yacuiba, iniciado en 1944 y concluido en 1957 (otro ferrocarril, Potosí-Villazón, se concretó en el gobierno de Villazón en 1913), y la carretera Cochabamba-Santa Cruz, iniciada también en 1944 y concluida en 1955.

Se hizo el censo de 1950 que arrojó 3.019.031 habitantes. Población en el extranjero del 1,31% y población rural del 66%. Bolivia sigue siendo un país rural.

Hay un subperiodo corto de dos gobiernos: el de Enrique Hertzog y el de Mamerto Urriolagoitia, que intentaron reponer el tipo de gobierno republicano existente antes de la Guerra del Chaco. El resultado fue una pequeña guerra civil y la reposición de gobiernos militares con Ballivián, que sirvió para la transición al nacionalismo revolucionario.

Lo más rescatable como política pública de Estado es el informe Keenleyside que encargó Urriolagoitia a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este informe sostiene: es imprescindible que la renta nacional crezca más rápidamente que la población; para una adecuada planificación, se requiere de información estadística confiable; cuentas nacionales y PGN; medidas para incrementar el ahorro e inversión; se debe aprobar un código de inversiones, sólo así se atrae inversión extranjera directa (IED); se recomienda crear el departamento comercial del BCB. Todas recomendaciones vigentes hasta hoy. Sólo se aplicó la creación de un banco del Estado, que era el ala comercial del BCB, y el Departamento de Desarrollo del propio BCB, de poca duración. Ambos, sin embargo, tuvieron un impacto en la inversión privada nacional muy relevante, y desaparecieron con el Decreto Supremo 21060. Lo del Código, o Ley de Inversiones, es una política pública demandada con suma urgencia. El factor corrupción es uno de los que se debe controlar en esta intervención del BCB.

## ***b. Políticas de Gobierno***

Tres gobiernos son fundamentales en las políticas de gobierno de este periodo, el de Germán Busch y el de Enrique Peñaranda.

### *Nacionalismo y gobierno de Germán Busch*

La Guerra del Chaco fortaleció los sentimientos nacionalistas en Bolivia, impulsados por la desilusión con la administración de Daniel Salamanca y la percepción de debilidad del Estado. El gobierno de Germán Busch, que surgió a raíz de la revolución socialista, se caracterizó por políticas nacionalistas y de corte social. Se implementaron reformas económicas, sociales y políticas con el objetivo de fortalecer el Estado, impulsar la industrialización y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

El gobierno de Busch también se caracterizó por una fuerte represión política y una postura autoritaria, lo que generó tensiones y conflictos internos.

Busch ha de fundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y ha de impulsar la explotación hidrocarburífera. Además de nacionalizar la Standard Oil a un costo de un millón de dólares, una cifra relativamente alta para la época, pero ínfima hoy.

Extiende políticas sociales claves como la de emitir decretos en favor de los pobres y desposeídos, creando subsidios y auxilios para los mismos.

Por otro lado, su política económica se orienta a un tema que hasta hoy preocupa a los bolivianos: ha de obligar a los mineros de la época, Patiño, Hochschild y Aramayo, a cambiar los dólares de sus exportaciones en el Banco Central de Bolivia al tipo de cambio oficial. Eso dotará al país de divisas, que le eran escasas para sus inversiones públicas.

### *Gobierno de Enrique Peñaranda*

Es notable por su política de alianza con EE. UU. en la Segunda Guerra Mundial, su contribución será vender el estaño necesario para la producción de material bélico y a precios preferenciales. Estados

Unidos usará este estaño para crear una reserva con la que regulará su precio internacional hasta nuestros días.

El resultado, en contraparte, será recibir ayuda norteamericana en el diseño de un plan de desarrollo económico, el primero de largo plazo, que tiene rubros aún sin ejecutar hasta hoy. En 1942, Merwin Bohan, jefe de la misión de ayuda norteamericana, inició su informe señalando que esperaba que el mismo ayude a la económica boliviana a desarrollarse. Lo que se denominó el Plan Bohan se puede decir que fue el primer plan de políticas de Estado de largo plazo, que en resumen consistía en:

- fortalecer la economía boliviana
- potenciar el sector productivo
- desarrollar la agricultura

Con el Plan Bohan, la economía boliviana se caracterizó por la producción minera, pero esta sólo sostenía directamente a un séptimo de la población. La cuestión más grave que confrontaba Bolivia era su economía inestable. La historia aconseja una base más amplia, ya que si Bolivia ha gozado de breves periodos de bonanza, también ha sufrido muchos periodos de depresión, pese a que posee enormes posibilidades económicas y recursos naturales que no son aprovechados. En los hechos, esta política se llevó a cabo, logrando que Bolivia se autoabasteciera en muchos de estos productos. Este fue su proceso de sustitución de importaciones, iniciado auspiciosamente, pero agotado de manera muy rápida en sus efectos expansivos.

Las posibilidades de desarrollo rápido eran limitadas, como dice el informe del plan:

1. Minería, a menos que se encuentren nuevos depósitos de estaño, o se hagan en metalurgia determinados adelantos, la minería para Bolivia es una fuente de riqueza declinante y no en desarrollo.
2. Agricultura, la evidencia del pasado es desalentador (se refería a las pocas posibilidades de colocación en el mercado externo de productos). De ahí que la producción agrícola debe ser adaptada al consumo interno.

3. Manufactura, no se puede contar con la manufactura para promover otros elementales y de simple proceso, Bolivia tiene poca esperanza de exportar, y debe depender casi solamente del pequeño mercado interno.
4. Petróleo, el desarrollo del petróleo ofrece brillantes perspectivas.

A partir de este diagnóstico el Plan Bohan proponía:

1. Propone un programa de fomento en base al desarrollo de las comunidades a través de carreteras.
2. El programa de cooperación económica es a largo plazo.
3. Se debe crear una economía más diversificada y estable en proyectos.
4. El trazo de un sistema caminero que permita el desarrollo económico de las regiones, la conexión de centros productores y comunicadores.
5. Fomento a la producción de azúcar, arroz, madera, ganado, trigo y otros cereales, productos de lechería, grasas y aceites comestibles, algodón y lana, y el establecimiento de plantas de procesos industriales, facilidades de mercado, agencias de crédito y otras necesidades para la expansión agrícola.
6. Estudios y construcción de obras en conexión con el desarrollo de cultivos, emigración en aquellas áreas seleccionadas en las cuales las potencialidades justifican las inversiones.
7. Desarrollo de los campos petroleros probados, trabajo exploratorio en nuevas áreas, construcción de facilidades de transporte y desarrollo de mercados extranjeros.

Detalle de los proyectos propuestos por Bohan:

➤ I. Minería

- I. Capital de operación para la Corporación Minera de Bolivia (Comibol)

2. Instalaciones de maquinaria y equipo para toda la minería
  3. Plantas hidroeléctricas para las minas de la Sección Norte y Central. Proyectos de Miguilla y Carabuco
  4. Plantas hidroeléctricas para las minas de la Sección Sud y Grupo IV
  5. Fundición de estaño
- II. El petróleo
1. Oleoducto de productos CBBA, Oruro, La Paz
  2. Oleoducto Oruro, Pacífico
  3. Oleoducto Camiri al Paralelo 22 (frontera con Argentina)
  4. a) Equipo y material para incrementar la producción  
b) Tres equipos de perforación y materiales complementarios
- III. Energía hidroeléctrica
1. Proyectos de la Bolivian Power en Sainani y Haca I
  2. Proyecto de Monte Puncu para producir de 40 a 60.000 kW
  3. Proyecto Corani I
- IV. Desarrollo del área de Santa Cruz
1. Inmigración extranjera
  2. Migración interna
  3. Máquinas para desbosques, cultivo, cosecha, semillas, abonos, insecticidas, etc.
  4. Otras instalaciones:
    - a) Segunda refinería de azúcar
    - b) Ingenio arrocero
  5. Vías de comunicación

## 6. Salubridad

- V. Desarrollo del área de Villamontes
  - 1. Proyecto para producir algodón y soya
  - 2. Ganadería
- VI. Proyecto ganadero del Beni, Reyes
  - 1. Centro ganadero de Reyes
  - 2. Laboratorio de vacunas en La Paz
- VII. Valles de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Potosí
  - 1. Incremento de la producción de trigo
  - 2. Sistema de riesgos
  - 3. Fábrica de leche en polvo
  - 4. Riego en el Altiplano
    - a) Proyecto Tacagua
    - b) Huarina-Peñas
    - c) Laja-Río Pallina
  - 5. Salubridad
- VIII. Caminos, transportes y comunicaciones
  - 1. Maestranza ferroviaria en Viacha
  - 2. Pavimento asfáltico de la carretera Cochabamba-Santa Cruz
  - 3. Puente sobre el río Piraí
  - 4. Camino La Paz-Caranavi, y río Beni
  - 6. Mejora y mantenimiento de cuatro caminos troncales
    - a) La Paz-Puerto Acosta
    - b) Santa Cruz-Camiri

- c) Sucre-Camiri
  - d) Tupiza-Tarija-Villamontes
  - 7. Aeropuertos
    - a) Mejoramiento de las principales pistas
  - 8. Motores y repuestos para aviones TAM
  - 9. Equipos para centrales de teléfonos y radiocomunicaciones
- IX. Desarrollo industrial
- 1. Fábrica de sacos
  - 2. Fábricas de zapatos y ropa tropical
  - 3. Molinos de yuca en Santa Cruz
  - 4. Fábrica de vidrio plano
  - 5. Fábrica de cemento de Cochabamba
  - 6. Fábrica de llantas
  - 8. Fábrica de productos alimenticios (frigoríficos, fábricas de conservas de pescado, frutas, etc.)
  - 9. Industrias químicas (vacunas, fertilizantes, seda, soda cáustica y carburo de calcio)

Muchos de estos proyectos se ejecutaron entre 1960 y 1982, por ejemplo, los más destacados, la carretera pavimentada Cochabamba-Santa Cruz, el Complejo Metalúrgico de Vinto o la apertura a la agricultura de exportación en Santa Cruz y el proyecto hidroeléctrico de Misicuni. Otros han quedado estancados u olvidados. En los hechos, esta política se llevó a cabo, logrando que Bolivia se autoabasteciera en muchos de estos productos. Este fue su proceso de sustitución de importaciones, iniciado auspiciosamente, pero agotado muy rápidamente en sus efectos expansivos.

Pero en verdad se creó una situación poco favorable al desarrollo, por eso se buscó la revisión del programa para ajustarlo a un proceso

de mayor expansión. Así, surge la necesidad de planificar el desarrollo mediante un plan decenal en el que la minería y los hidrocarburos reciban mayor atención, dictando códigos que sirvan de marco legal para la incorporación de capitales privados en las dos actividades.

Pese a que han transcurrido más de 57 años, Bolivia aún no ha logrado alcanzar la satisfacción de sus necesidades más apremiantes y depende aún de la exportación de sus recursos naturales. En 2025 se sigue hablando de los mismos problemas, seguimos enfrentamos las mismas restricciones y nuestra economía es similarmente vulnerable.

### *Gobierno de Gualberto Villarroel*

En 1945 se realiza el Primer Congreso Indígena, como resultado, Villarroel declara la abolición del pongueaje. Las mujeres participan por primera vez en política. En las elecciones municipales de 1947 se les permite votar.

En 1946 se crea la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y se da inicio a una política pública laboral y sindical vigente hasta hoy. El enfoque no fue exclusivamente gremial, sino más bien político. En su congreso de 1946, con el nombre de Tesis de Pulacayo se planteaban que la revolución proletaria era el fin último de los mineros, que además pedían salario mínimo vital, semana de 40 horas de trabajo, contratos colectivos, independencia sindical y control obrero de las minas. También proponían la toma de minas, en contra de la propuesta del MNR de la nacionalización de las minas.

## **4.6. Periodo del nacionalismo revolucionario (1952-1978)**

### ***a. Políticas de Estado***

La ideología nacionalista revolucionaria partía de cinco conceptos: 1) la contradicción principal era entre nación y contranación; 2) contraria al imperialismo y la falsa democracia restringida de los liberales; 3) contraria al pseudosocialismo; 4) liberación económica y soberanía

contra la rosca minero-feudal; 5) identificada con el pasado indígena (Mesa, 2014). Ni socialismo ni fascismo, aunque coqueteó con ambos conceptos.

Las políticas de Estado en este periodo deben subdividirse en los subperiodos del nacionalismo revolucionario democrático (1952-1964) y el nacionalismo revolucionario dictatorial o autoritario (1964-1978).

Durante el primer periodo del nacionalismo revolucionario en Bolivia (1952-1964), se implementaron una serie de políticas públicas que transformaron radicalmente el país, incluyendo la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal, la reforma educativa y la creación de la Central Obrera Boliviana (COB). Estas políticas, impulsadas por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), buscaban democratizar la sociedad, redistribuir la riqueza y modernizar el país.

- Nacionalización de las minas: el gobierno nacionalizó las grandes minas de estaño, punto clave para la economía boliviana, pasando el control a manos del Estado.
- Reforma agraria: se redistribuyó la tierra, despojando a los grandes terratenientes y otorgando propiedad a los campesinos, buscando erradicar el pongueaje (trabajo obligatorio sin remuneración).
- Voto universal: se implementó el sufragio universal, incluyendo el voto de las mujeres y los campesinos, democratizando la participación política.
- Reforma educativa: se universalizó el acceso a la educación, buscando alfabetizar a la población y modernizar el sistema educativo.
- Central Obrera Boliviana (COB): se fortaleció el movimiento obrero, otorgándole una mayor participación en la toma de decisiones y la defensa de los derechos laborales.
- Decreto de la disolución de la milicia: con este decreto se busca el establecimiento de las Fuerzas Armadas con la participación

del pueblo y sus ideales, a través de la figura del comandante general del Ejército.

Estas políticas, aunque tuvieron un impacto significativo en la sociedad boliviana, también generaron controversias y desafíos a largo plazo, especialmente en relación a la eficiencia económica y la gestión de los recursos naturales.

Las políticas públicas de Estado en el segundo periodo del nacionalismo revolucionario (1964-1978) tuvieron una sola orientación: reducir la intervención del Estado en la economía y de generar condiciones para una expansión de la empresa privada. Pese a que los fundadores del nacionalismo revolucionario siempre plantearon que había que crear una burguesía nacional, nunca lo lograron plenamente, y en este segundo periodo, los militares, especialmente René Barrientos, Alfredo Ovando y Hugo Banzer, lo hicieron de manera más decidida.

Las políticas se pueden enmarcar en:

- construcción y mejoramiento de carreteras, importación de equipos, sistemas de transporte de petróleo y gas, construcción de viviendas, edificios públicos y obras sanitarias, ampliación de aeropuertos, sistemas de telecomunicaciones y la adquisición de equipos de aeronavegación.
- Exportación de bienes manufacturados e industrialización. Industrias impulsadas por las corporaciones de desarrollo: hilandería en Santa Cruz, COBOLODE para ganado porcino en Chuquisaca, vidrios en Tarija, etc.
- Transformación de minerales en metales. Vinto 1969.
- Implementación de la industria pesada. Tractores en Cochabamba con la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena).
- Instalación y puesta en marcha de fundiciones y refinerías metalúrgicas. Refinerías de petróleo en Sucre y Cochabamba.
- Se mantiene, como fundamental y prioridad, las actividades promotoras de exportaciones de materias primas.

## **b. Políticas de Gobierno**

En el primer gobierno de Paz Estenssoro se realizan las tres grandes políticas del MNR: la nacionalización de las minas, la reforma agraria y la educación gratuita, que marcaron este periodo con un fuerte protagonismo del Estado en la economía.

En el gobierno de Hernán Siles Zuazo se aprueba el Código de Seguridad Social, vigente hasta hoy, y la Ley General del Trabajo, vigente en gran medida, al menos formalmente, hasta hoy. Se aprueba el Código Davenport que, de alguna manera, garantiza la inversión extranjera en minería, al menos. Se realiza, en 1956, el Plan de Estabilización que devalúa el boliviano, reduce el gasto público y congela salarios.

En el gobierno de Barrientos se realiza el pacto militar-campesino, con el que se logra enlazar a la población rural, ya beneficiaria de la reforma agraria, con el aparato militar que funcionaba como partido político. En 1967 se inicia la guerrilla del Che Guevara. Barrientos la enfrenta con apoyo norteamericano y endurece su régimen.

En el gobierno de Ovando se realizará la Estrategia de Desarrollo 1969-1999, que es la primera realizada por bolivianos al mando de José Ortiz Mercado, un abogado y economista cruceño de gran lucidez. Ese gobierno contó con varios intelectuales que, como Marcelo Quiroga Santa Cruz, nacionalizaron la Gulf Oil Co., o como Mariano Baptista, realizaron una campaña de alfabetización masiva.

En el gobierno de Banzer se crearán las Corporaciones Regionales de Desarrollo (Cordes) en cada departamento, que invertirán los recursos de las regalías por explotación de hidrocarburos, minerales y recursos forestales. Asimismo, se realizó un Pan Quinquenal, primero de su género. Se impulsó la producción petrolera y se abrió las puertas a la inversión privada y a la IED.

### **4.7. Periodo de las dictaduras militares (1978-1982)**

Este periodo, que ha recibido otros denominativos, es bastante des-institucionalizado y con muchos cortes de continuidad. El cuadro a continuación demuestra esta afirmación y permite ciertos cálculos:

**Cuadro 2**  
**Presidentes en el periodo de recuperación de la democracia (1978-1982)**

Juan Pereda Asbún (47 años)	derroca a Hugo Banzer Suárez	viernes, 21 jul. 1978 en La Paz	viernes, 24 nov. 1978 derrocado	(126 días)
David Padilla Arancibia (51 años)	derroca a Juan Pereda Asbún	viernes, 24 nov. 1978 en La Paz	miércoles, 8 ago. 1979 transmitió el mando	(257 días)
Walter Guevara Arze (67 años)	Congreso nacional	miércoles, 8 ago. 1979 en La Paz	jueves, 1 nov. 1979 derrocado	(85 días)
Alberto Natusch Busch (46 años)	derroca a Walter Guevara Arze	jueves, 1 nov. 1979 en La Paz	viernes, 16 nov. 1979 derrocado	(15 días)
Lidia Gueiler Tejada (58 años)	Congreso nacional	viernes, 16 nov. 1979 en La Paz	jueves, 17 jul. 1980 derrocada	(244 días)
Luis García Meza Tejada (50 años)	derroca a Lidia Gueiler Tejada (presidente de la Junta de Gobierno)	jueves, 17 jul. 1980 en La Paz	martes, 4 ago. 1981 derrocado	(383 días)
Celso Torrelio Villa (48 años)	reciben el mando de Luis García Meza (Gobierno colegiado)	martes, 4 ago. 1981 en La Paz	viernes, 4 sep. 1981 electo presidente	(31 días)
Waldo Bernal Pereira (49 años)			viernes, 4 sep. 1981 fin de mandato	
Óscar Pammo Rodríguez (46 años)				
Celso Torrelio Villa (48 años)	recibe el mando de la Junta Militar	viernes, 4 sep. 1981 en La Paz	lunes, 19 jul. 1982 transmitió el mando	(318 días)
Ángel Mariscal Gómez	reciben el mando de Celso Torrelio Villa (Junta de Gobierno colegiada)	lunes, 19 jul. 1982 en La Paz	miércoles, 21 jul. 1982 fin de mandato	(2 días)
Natalio Morales Mosquera				
Óscar Pammo Rodríguez (47 años)				
Guido Vildoso Calderón (45 años)	recibe el mando de Celso Torrelio Villa	miércoles, 21 jul. 1982 en La Paz	domingo, 10 oct. 1982 transmitió el mando	(81 días)

Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Presidentes\\_de\\_Bolivia](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Presidentes_de_Bolivia), con ajustes propios

Esta sucesión da un promedio de 154,2 días de gobierno para todo el periodo. De los 1542 días que representan 51,4 meses, o un poco más de cuatro años y tres meses, los gobiernos institucionales

surgidos en democracia del Congreso sólo son dos: Guevara y Gueiler, que suman apenas 329 días, un poco menos de un año.

Hubo gobiernos surgidos de traiciones a sus protectores, por ejemplo, después de la convocatoria a elecciones en 1978, Pereda, que era el candidato oficial de Banzer, le da el golpe de Estado. En otros casos, todos los días de gobierno hubo enfrentamientos con la población. Así sucedió durante los 15 días del gobierno de Alberto Natusch Busch (1-16 de noviembre de 1979). Y lo que es peor, hubo casos en que el gobierno se vio envuelto en el delito de narcotráfico, abiertamente admitido por el mismo gobierno, este fue el caso de García Meza (1980-1981). Este último, tildado de narcodictadura, y encumbrado a través del denominado “golpe del narcotráfico” (Barnadas, 1999: 148), también fue conocido como el gobierno de la delincuencia (Dunkerley, 2017: 399 y ss.).

La misma irrupción de García Meza tiene ribetes fascistoides: asesina a Marcelo Quiroga Santa Cruz,<sup>6</sup> a Carlos Flores Bedregal y al dirigente minero Gualberto Vera el mismo día de su golpe, el 17 de julio de 1980. Masacra a la dirección del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) el 15 de enero de 1981. Encarcela, exilia y persigue a más bolivianos que ningún otro gobierno anterior, sea civil o militar. Reduce la libertad de prensa y de expresión al máximo.

Este periodo expresa la decadencia militar, o de las FF. AA., en Bolivia. Hasta ese momento, la presencia de los militares en la conducción del gobierno había sido continua. Se contabilizan 37 presidentes militares sin tomar en cuenta los que tuvieron más de una presidencia ni a los gobiernos conjuntos, ya sean triunviratos o de comandantes. En 89 gobiernos, sólo considerando los que tuvieron más de un periodo presidencial, ascienden a 52 y representan el 58% de los gobiernos de Bolivia, sean constitucionales, legales o ilegales. Muchos de estos gobiernos militares fueron brillantes en lo administrativo,

---

6 Quiroga Santa Cruz era un líder socialista que había subido rápidamente en las tres elecciones realizadas en 1978, 1979 y 1980, de 8323 votos, que representaban el 0,43% en 1978, a 70.765 votos, que representaba el 4,82% en las elecciones de 1979, y 113.959 votos que representaban el 8,71% en las elecciones de 1980. Esto gracias a sus propuestas radicales y consecuentes. Acompañado de una oratoria atrayente y una aureola de intelectualidad positiva.

político, social y militar, como Andrés de Santa Cruz en el siglo XIX. Otros tuvieron acciones y reivindicaciones importantes en el ámbito institucional del Estado, como la creación de YPFB en el gobierno de Germán Busch (1937-1939), la nacionalización de hidrocarburos en el gobierno de Ovando, e incluso en gobiernos de derecha como el de Banzer, con una política fiscal y monetaria relativamente cauta que permitió cierto crecimiento económico.<sup>7</sup>

Hubo otros gobiernos que fueron escandalosos, como el de Melgarejo en el siglo XIX o el de Morales, su sucesor. Los hubo surgidos de elecciones que fueron genuflexos a los intereses de capitales nacionales y extranjeros, como el de Campero en el siglo XIX o el de Barrientos en el siglo XX. Los hubo desatinados en la conducción de conflictos bélicos, como el de Daza en la Guerra del Pacífico o el de Pando en la del Acre. Pero como los que se tuvieron en este periodo, nunca antes se vio tanta angurria, ambición desmedida, corrupción, despilfarro, acaparamiento de los recursos del Estado y patrimonialismo en el uso de sus bienes como si fueran propios, etc. Por ello, este periodo calificado acertadamente como decadente (Puente, 2011) para los militares, ha dado como resultado la apertura democrática más larga en la historia de Bolivia, desde 1982 hasta la fecha, casi 40 años. Es un récord. Por lo menos como democracia formal.

## **4.8. Periodo de la democracia pactada (1982-2025)**

### ***a. Políticas de Estado***

Las políticas de Estado en este periodo deben subdividirse en los subperiodos de la democracia pactada interpartidaria (1982-2005) y el de la democracia pactada intercorporativa o de movimientos sociales (2005-2025).

---

7 En este caso, persiste la crítica sobre la elevada deuda externa de más de \$us 5000 millones que dejó luego de recibir el país con alrededor de \$us 3000 millones de deuda externa. Cifras ridículas en comparación con lo que dejó el régimen de Evo Morales. Este hecho llevó a Quiroga Santa Cruz a iniciar un juicio de responsabilidades que acogotó a los militares del régimen de Banzer hasta la promoción del golpe de García Meza.

Pretender que se considere el periodo de 1982 a 2008 como neoliberal es ignorar que los gobiernos tuvieron su propio proyecto político y, por ende, aunque no hubieran prevalecido las políticas públicas del Estado Plurinacional plenamente desde el año 2009 en que se aprueba la nueva CPE, lo realizado desde 2006 hasta 2009, como la nacionalización de los hidrocarburos y la Asamblea Constituyente, es parte de la agenda política y de las políticas públicas que ese subperiodo encaró y se debe respetar la nueva dirección que estas políticas públicas adoptaron.

Entre 1985 y 1987 se pretende alcanzar una nueva estructura productiva. El Plan de Estabilización traducido en el Decreto Supremo 21060 será el instrumento de varias políticas.

Tres semanas después de asumir el gobierno, Víctor Paz Estenssoro dicta el Decreto Supremo 21060 que cambia radicalmente la economía y sociedad bolivianas. El 21060 era, en primer lugar, un programa de estabilización ortodoxo que tenía como núcleo la unificación del tipo de cambio oficial con el tipo de cambio paralelo. Esta unificación estuvo apoyada por severas medidas de ajuste fiscal y monetario. Las medidas fiscales fueron particularmente drásticas, por ejemplo, destaca el despido de 21.000 de los 27.000 mineros de la Corporación Minera de Bolivia en 1986. La reducción radical del déficit fiscal implicó la rápida caída de la tasa de emisión monetaria. En su componente de estabilización, el 21060 no era muy diferente de los programas que se habían ensayado en los dos últimos años del gobierno de Siles Zuazo, pero las medidas eran mucho más contundentes, probablemente más allá de lo que se necesitaba para lograr una estabilización.

Al final, el programa de estabilización mostró ser bastante heterodoxo, ya que contó con la continuación de la suspensión del servicio de la deuda a los bancos comerciales internacionales hasta que se encontrase una solución definitiva. Las condiciones de la deuda externa con la Banca Comercial habían cambiado radicalmente. Esta se encontraba castigada y, en consecuencia, su valor en el mercado secundario se encontraba a precios de oferta muy ventajosos para los países deudores, llegando, en el caso boliviano, a precios que fluctuaban entre 11 y 16 centavos por dólar adeudado. Finalmente se produjo

una condonación muy significativa de la deuda, por primera vez, en 1988, y un segundo tramo en 1992. Por otra parte, Bolivia consiguió alivios muy sustanciales de sus acreedores bilaterales oficiales en las reuniones del Club de París. Luego, a fines de 1998, Bolivia también obtuvo un alivio de las instituciones financieras internacionales, en el marco del programa llamado Países Pobres Altamente Endeudados, más conocido por su sigla en inglés HIPC.

Se liberaron casi completamente los mercados de bienes, de crédito y de trabajo. Solamente el mercado de tierras quedó exceptuado de esta onda liberalizadora. Con la política de ajuste estructural y de *shock* aplicada por el nuevo gobierno en septiembre de 1985, se inicia una nueva era de estabilización monetaria y de cambio en el modelo económico vigente hasta ese momento. El Decreto 21060 representa el desmoronamiento del capitalismo de Estado como eje central de la economía y el inicio de una economía liberal de apertura inicialmente a nivel de comercio exterior, para luego generalizarse a todos los ámbitos de la economía nacional. Así, luego de un abrupto descenso de la tasa inflacionaria y de un corto recrudescimiento de la inflación en enero de 1986, la inflación es finalmente controlada hasta el presente.

Se llevó a cabo una reforma tributaria que, mientras recuperaba la base tributaria, permitió un “blanqueo” a favor de los contribuyentes que estaban atrasados con sus impuestos, en especial los relacionados con bienes raíces. Con ello se dio la sensación de que también retornaba la “vocación tributaria” del pueblo boliviano, la misma que en realidad nunca existió, excepto en la imaginación de los políticos que saben utilizar sabiamente la demagogia.

Finalmente, para citar otro de los aspectos importantes, se estableció que la fijación del tipo de cambio sea libre, a través de un mecanismo llamado Bolsín en el que, bajo la apariencia de que este es fijado por las fuerzas del libre juego de mercado, se ejercía una “flotación sucia” por parte del Estado. Sin embargo, esta discrecionalidad, que fue muy bien disimulada, tuvo la gran virtud de “despolitizar” su fijación, lográndose favorablemente el efecto que se perseguía.

La estabilización fue exitosa, ya que se aplicó la disciplina fiscal y la fuerza, que es una fórmula que no falla en estos casos (Sachs & Larraín, 1994; Morales & Sachs, 1990) .

Como otra prueba de la heterodoxia de este programa de estabilización, con el objeto de paliar los efectos del desempleo que provocó esta política económica, sea por vía directa, con el nombre de “relocalizados”, o indirecta debido a la libre contratación, el gobierno introdujo un mecanismo de gasto público a través de un instrumento que era manejado por los empresarios del régimen, lo que le dio transparencia y confianza. Se trataba de un mecanismo propio de otra escuela económica (keynesiana-cepalina) que estaba de contrabando en medio del liberalismo económico impuesto por el 21060, aunque le sirvió de mucho.

Para comprender mejor este proceso de combate a la hiperinflación acudimos a un análisis clásico a partir de Jeffrey Sachs, economista principal del equipo que trabajó el D.S. 21060. Sachs sostiene que el ingreso del gobierno por señoreaje<sup>8</sup> como proporción del PIB en base trimestral para el periodo 1978-1985 puede notarse en el incremento estacional del señoreaje en el cuarto trimestre de la mayoría de los años, que se asocia con los gastos de fin de año del gobierno. Sin embargo, el patrón más importante es el significativo incremento del señoreaje después de mediados de 1982, que continuó hasta el tercer trimestre de 1985. Durante el periodo mostrado, la recaudación del señoreaje dio un promedio de alrededor de 12% del PIB al año (o 3% del PIB anual por trimestre).

Parte de la explicación para esta alza del señoreaje está en el aumento del déficit presupuestario causado en forma importante por el costo creciente del servicio de la deuda externa. Pero lo cierto es que Bolivia ya había estado operando con un enorme déficit desde antes de 1982. El factor clave para comenzar a imprimir moneda fue el desplazamiento en la financiación del déficit desde medios no monetarios, principalmente créditos externos, a medios monetarios.

Como ocurrió con otros países en desarrollo, el acceso de Bolivia al crédito externo se extinguió a comienzos de los años ochenta. De hecho, Bolivia abrió el camino al caer en una crisis de deuda externa un año antes que los otros países, debido en parte al extraordinario

---

8 Señoreaje se entiende como la proporción del gasto público que consume los recursos captados por el Estado.

caos político interno entre 1979 y 1982, el periodo en que Bolivia estaba pasando de un régimen militar a un gobierno democrático. Agotadas las fuentes externas de financiamiento, el Gobierno boliviano recurrió a su Banco Central. El desplazamiento al financiamiento monetario condujo a un aumento de la tasa de inflación, mas no en forma repentina. La inflación comenzó a subir después de 1981, pero sólo alcanzó tasas hiperinflacionarias en 1984. Durante este periodo de inflación en aumento, sin embargo, el señoreaje se mantuvo bastante estable, al nuevo nivel de alrededor de 12% al año.

La inflación fue controlada rápidamente, aunque en dos momentos: en septiembre de 1985 y en enero de 1986. La gravedad de la crisis y el éxito en el programa de estabilización le dieron un mandato muy amplio al gobierno de Paz Estenssoro. Al 21060 le siguieron una serie de medidas de ordenamiento en sendos decretos supremos, que no fueron observados por el Congreso, que podía hacerlo haciendo uso de su competencia fiscalizadora. Es importante mencionar que el primer intento serio de normativa bancaria, después de la Ley de 1928, apareció en el 21660 de 1987.

Paz Estenssoro no intentó ninguna privatización. Su sucesor, Jaime Paz Zamora (1989-1993), a pesar de declaraciones electorales en las que afirmaba que derogaría el 21060, pronto se alineó con el modelo liberal y trató en vano de profundizarlo con algunas tímidas privatizaciones y reformas a la legislación de inversiones y de recursos naturales. Su programa de privatizaciones incluía solamente a las pequeñas empresas estatales, dejando las grandes, por razones estratégicas, para una segunda etapa o aun para que se quedaran en manos del Estado.

Varias reformas institucionales han acompañado a las anteriores transformaciones. Así se puede mencionar la Ley Safco (1990), la Ley General de Bancos y Entidades Financieras (1993) y la Ley del Banco Central de Bolivia (1995), que precisan y refuerzan las competencias de tres entidades independientes: la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central de Bolivia. Por otra parte, si bien el Estado empresario cede espacio radicalmente, se crea en su lugar un conjunto de entidades de regulación que están tratando de encontrar su camino. Por último, se ha de mencionar que el Estado no sólo se encoge, sino que se descentraliza devolviendo

poderes y competencias a las municipalidades con la llamada Ley de Participación Popular (1994), y a las Prefecturas con la Ley de Descentralización Administrativa (1995).

El contexto internacional entre 1991 y 1997 fue particularmente generoso con el modelo de desarrollo adoptado. Los capitales privados del exterior han fluido a Bolivia bajo dos modalidades principales: la inversión directa extranjera y los depósitos bancarios, aunque en este último caso se trató sobre todo de repatriación. La asistencia de gobiernos amigos y de las instituciones financieras internacionales también aumentó de manera significativa.

Casi al terminar el siglo, las limitaciones al crecimiento económico boliviano no parecen provenir de la ausencia de capitales, sino más bien de su baja eficiencia, producto a su vez de los bajos niveles educativos de la población y de la falta de infraestructura física. Por otra parte, algunos de los flujos de capital aumentaron los riesgos de inestabilidad. Es así que el rápido crecimiento de los depósitos y préstamos bancarios a principios de la década resultó insostenible y puso en dificultades, un poco más tarde, a varias instituciones. La década de los noventa, desde el punto de vista financiero, ha sido la década de las consolidaciones bancarias a la vez que de las liquidaciones.

La evaluación y análisis del periodo depende de la orientación del historiador o analista. Hay autores que consideran el periodo 1982-2006 clave para iniciar en Bolivia un proceso de igualdad, inclusión, lucha contra la discriminación y el racismo (Mesa, 2017: 137). Este autor, Mesa, es juez y parte, por supuesto, aunque no hizo mucho en relación a lo que él mismo relievra. Otros autores consideran que se ha desarrollado una contradicción entre la democracia liberal representativa, la democracia participativa y la democracia comunitaria, irresuelta hasta la fecha (Galindo, 2017).

Otra valoración del periodo resalta más por el lado ético: des-cristianización de la sociedad boliviana promovida desde el Estado, valores morales venidos a menos, bancarrota del medio ambiente, peor convivencia humana, incremento de la delincuencia y menos seguridad ciudadana, muchos derechos sin obligaciones en la construcción de ciudadanía, banalización de lo serio, falta de proyectos y ausencia de políticas de Estado; un presente percibido por el pueblo

como una jaula donde no se termina de entender por qué Bolivia no crece y desaparece la pobreza, para culminar preguntándonos si estamos ante una decadencia o se abre una perspectiva de esplendor (Barnadas, 1999.; 179 y ss.).

Otros autores parten por recordar la teoría del “entronque histórico”, planteada en el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), con relación al nacionalismo revolucionario, que fue un fracaso. Esto desemboca más bien en la crisis económica, en la ofensiva de la derecha ya calificada aquí como neoliberal. De ahí en adelante, desde el gobierno de Paz Estenssoro, se considera la implantación de modelo neoliberal como el denominador común de todos los gobiernos posteriores hasta el año 2006, y se califica de nefasta a la capitalización, más que todo por la entrega del patrimonio nacional a manos extranjeras y por la desprotección del ciudadano en la seguridad a largo plazo. Se menciona que hubo una resistencia tardía a la capitalización y que, sin embargo, se advierten brotes marginales de lucha armada de resistencia al modelo, rescatando que el movimiento campesino e indígena es el único que se posiciona y le arranca conquistas al modelo.

Sin embargo, este mismo análisis reconoce que hubo un proceso de modernización del Estado con los sistemas Saftco, los fondos de inversión social y el tratamiento de temas transversales como el desarrollo sostenible, la participación popular y la descentralización y la propia reforma educativa, la reforma judicial, la implantación del Defensor del Pueblo, la Ley INRA para sanear la propiedad de tierras y la Ley Forestal en el ámbito del medio ambiente. Sin embargo, todo ello redundará en la descomposición neoliberal expresada en la Guerra del Agua, enfrentamiento debido a una empresa transnacional que pretendía subir las tarifas de un servicio público básico en Cochabamba y que fue expulsada después de una feroz resistencia; las sublevaciones indígenas y campesinas, especialmente de los cocaleros, y su resistencia a la erradicación de la hoja de coca; el Movimiento Sin Tierra, que procuraba nuevas áreas de colonización o de migración de indígenas de tierras altas a tierras bajas, así como la ofensiva de los indígenas de tierras bajas por lograr no sólo tierra, sino también territorio, que en la Ley INRA se traducirá en las tierras comunitarias de origen (TCO), y más tarde, en la nueva CPE, en autonomías indígenas.

Todo ello culminando en la resistencia al impuesto al ingreso, en el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, y la Guerra del Gas, ya mencionada, en El Alto (Puente, 2011).

Ahora bien, hay otros elementos de esta coyuntura larga que deben ser recuperados. La valoración de que se trata de una democracia pactada, término que acaba por ser redundante, ya que la democracia implica pactos. Esto, sin embargo, se vio como algo negativo y fue interpretado como “cuoteo” de cargos públicos. También se vio como excluyente, ya que ningún ciudadano, sólo por sus méritos, podía acceder a funciones de responsabilidad. Puede considerarse que se trataba de un poder autista.

Esto lleva al segundo concepto a analizar, el de la “reproducción del poder”, ya que se gana elecciones o se hace pactos para hacer gobierno, para mantener el poder en manos de una clase política, de una casta política que, por cierto, también sufrirá las consecuencias de su accionar autorreproductivo. Por mantenerse en el poder hacen pactos no sólo con partidos, sino también con factores de poder económico, como el narcotráfico, lo que conducirá a penas de cárcel a algunos de ellos (el caso de Oscar Eid, dirigente del MIR, por ejemplo).

Desde otro lado, hay que rescatar también las primeras formas de democracia participativa, que servirán de ejemplo para la reforma constitucional de 2009. El primer Diálogo Nacional en el año 2002 fue un interesante ejercicio para recoger criterios de la ciudadanía y ver dónde se invertían los recursos del perdón de deuda externa, el HIPC, entre 2000 y 2015. El segundo Diálogo Nacional, el año 2003, bautizado como productivo, fue muy pobre en propuestas e iniciativas. Esto muestra que cuando hay recursos de por medio la gente participa, pero cuando no los hay y se requieren ideas, la participación es formal o mínima. Aunque desde el punto de vista del ciudadano, se señala que las autoridades utilizan a la ciudadanía para recoger sus ideas o propuestas, pero que nunca, o casi nunca, son aplicadas o utilizadas, menos aún desarrolladas.

El tema autonómico, que es una forma de descentralización, tiene su antecedente en la participación popular. La descentralización administrativa departamental en el primer gobierno Sánchez de Lozada fue una burla. No era descentralización, sino una desconcentración,

y tuvo resultados muy negativos, como generar casi nula obediencia a las recomendaciones de los Consejos Departamentales por parte de los prefectos. La posterior elección directa de prefectos en el gobierno de Carlos Mesa fue un último intento del centralismo para evitar la descentralización política administrativa del nivel departamental, y no fue un avance. Fue fruto de una negociación con los cívicos para evitar una mayor oposición al gobierno de Mesa más que una iniciativa de este gobierno.

Finalmente, el tema del desarrollo sostenible tuvo avances más que interesantes; la generación de leyes y normas para crear parques nacionales, áreas protegidas, territorios indígenas y zonas de exclusión para habitantes depredadores se mantiene hasta hoy. De hecho, ha sido uno de los temas clave de la resistencia indígena al avance cocalero en el posterior gobierno de Evo Morales, que, aliado con empresarios, no tuvo empacho en incendiar bosques para ampliar la frontera agrícola con fines capitalistas, y en contra de su discurso ideológico. En medio está el tratamiento del tema de la coca y la economía de la coca, la Ley 1008 y sus consecuencias, ya que se convirtió en un obstáculo para el desarrollo de la industria química básica y la petroquímica, por producir insumos –desde la perspectiva del narcotráfico– precursores para la elaboración de cocaína.

Tuvo como objetivos, primero, rehabilitar la economía satisfaciendo las necesidades básicas de la población, alimentos, vestuario, vivienda, salud, educación, saneamiento ambiental y la producción y servicios exportables (turismo, servicios de consultorías). Segundo, pretende seguir privilegiando a los sectores de la minería e hidrocarburos, agricultura y agroindustria. Tercero, reduce la intervención del Estado en la economía a su mínima expresión, véase el caso de seis empresas públicas: YPFB, Comibol, ENDE, Entel, Vinto, ENFE y una mixta que es LAB.

### ***b. Políticas de Gobierno***

1. El subperiodo neoliberal en Bolivia se caracterizó por la adopción de políticas de ajuste estructural. Estas reformas incluyeron la privatización de empresas estatales, la liberalización del mercado y la desregulación financiera.

Este subperiodo tiene un Gobierno social-demócrata, el de Siles Zuazo, y cinco gobiernos liberales (mal llamados neoliberales). En cada gobierno se produce un Plan General de Desarrollo Económico Social que contempla las políticas públicas de ese gobierno. La CPE establece la obligatoriedad de que cada gobierno plantee, al inicio de su gestión, una estrategia de gobierno denominada Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Entonces, ¿cuáles eran los ejes de cada uno de estos gobiernos, para ver si los cumplieron o se apartaron de los mismos?

El gobierno de Siles aceptó precipitadamente la solución ofrecida por los militares de recibir la presidencia y no ir a nuevas elecciones, lo que le hubiera significado tener menor oposición congresal, por el temor al MIR de Paz Zamora, ya que podría no ser el vicepresidente de la fórmula. Por ello, la solución de que asumiera la presidencia el ganador de las elecciones de 1980 fue aceptada rápidamente. El 10 de octubre de 1982 fue posesionado. Su plan de gobierno, denominado “El Hambre no espera”, planteaba que, dados los gobiernos militares de última data, los salarios de los trabajadores se habían deteriorado en su capacidad de compra, por lo que se decidía desdolarizar la economía; esta medida fue acompañada de un incremento salarial, manteniendo el nivel de gasto público y de déficit fiscal, lo que redundaría en un proceso inflacionario cuya consecuencia se apreciaría en repetidas devaluaciones monetarias para tener más dinero en moneda nacional y atender estos incrementos salariales y el gasto público, llevando a una espiral hiperinflacionaria. Por tanto, fue un fracaso de plan de gobierno y de gestión.

El gobierno de Paz Estenssoro, con el lema “Bolivia se nos muere”, planteó un plan de estabilización resumido, al inicio, en el D.S. 21060, que contenía medidas clásicas de *shock*, reducción de gasto público, relocalización –eufemismo de despido– masiva de trabajadores de empresas públicas como la minera Comibol, devaluación monetaria, control del Banco Central del mercado de divisas en un bolsín (que recibía la demanda de compra de divisas), instrumento de política monetaria que recogía la demanda y establecía el monto de divisas disponibles, variables que servían para fijar el tipo de cambio, reordenamiento impositivo reuniendo en 10 impuestos una serie de

varios factores dispersos en todos los niveles de la economía, apertura comercial irrestricta, etc. El objetivo fue alcanzado, la economía fue estabilizada y, por tanto, el plan fue un éxito.

El gobierno de Paz Zamora propuso un plan de gobierno denominado “La Revolución de la Conducta”, con medidas anticorrupción como la Ley Safco, para sistematizar la gestión pública y el control gubernamental, herencia de la estabilización del anterior gobierno que buscaba eliminar la corrupción. Se inicia el proceso de privatización de empresas públicas con las empresas de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, muy pocas, y de industria liviana, por decir lo más. La corrupción subió, no bajó, y la propia privatización fue el vehículo para ello.

El gobierno de Sánchez de Lozada lanzó el Plan de Todos, con tres políticas básicas: capitalización de empresas públicas, que ofertaba el 51% del valor en libros de las siete empresas públicas más grandes de Bolivia, y con cuyos recursos se establecía la reforma de pensiones con la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), que permitía descargar un peso fiscal importante e ir a un modelo de capitalización individual, saliendo del patrón de reparto; la reforma educativa; y la participación popular, que era una descentralización político administrativa a nivel municipal con un bajo compromiso de recursos –el 20% de coparticipación tributaria de los siete impuestos nacionales vigentes al momento–. La capitalización generó \$us 2000 millones de inversión extranjera, la más alta en la historia de Bolivia; la reforma educativa permitió avanzar en la educación intercultural bilingüe; y la participación popular creó 311 municipios, hoy 341, que tienen autonomía y son actores del desarrollo local. Por tanto, un éxito de gestión de gobierno.

El gobierno de Banzer, incluido un año de gobierno de Jorge Quiroga, estableció cuatro pilares de política pública: el pilar dignidad, que buscaba “Coca Cero” en el Chapare, lo que generó duros enfrentamientos con cocaleros y permitió el surgimiento del liderazgo de Evo Morales; el pilar transparencia con la reforma judicial, creando el Tribunal Constitucional, el Tribunal Agrario Nacional y el Consejo de la Judicatura, además del Instituto de la Judicatura, lo que fue un avance en institucionalidad con relativo éxito operativo; el pilar oportunidad con la Ley Corazón, que buscó atraer capitales extranjeros y mayor inversión

interna, lo que fue un fracaso; y el pilar equidad, que dio normas para una mayor participación de la mujer en el Parlamento (la ley del tercio) y en cargos públicos de responsabilidad, pero que no funcionaron en los hechos. Resultado, una gestión de gobierno mediocre.

El segundo gobierno de Sánchez de Lozada planteó un plan denominado Obras con Empleos y propugnó tres medidas básicas: el Seguro Universal Materno Infantil, que era un refrito de un seguro diseñado y puesto a funcionar en 1995 denominado el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SUMI), sólo que con más prestaciones (el primero nació con 50 y este tenía 500) y con mayor aporte municipal para su financiación (el primero nació con 2,7% de la coparticipación tributaria y este con 10%), rompiendo con la autonomía municipal ya que fue impuesto por ley nacional, siendo que el primero fue aprobado en los Concejos Municipales de cada municipio; inversión en caminos, especialmente norte-sur, que no se realizó por falta de recursos; y la exportación de gas a Estados Unidos o Asia por Chile, e incluso exportación al propio Chile, que fue el detonante de revueltas populares en El Alto, con discursos nacionalistas antichilenos, que provocaron en octubre de 2003 más de 60 fallecidos. El gobierno de Mesa, el vicepresidente que sucedió a Sánchez de Lozada, fue muy pobre en políticas públicas. Incluso se negó a promulgar la ley del referéndum que estableció el incremento de impuestos a la explotación petrolera y gasífera de empresas extranjeras. Pusilánime y poco decisor, lo llevó a extinguirse por sí mismo. El gobierno de Eduardo Rodríguez sólo fue para llamar a elecciones y nada más. El resultado de la gestión de tres presidentes: un completo fracaso.

El gobierno de Jeanine Añez, de 2019-2020, fue de transición de los gobiernos de Evo Morales al gobierno de Luis Arte. Este año fue atípico, ya que fue el inicio de la pandemia y tuvo prácticamente como única política pública la atención de la misma. Las importaciones de respiradores, el reordenamiento de las UTI y la dotación de medicamentos y adaptación del sistema educativo y laboral a las exigencias de un repliegue a los hogares por parte de los ciudadanos, la dotación de siete tipos de bonos diferentes para atenuar la crisis y el impacto de la pandemia en empleo, son las principales acciones gubernamentales. Empero, la corrupción fue un hecho altamente expuesto, con consecuencias que siguen hasta el día de hoy.

- II. El subperiodo del Estado Plurinacional nace con la nueva CPE y se caracteriza por una mayor participación del Estado en la economía y la inclusión de sectores históricamente marginados, direccionado a una transición hacia un modelo de mayor intervención estatal, redistribución de la riqueza y estabilidad económica.

Para los gobiernos de la era Evo Morales se recurre a la misma metodología, evaluarlos a través de sus PGDES. En el primer gobierno de 2006-2010, se elaboró el plan de gobierno Suma Qamaña, que planteó dos temas clave: Asamblea Constituyente y nacionalización de hidrocarburos. Desarrolló el primer tema entre 2007 y 2009 y con un componente clave, la conformación del Pacto de Unidad, que reunió a indígenas de tierras altas y bajas, a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), a la Confederación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y a la Confederación Nacional de Interculturales de Bolivia (excolonizadores). Este fue el actor más influyente en la Asamblea Constituyente. El desarrollo de la Asamblea Constituyente se explica más adelante.

En cuanto a la nacionalización de hidrocarburos, el Decreto 28701 de 1 de mayo de 2006 es, sin duda, la medida más emblemática del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS). En rigor, sólo dos de sus artículos marcan diferencias respecto al contenido de la Ley 3058, y tienen que ver, por un lado, con la creación de un nuevo impuesto transitorio por 180 días del 32% del valor de la producción a favor de YPFB, y por otro, con la nacionalización del 50% más uno de las acciones de las empresas capitalizadas y privatizadas por los gobiernos anteriores. El régimen fiscal de distribución de la renta petrolera no fue tocado por el DS 28701, puesto que se mantuvo el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) ya establecido en la Ley de 2005. Las consecuencias son: más competencias para YPFB, menos inversión, más estatismo y menos IED en un sector que lo requiere. La propaganda del anterior gobierno presenta a la nacionalización como el origen del fuerte aumento de la renta petrolera. Sin embargo, ningún ingreso adicional, excepto el impuesto transitorio destinado a YPFB, fue creado por el Decreto de nacionalización. El IDH, producto de la Ley de Hidrocarburos de 2005, es el mayor componente de la renta

petrolera (42,7%), seguido por regalías y participaciones que aportan el 24,5%. La suma de ambos (IDH + regalías y participaciones) es el 67,2% de la renta petrolera. En tanto que la participación de YPFB, originada en el Decreto de 2006, llega al 18% del total de la renta petrolera. Este porcentaje, y no otro, fruto de los nuevos contratos petroleros suscritos a partir de enero de 2007, es el aporte efectivo de la nacionalización a la renta petrolera.

Es también frecuente que se atribuya a la nacionalización la bonanza económica de los años anteriores. Sin embargo, la evidencia demuestra que el *boom* de ingresos de exportación se debió mucho más a la escalada de los precios petroleros en el mercado internacional. En efecto, hasta el año 2005, el precio del WTI (precio de referencia para el precio del gas natural exportado) se mantuvo por debajo de 50 US\$/Bl. El ascenso de precios llegaría a 147 US\$/Bl en junio de 2008, para luego mantenerse por encima de los 100 US\$/Bl hasta el año 2015. Este factor explica que el precio del gas exportado a Brasil subiera de 1.2 US\$/MMBTU, a mediados de 1999, hasta los 9.4 US\$/MMBTU, en el último trimestre de 2012; y que el gas exportado a la Argentina escalara de 5 US\$/MMBTU en 2007 (al iniciarse el contrato de exportación) hasta los 11.2 US\$/MMBTU durante el segundo trimestre de 2012.

Otro de los mitos es la industrialización de los hidrocarburos, que pretende mostrarse como un proceso sostenible. La industrialización sucede allí donde existen grandes reservas de gas y, por cierto, mercados, tecnología y capitales. En la situación boliviana, por el contrario, faltan todos esos factores. De ahí se explica por qué al programa de industrialización impulsado por el gobierno le sea tan difícil exhibir algún éxito y sí, más bien, muchos fracasos.

El segundo gobierno de Evo Morales planteó el plan Buen Vivir, traducción del título del anterior, que determinó continuar con las nacionalizaciones: entre 2006 y 2012, YPFB Chaco S.A., YPFB Andina S.A., YPFB Transporte S.A., YPFB Refinación S.A., YPFB Logística S.A., Compañía Eléctrica Central Bulu Bulu S.A., Gas TransBoliviano S.A. (GTB), YPFB Transierra S.A., así como YPFB Aviación S.A., que fueron nacionalizadas a través de YPFB Corporación. Sin embargo, actualmente, la información disponible en las páginas web de cada una de ellas ratifica su tipología de sociedades anónimas. En el mencionado

periodo, a través de ENDE Corporación, fueron nacionalizadas las empresas ENDE Corani S.A., Empresa Eléctrica Valle Hermoso S.A. (EHV), ENDE Guaracachi S.A., ENDE Transmisión S.A., Elfec S.A., ENDE Deoruro S.A., Delapaz S.A., ENDE Tecnologías S.A. y ENDE Servicios y Construcciones S.A. Entel (Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.) también fue nacionalizada, aunque hasta hoy se argumenta que es una empresa privada; eso se hace para evitar se procese a los anteriores gerentes del gobierno de Morales.

La Fundación Jubileo ha señalado reiteradamente que más que nacionalizaciones fueron renegociación de contratos (Jubileo, 2016). A ello se añade, además, la nacionalización de las cooperativas de luz, agua y alcantarillado y teléfonos de Trinidad, Riberalta, Guayaramerín y otras ciudades del Beni. Todas estas cooperativas estaban prácticamente en quiebra. El gobierno no estableció buenos sistemas de control y hubo malos manejos administrativos, corrupción, despilfarro, etc. Más que nacionalización, se puede calificar de salvataje lo que se hizo en estos casos. Más de 50 empresas cooperativas pasaron por este proceso.

Otro tema importante es el de carreteras. Este plan se priorizó y se puede decir que desde el anterior plan se venían construyendo carreteras pavimentadas en la red principal, como Potosí-Tarija, Santa Cruz-Puerto Suárez, Potosí-Villazón, la doble vía La Paz-Oruro, además de otras que rescataban proyectos de larga data como el corredor Jaime Mendoza, pavimentando Oruro-Huanuni-Llallagua-Macha-Ravelo-Sucre-Tarabuco-Monteagudo-Camiri-Fortín Villazón. Los proyectos al norte, con el pavimento Santa Bárbara-Caranavi-Palos Blancos, para empalmar con San Borja-Reyes-Rurrenabaque-Santa Rosa-Santa Ana-Riberalta, y de allí rumbo a Cobija por Gonzalo Moreno-Puerto Rico-Porvenir-Cobija. Los tres gobiernos de Evo Morales hicieron una gran inversión en el tema.

Luego se encuentran los proyectos de vivienda, Mi Agua, en agua potable, Mi Riego, en riego, y múltiples proyectos de canchas de césped sintético, polifuncionales, sedes sindicales, etc., que fueron un despilfarro aún no cuantificado completamente (Galindo, 2016).

El tercer gobierno de Evo Morales fue más complejo en cuanto a sus políticas. Denominado el Buen Vivir para el Desarrollo Sostenible,

trata de entroncarse con las metas 2030 de desarrollo sostenible a nivel mundial. De hecho, en medio salió la Estrategia 2025 de largo plazo, con trece ejes. En todo caso, se pueden relieves tres temas en este plan de gobierno. El primero, carreteras, ya expuestas antes y que tuvieron continuidad en este gobierno. El segundo tema es la tan controvertida industrialización de los recursos naturales. Se construyó una planta de licuefacción de gas en Yacuiba y otra en Santa Cruz, las que funcionan al 25% de su capacidad instalada, ya que, al no haberse hecho inversiones en exploración, no se tiene hoy la cantidad de gas suficiente para incrementar su capacidad productiva. Se tiene una planta de urea en Bulobulo que produce con alta contaminación ambiental, graves problemas técnicos, cierres continuos de un mes, exportaciones muy escasas y fuertes sospechas de proveer este producto para la producción de cocaína al narcotráfico en la zona productora de hoja de coca, en el mismo Chapare. Las plantas de litio, muy anunciadas, hasta hoy no se pueden poner en funcionamiento por la fuerte oposición regional de Potosí dada la forma en que se plantea distribuir las regalías, que benefician más al Estado central que a la región, dejándola sin participación en el proceso productivo. Luego está la siderurgia, que tuvo un amago de contrato con una firma hindú y luego del fracaso de la puesta en marcha se intentó volver a hacerla funcionar sin resultados visibles a la fecha; lo mismo sucede con la producción de plásticos y otros derivados de la petroquímica, en fase de prefactibilidad, que sigue sin avances mayores. En resumen, este es un tema en el que el gobierno de Morales ha fracasado.

Finalmente está la explotación del litio, que tampoco termina de ponerse en marcha, porque una firma alemana, otra chilena y otra rusa, no terminaron de acordar con el gobierno los términos de explotación. Otro fracaso. Y todavía está el intento de suplantar al gas con la producción de energía eléctrica. Se propuso construir al menos siete represas hidroeléctricas. Las represas de El Bala y el Chepete, en el norte de La Paz, además de los fuertes problemas de afectación al medio ambiente, a tierras indígenas y a áreas protegidas, tiene un costo de producción de \$us 5/MW/hora, cuando el precio en el Brasil, nuestro potencial comprador, es de \$us 4/MW/hora (Comisión UMSA

de análisis del Estudio de Identificación y GEODATA ENGINEERING, 2019). Es decir, sería producir a pérdida. El proyecto Rositas en Santa Cruz sigue en intención, pero con los mismos problemas; ni qué decir del proyecto de Cachuela Esperanza en el Beni, que, por el bajo declive del cauce, requiere de fuertes inversiones para generar una laguna artificial de retención de agua, lo que encarece aún más los costos de producción. Otro fracaso (Galindo, 2018).

Después del *interruptus* del periodo 2019-2020, llega Luis Arce Catacora, otro miembro de la corriente plurinacionalista.

El gobierno de Luis Arce, de 2020 a 2025, nació con dos propuestas estratégicas: dotación de vacunas para la pandemia de COVID-19 y recuperación de la economía. En el primer tema, Bolivia sólo vacunó con tres dosis al 23% de la población, siendo el país de menor nivel de vacunación de la región. En el segundo tema, después de una caída en 2020 del 11%, el PIB creció el primer año de gobierno un 5%. Pero luego fue en declive; en 2022 creció solamente un 3,5%, en 2023 el 3% y en 2024 un 2%, esperándose que en 2025 crezca apenas un 1%. La economía, en vez de recuperarse, se derrumbó: falta de dólares, caída de las reservas internacionales netas (RIN) de \$us 17.000 millones a menos de \$us 400 millones en efectivo y \$us 1200 tomando en cuenta oro y valores; caída de las exportaciones de \$us 8000 millones a menos de \$us 3000 millones; crecimiento del desempleo abierto de un 3 a 4% a un 9%; inflación que de un 1-2% llegó a rondar el 20%; falta de avituallamiento en mercados, inversión privada menor a \$us 100 millones, el 0,001% de la región; falta de combustibles, con largas colas en las gasolineras del país. Los proyectos como el del litio, para los que firmó contratos primero con rusos, luego con británicos y finalmente con chinos, aún no arrancan en su implementación. Ha anunciado el inicio de varios proyectos: industrialización de química básica, producción de minerales de tierras raras, producción de alimentos, etc., ninguno de ellos comprobable. Luego, más de 72 empresas públicas generan un déficit al Estado, lo que representa más de \$us 2500 millones al año, con altísimos niveles de corrupción.

Este periodo del Estado Plurinacional, aunque ese nombre recién se aplica desde el año 2009, y se debe hablar, más bien, del periodo

de Evo Morales, ha sido calificado de distinta manera. Nacionalismo, indigenismo, socialismo, populismo. Un resumen se pretende que sea el de neopopulismo, ya que, detrás de un discurso radical, hubo una continuidad del capitalismo de Estado y de los acuerdos entre el Estado y sectores empresariales favorecidos a cambio de prebendas, cohecho y asociación ilícita en razón del cargo.

Hubo autores que a partir de la Asamblea Constituyente plantearon una refundación del país (Puentes, 2011). Incluso el hecho de cambiar el nombre de República a Estado Plurinacional daba cuenta de esta intención. Los resultados son elocuentes, no hubo tal refundación. La discriminación, el racismo y la exclusión siguen presentes, tal vez en una menor medida, pero en una menor medida poco relevante.

Otros consideran que los avances en inclusión, discriminación y racismo son relevantes, luego se contradicen al reconocer que hoy hay mucho de autoritarismo en el MAS y en el gobierno (Mesa, 2017), lo que justificó, por ejemplo, el cambio de gobierno de Jeanine Añez. Sin embargo, reconociendo estos avances, se puede también identificar este autoritarismo de manera subyacente o explícita (Mayorga, 2020). Para concluir, están quienes consideran que el gobierno de Morales descuidó su relación con las masas, para terminar sin apoyo en el momento clave de octubre-noviembre de 2020 (Moldiz, 2020).

Caben preguntas, aquí dejamos sólo una: ¿el Estado Plurinacional continúa sin Evo Morales? La presidenta transitoria, en su momento, ha señalado que se mantiene la wiphala, que se mantienen varios símbolos plurinacionales, pero ¿es un tema solamente simbólico? Se mantiene el uso de lenguas nativas en niveles oficiales. ¿Es tema idiomático? Se mantienen los usos y costumbres. ¿Es un tópico antropológico?

## 5. Conclusiones

Los resultados de esta investigación tienen importantes implicaciones para la comprensión de la formulación e implementación de políticas públicas en Bolivia. Estas siempre debieron ser adaptadas para abordar los desafíos socioeconómicos específicos de cada periodo histórico.

Como conclusiones generales, se puede señalar lo siguiente:

- Bolivia no ha tenido políticas públicas de Estado que sean sostenibles en el tiempo. Las que hubo alcanzaron horizontes no mayores a los 15 años, como el SUMI, que nació en 1995 y duró hasta 2018. Hoy, el Seguro Universal de Salud (SUS) es un seguro que no tienen sostenibilidad fiscal, ni financiera ni técnica.
- Las reformas han constituido un atisbo de políticas públicas de Estado, al menos de largo plazo. La primera reforma del Ejército boliviano, en 1828, duró hasta la formulada por Arce en 1884, la que se cristalizó en la de Montes y luego en la de Busch, para terminar con la del MNR y los ajustes en el primer periodo de Banzer.
- La reforma educativa de Sucre duró hasta la de Montes. Esta, a su vez, logró sobrevivir hasta la de Bautista Saavedra, y esta hasta la del MNR en 1956. Luego, la siguiente reforma educativa será la de 1995. La siguiente la de 2010, con la actual Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (Lasep). Ninguna de las reformas ha sido evaluada antes de pasar a la siguiente. Todas han respondido a corrientes ideológicas predominantes en el poder.
- El sistema financiero es, tal vez, el que ha tenido políticas de Estado más sostenibles en el tiempo. La creación de instituciones como el BCB, desde 1927, se ha mantenido hasta hoy. Incluso la Contraloría General de la República, transformada en Contraloría General del Estado en la CPE de 2009, ha mantenido sus objetivos y su actuación pública.
- Las políticas públicas de Estado relativas a temas sectoriales como minería, industria, transportes, telecomunicaciones, comercio y otros sectores económicos, se han ido transformando continuamente por razones de avance tecnológico, influencia de la globalización, ideologías y políticas, aspectos financieros, etc. Las políticas de orden social, como la cultura (hoy denominada culturas), el deporte, saneamiento básico, pueblos indígenas, se han modificado sustancialmente a lo largo del tiempo por razones político ideológicas.

- Las políticas públicas de gobierno han sido caóticas en el siglo XIX. Cada gobierno empezaba de cero. Lo mismo en el periodo liberal, republicano y el de los militares socialistas. Ninguna continuidad política se puede observar.
- Las políticas públicas de gobierno tuvieron cierta continuidad y coherencia en el periodo del nacionalismo revolucionario.
- Las políticas públicas de gobierno se han institucionalizado desde el periodo de la democracia, inaugurado en 1982. Los PGDES, hoy PDES, que cada gobierno debe formular han dado una cierta, más que continuidad, proyección. Se están pudiendo enlazar con políticas públicas globales como la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015 y la actual, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Esto da una mayor solidez a las mismas y mejor potencialidad y esperanza de fortaleza a futuro.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.  
 2003 *Antologías de Política Pública. Tomo 1: El estudio de la política pública; Tomo 3: Problemas públicos y agenda de gobierno.* México: Porrúa.
- 2012 *Política Pública, una visión panorámica.* La Paz: PNUD.
- Barnadas, J.  
 1999 *Historia contemporánea siglo XX.* La Paz: Juventud.  
 Comisión UMSA de análisis del Estudio de Identificación;  
 GEODATA ENGINEERING
- 2019 *Análisis integral del proyecto gubernamental Represas Hidroeléctricas Chepete-Bala. Resumen ejecutivo.* La Paz: UMSA-Departamento de Relaciones Públicas.
- Cunill, Nuria; Sonia Ospina  
 2003 *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática.* Caracas: CLAD/AECI/MAP/FIIAPP.
- Dunkerley, J.  
 2017 *Rebelión en las venas.* La Paz: CIS/Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

- Dye, T.  
2012 *Understanding Public Policy*. Florida: Pearson.
- Galindo, M.  
2013 *Oximorón: las Autonomías Centralistas de Bolivia o de las Autonomías a la Heteronomía*. La Paz: Cebem/Punto de Encuentro.
- 2015 “Historia contemporánea de la Descentralización en Bolivia”. *Ciencia Política*, núm. 8: 9-34.
- 2016 “Evaluación del desempeño económico y de la inversión pública en el periodo de Evo Morales y la inversión en Educación y Salud”. *¿Adónde fue a parar la bonanza?* D. Ayo (coord.). La Paz: Fundación Pazos Kanki. 131-176.
- 2017 “Las contradicciones de la democracia liberal representativa, la democracia participativa y la democracia comunitaria en el proceso político boliviano reciente”. *35 Años de Democracia*. C. Caraffa (ed.). La Paz: UMSA. 195-218.
- 2018 *Descriptores del Estado Plurinacional de Bolivia (2009-2017)*. La Paz: Cebem.
- García Linera, Á.  
2005 *Sociedad, Estado y mercado: Perspectivas desde Bolivia*. La Paz: Plural editores.
- Gray Molina, G.  
1997 *Construyendo Políticas Públicas Locales en Bolivia*. La Paz: Udapso.
- Ipiña Melgar, E.  
2013 “Cien años de reformas educativas: 1910-2010”. *Estudios Bolivianos*, núm. 18.
- Kingdon, J. W.  
1995 *Agendas, alternativas y políticas públicas*. 2.<sup>a</sup> ed. Washington: HarperCollins.
- Klein, H. S.  
2011 *Historia concisa de Bolivia*. 2.<sup>a</sup> ed. Boston, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Mayorga, F.  
2020 *Crisis y cambio político en Bolivia*. Cochabamba: CESU/Oxfam.
- Mendizábal, G.  
2002 *Historia de la Salud Pública en Bolivia*. La Paz: Prisa Ltda.

- Mendoza, J.  
1935 *El Macizo boliviano y el factor geográfico en la nacionalidad boliviana*. Sucre: Biblioteca del Bicentenario.
- Meny, Ives; Jean-Claude Thoening  
1992 *Las Políticas Públicas*. Madrid: Ariel.
- Mesa, C.  
2014 *Breve historia de las políticas públicas en Bolivia*. La Paz: Gisbert.  
2017 *Bolivia 1982-2006 Democracia*. La Paz: Gisbert.
- Moldiz, H.  
2020 *Golpe de Estado en Bolivia. La soledad de Evo Morales*. La Habana: Ocean Sur.
- Morales J. A.; J. Sachs  
1990 "Bolivia's economic crisis". *Developing Country. Debt and Economic Performance*, I. J. Sachs (comp.). Chicago: The U of Chicago P. 157-268.
- Pacheco, N.  
2020 *La gran depresión (1929-1939) con ojos bolivianos*. La Paz: Fundación Milenio.
- Parsons, W.  
2007 *Políticas públicas*. Buenos Aires: Flacso.
- Peñaloza, L.  
1981 *Historia Económica de Bolivia*. 9 tomos. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Peres-Cajías, J. A.  
2017 *Historia económica de Bolivia en el siglo XX: Una visión de largo plazo*. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (Inesad).
- Puente, R.  
2011 *Recuperando la memoria*. 2 tomos. La Paz: Plural editores.
- Roth, A. N.  
2002 *Políticas públicas*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A.  
1999 *Teorías del proceso de políticas públicas*. New York: Westview Press.
- Sachs, Jeffrey; Felipe Larraín  
1994 *Macroeconomía*. México: PHH Editores. Prentice hall editors.

Thelen, K.; S. Steinmo

1992 *Estructurando la política: Institucionalismo histórico en el análisis comparado*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Velásquez, Iván; Napoleón Pacheco (coords.)

2018 *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015)*. Tomos I y II. La Paz: KAS.

# Entre lealtad política e interés nacional: dos siglos de extravío diplomático

Javier Viscarra Valdivia<sup>1</sup>

## Resumen

El presente ensayo examina la trayectoria histórica, los avances y los persistentes desafíos de la política exterior boliviana a lo largo de sus dos siglos de vida republicana. Con especial atención a momentos críticos como los conflictos bélicos que enfrentó el país y la compleja relación diplomática con Chile, el

---

1 Diplomático de carrera, abogado y periodista. En 1995 egresó con honores como el mejor alumno de la 8.ª promoción de la Academia Diplomática de Bolivia e inició su trayectoria como tercer secretario, ascendiendo de forma escalonada hasta alcanzar el rango de ministro consejero. Con ese rango fue designado jefe de misión en la Embajada de Bolivia ante el Reino de los Países Bajos, en calidad de encargado de Negocios *a. i.* También prestó funciones en las misiones diplomáticas de Bolivia ante Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Federación de Rusia. En el ámbito de la comunicación, dirigió diversos medios privados, fue presidente de Televisión Boliviana y ocupó el cargo de viceministro de Comunicaciones. Ha representado a Bolivia en múltiples foros internacionales, entre ellos, como presidente de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad), en la OEA, y como jefe de delegación en comisiones mixtas diplomáticas sobre temas de drogas con varios países. Asimismo, fue viceministro de Defensa Social. Actualmente, se desempeña como docente universitario en las áreas de derecho internacional y periodismo. Publica columnas de opinión de manera regular en medios como *El Deber*, *Los Tiempos*, *Brújula Digital*, entre otros.

análisis adopta un enfoque histórico-analítico que permite identificar tanto los aciertos como las limitaciones estructurales e institucionales del accionar diplomático boliviano.

Desde esta perspectiva, el texto subraya la necesidad imperiosa de construir una política exterior de Estado, despojada de alineamientos ideológicos coyunturales, sustentada en principios de continuidad institucional, profesionalización del servicio exterior e inserción estratégica en un orden internacional en transformación.

El ensayo también recupera el legado doctrinal y práctico de una decena de figuras relevantes en la historia diplomática nacional y culmina con una reflexión crítica sobre el deterioro institucional acumulado y la urgencia de definir lineamientos doctrinales consistentes. En última instancia, se sostiene que la diplomacia debe dejar de ser un ejercicio retórico o reactivo para convertirse en un instrumento efectivo de desarrollo sostenible, afirmación soberana y gobernabilidad democrática del país en el siglo XXI.

## 1. Introducción

A lo largo de estos dos siglos de vida republicana, la diplomacia nacional ha oscilado entre la urgencia de afirmarse en el concierto internacional y el abandono sistemático de sus estructuras institucionales. El bicentenario de la República constituye una oportunidad ineludible para revisar, con mirada histórica y espíritu crítico, los fundamentos de la política exterior boliviana.

El acto de representar al Estado más allá de sus fronteras –esa delicada misión de proyectar soberanía, promocionar y resguardar intereses y construir alianzas– ha sido, en cada etapa, un reflejo de la salud institucional del país.

Desde los albores de la independencia, cuando el joven Congreso Constituyente de 1826 urgía al Ejecutivo a entablar relaciones con los países vecinos para asegurar el reconocimiento del nuevo Estado, hasta la reciente declaración de la canciller Celinda Sosa Lunda (diciembre 2024) –quien admitió en informe enviado al Órgano Legislativo que no hay diplomáticos de carrera trabajando en la Cancillería–, se dibuja

un arco dramático que expone no sólo la evolución de la política exterior, sino también el debilitamiento intermitente de los pilares profesionales y técnicos que la sustentan.

Este ensayo se propone analizar algunos de los principales hitos, continuidades y rupturas de la historia diplomática boliviana no sólo para comprender su trayectoria, sino para plantear –desde una reflexión crítica y comprometida– los desafíos urgentes que enfrenta el país en su proyección internacional. Bolivia no podrá recuperar un lugar respetable en el mundo si no reconstruye, con seriedad y visión global, su política exterior y las capacidades profesionales que la debieran conducir.

### **1.1. El acto inaugural: génesis de la diplomacia boliviana (1825-1830)**

La historia diplomática de Bolivia comienza con un mandato de urgencia apenas un año después de la proclamación de independencia. El Congreso Constituyente de 1826 emitió un decreto que instruía al Poder Ejecutivo establecer relaciones con los países vecinos mediante el envío de agentes diplomáticos. Esta decisión no sólo respondía a una necesidad práctica –la de lograr el reconocimiento internacional–, sino que representaba también la primera manifestación orgánica del nuevo Estado en el escenario internacional.

Como recuerda Luis Antezana Ergueta, “la primera manifestación orgánica del Estado boliviano en el campo internacional se da cuando el Congreso Constituyente, en agosto de 1826, encarga al Poder Ejecutivo el establecimiento de relaciones con los Estados vecinos mediante el envío de agentes diplomáticos” (1995). Este acto fue más que una formalidad administrativa; constituyó el nacimiento o el primer atisbo institucional de la diplomacia boliviana y reflejó la temprana conciencia de que ningún Estado puede afirmarse plenamente sin interlocución y reconocimiento externo.

Las primeras gestiones diplomáticas se dirigieron hacia los países fronterizos. En este contexto, Simón Bolívar y Antonio José de Sucre orientaron las acciones fundacionales de la política exterior boliviana, definiendo con claridad que la nueva república no podía aislarse y que

su viabilidad dependía tanto del consenso interno como del respaldo externo. Se trataba de construir legitimidad, asegurar fronteras y abrir rutas comerciales en una región que aún estaba en formación.

El perfil del diplomático de la época era, naturalmente, militar o político. La profesionalización vendría mucho después. Lo que primaba entonces era la urgencia de actuar, la necesidad de establecer presencia en los espacios diplomáticos del continente, proyectar a Bolivia como un actor emergente, digno de ser tenido en cuenta en el concierto americano. La diplomacia nacía, así, como un acto de voluntad nacional en medio de la incertidumbre postindependentista.

El decreto del 22 de agosto de 1826, que instruía al Ejecutivo enviar ministros plenipotenciarios a los países limítrofes, puede entenderse como la piedra fundacional de la diplomacia boliviana. Su valor no es sólo legal, sino simbólico; allí empieza el largo camino de representación internacional del Estado boliviano, un camino que, dos siglos después, transita en una peligrosa curva de inestabilidad.

## **2. Bolivia y el nuevo orden mundial**

El escenario internacional contemporáneo se caracteriza por una transformación profunda del sistema de poder global. La crisis del orden liberal posterior a la Guerra Fría, el resurgimiento de rivalidades y acercamientos entre las grandes potencias, el debilitamiento de los organismos multilaterales y el ascenso de nuevos actores transnacionales, están configurado un entorno cada vez más incierto, competitivo y fragmentado.

El mundo de hoy no responde ya a una estructura bipolar o multipolar donde los Estados eran los grandes protagonistas, sino a una realidad más difusa y multiforme, lo que el académico indio Amitav Acharya ha denominado un orden “multiplex” donde múltiples centros de poder –estatales y no estatales– interactúan en marcos de cooperación y conflicto simultáneos. En este nuevo contexto, Bolivia, enclavada en el centro de Sudamérica, debe redefinir su inserción internacional con lucidez estratégica. La política exterior no puede ser solo una extensión de agendas internas coyunturales ni un simple

ejercicio declarativo; debe ser un instrumento coherente de proyección del interés nacional.

La geopolítica mundial –marcada por tensiones entre Estados Unidos, Rusia y China, las guerras inesperadas pero previsibles en Oriente Medio, la desglobalización selectiva, la reorganización de las cadenas de suministro, el impacto del cambio climático y los flujos migratorios– exige de países como Bolivia una política exterior flexible, con vocación integradora, pero sobre todo pragmática.

## 2.1. Apuntes de la diplomacia boliviana

Desde la fundación de la República en 1825, la diplomacia boliviana ha estado profundamente condicionada por dos factores estructurales: su geografía y su frágil institucionalidad estatal. En sus inicios, la política exterior estuvo centrada en el reconocimiento internacional de la independencia, la consolidación territorial y el establecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados vecinos. En esta etapa, figuras como Casimiro Olañeta, Joaquín Aguirre, José María Santibáñez y Tomás Frías se distinguieron por su aporte fundacional y doctrinal. Sin embargo, el país no logró superar la tensión entre el coloniaje –como lo plantea Walter Montenegro en *Nacionalismo y coloniaje*– y un nacionalismo incipiente, condicionado por la profunda fractura entre poblaciones indígenas y no indígenas.

Durante el siglo XIX y parte del XX, la diplomacia boliviana estuvo signada por una dinámica defensiva. El énfasis estuvo puesto en la delimitación de fronteras y en la defensa jurídica de la soberanía bajo el amparo del principio del *uti possidetis iuris*, pero con un abandono, por parte del Estado, de sus dominios en el Pacífico, en el Chaco y en el Acre. La Guerra del Pacífico (1879-1884) significó una herida geopolítica profunda; la pérdida del litoral marcó no sólo la política exterior, sino la psicología colectiva del país.

## 2.2. Relación con Chile y los derechos históricos sobre Atacama

El presente trabajo estará circunscrito en su revisión y análisis crítico a la relación de Bolivia con Chile, país con el que posiblemente se han realizado las más nutridas interacciones diplomáticas.

Los derechos de Bolivia sobre el litoral del Pacífico tienen raíces sólidas en la época prehispánica y colonial. Según Miguel Mercado, el desierto de Atacama fue incorporado al imperio del Cuzco en el siglo XV, extendiendo su dominio hasta el río Maule (39° 19' 15" lat. S). Posteriormente, con la Conquista española, el territorio fue asignado sucesivamente a las gobernaciones de Nueva Toledo y luego a la Real Audiencia de Charcas. La línea de frontera entre las gobernaciones de Nueva Toledo y Nueva Extremadura quedó claramente establecida en el paralelo 25° 31' 36" de latitud sur, posición que se mantuvo con variaciones mínimas a lo largo de la época virreinal (Mercado, 1972: 414).

Durante la Colonia, Atacama fue parte integrante de Charcas y más tarde de la Intendencia de Potosí, tal como confirma la Real Ordenanza de 1782. Al momento de la independencia, Bolivia heredó soberanía sobre 80 leguas (386,2 kilómetros) de costa, desde el río Loa hasta el río Salado, con puertos como Cobija, Mejillones, Tocopilla y Antofagasta.

Chile, por su parte, reconocía en sus constituciones de 1822, 1823, 1828 y 1833 que su territorio se extendía "desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos". Fue el diplomático boliviano Rafael Bustillo quien, en su memoria de 1863, refutó con contundencia los intentos chilenos de interpretar la preposición "desde" como inclusiva. "Decir que el territorio chileno se extiende desde el desierto es decir que comienza después de él, no que lo incluye", explicó Bustillo, con apoyo en gramáticas españolas y francesas (Mercado, 1972: 416-417).

La ocupación chilena del litoral no fue resultado de una acción militar repentina, sino de una planificación política gradual, aprovechando la debilidad institucional de Bolivia. Fue una ocupación progresiva ante la indiferencia y la dispersión interna.

En 1842, Chile envió una comisión exploradora desde Coquimbo hasta Mejillones en busca de guano; en 1846, la goleta *Janequeo* enarboló la bandera chilena en Angamos (23° 3'). El canciller chileno Montt negó el hecho, pero se puede inferir que implícitamente reconoció los derechos bolivianos al no rechazar el reclamo diplomático de Joaquín Aguirre (Mercado, 1972: 419).

Pese a las protestas, los asentamientos chilenos en Mejillones se multiplicaron. En 1847, trabajadores chilenos fueron arrestados por

la autoridad de Cobija, pero liberados por la fragata Chile, que izó nuevamente la bandera chilena en territorio boliviano. La respuesta boliviana fue inmediata; el bergantín Sucre arrancó la bandera y destruyó el fortín. Pero tras ese gesto de dignidad, volvió el silencio diplomático.

En 1857, la fragata chilena Esmeralda se apoderó otra vez de Mejillones, suspendió las labores mineras bolivianas y anexó el puerto a la provincia chilena de Caldera. Las protestas de los industriales extranjeros y del prefecto boliviano no fueron escuchadas ni tomadas en cuenta. Mientras tanto, Bolivia estaba envuelta en luchas internas y guerras civiles que la dejaron sin capacidad de reacción sostenida (Mercado, 1972: 420-421).

### **2.3. Diplomacia sin resultados: Salinas, Santivañez, Frías y el legado de Bustillo**

Frente a la agresión territorial, Bolivia envió sucesivamente a Santiago diversas misiones diplomáticas, cada una más frustrante que la anterior. La misión de Macedonio Salinas (1858) exigió la devolución del territorio entre el Salado y Mejillones y la reparación por perjuicios económicos, pero no obtuvo respuestas de fondo. El Gobierno chileno dilató los plazos, negó facultades a sus representantes y rehusó someterse a arbitraje.

La misión de José María Santivañez (1860) propuso soluciones de compromiso: fijar el límite en el paralelo 25° o 24° 30', compartiendo los puertos entre los 24° y 26°. Chile insistió en el 23° y en el control absoluto de Mejillones. Se rechazó también el arbitraje, alegando que la cuestión "no era de aquellas que pudieran someterse a ese mecanismo" (Mercado, 1972: 422).

Otro intento diplomático, la misión Tomás Frías (1863). Esta misión intentó negociar una compensación económica: Chile ofreció 100.000 pesos por Mejillones; Frías exigió tres millones. La propuesta fracasó. Finalmente, Bolivia aprobó la ley de autorización para declarar la guerra si fracasaban todos los esfuerzos pacíficos. El documento central fue la memoria de Rafael Bustillo, ya para entonces canciller del general Achá, que reunió mapas, leyes, cronistas y fuentes jurídicas

para demostrar la legitimidad de la soberanía boliviana sobre Atacama. Fue “el documento más completo” producido por la diplomacia boliviana hasta entonces y mereció una medalla de oro del Congreso de Oruro (Mercado, 1972: 423).

A pesar de estos esfuerzos de una diplomacia sin institucionalidad, la falta de continuidad, la desorganización interna y la disciplina chilena para imponer hechos consumados terminaron por aislar las misiones bolivianas en un mar de evasivas y dilaciones. Como concluye Miguel Mercado, cada gesto de buena fe boliviano fue respondido con un acto unilateral chileno: “Después de cada zarpazo venía la invitación oficial para definir amigablemente la cuestión de linderos” (1972: 422).

#### **2.4. El Tratado de 1866, diplomacia en tiempos de extravío**

La diplomacia boliviana de mediados del siglo XIX quedó atrapada entre la retórica panamericanista y el oportunismo exterior, en un contexto donde la debilidad institucional del Estado fue aprovechada sin escrúpulos por una diplomacia chilena meticulosa, paciente y determinada. El Tratado de Límites de 1866, firmado entre Bolivia y Chile bajo el gobierno de Mariano Melgarejo, no fue sino el resultado final de una campaña cuidadosamente tejida en Santiago y ejecutada con eficacia y con fines esencialmente expansionistas.

El telón de fondo fue el conflicto hispanoamericano que sacudió al Pacífico sur entre 1864 y 1866, tras la absurda reivindicación española de las Islas Chíncha. Frente al bloqueo español, Perú y Chile se aliaron militarmente, sumándose luego Ecuador. Bolivia, aún neutral, tenía en sus manos la posibilidad de negociar con habilidad su posición estratégica: abrir sus costas a España o cerrarlas en beneficio de la alianza sudamericana. Pero el gobierno de Melgarejo eligió un camino errático: primero la neutralidad, luego una adhesión tardía y, finalmente, una subordinación diplomática revestida de gestos grandilocuentes.

La posterior decisión boliviana de unirse a la alianza fue presentada como un gesto de unidad continental, pero fue esencialmente un acto de oportunismo disfrazado. Melgarejo, deseoso de reconocimiento internacional, buscó en la causa americana una legitimidad

que no poseía en Bolivia. El ministro chileno Vergara Albano, hábil y pragmático, supo leer esta debilidad y la explotó al máximo. No sólo pactó con Melgarejo la adhesión a la alianza, sino que supo halagar su vanidad hasta obtener –en plena “embriaguez” del caudillo– concesiones territoriales irreversibles.

El tratado firmado el 10 de agosto de 1866 selló una pérdida efectiva para Bolivia y el retroceso de su frontera marítima al paralelo 24, además de la instauración de una breve y dudosa “mancomunidad” de los recursos naturales entre los paralelos 23 y 25. Dicha fórmula, en apariencia equitativa, escondía una severa e implícita cesión de soberanía; Bolivia se hacía responsable de la administración y seguridad del puerto de Mejillones, mientras Chile se reservaba un papel de vigilante con derecho a la mitad de los beneficios. Era, en el fondo, una empresa desigual donde el socio más fuerte obtenía el control y los réditos, sin asumir los costos.

El carácter viciado de la negociación fue señalado incluso por voces chilenas lúcidas y críticas. Historiadores como Ramón Sotomayor Valdez denunciaron el uso deliberado de un lenguaje diplomático edulcorado y la exaltación de un régimen represivo: “toda exageración, toda mentira, pareció lícita con tal que redundasen en honor del aliado”. Incluso Francisco Valdés Vergara fue más lejos al describir a Melgarejo como un “gobernante de carnaval”, aliado por conveniencia a Chile (Mercado, 1972: 431).

La carta de Mariano D. Muñoz, secretario general de la dictadura y después canciller de Melgarejo, revela que la idea de una repartición de los litorales entre Chile y Bolivia con miras a una futura guerra contra el Perú fue una propuesta concreta, reiterada y claramente delineada por los representantes chilenos: “con tenaz perseverancia apoyaba a Vergara Albano su secretario... a quien le arrancó el despacho de sargento mayor... para inducirlo a la campaña sobre el Perú” (Mercado, 1972: 433).

Melgarejo, en su desconocimiento y egolatría, aceptó condiciones que ningún mandatario respetuoso de su país hubiera admitido. La diplomacia chilena, lejos de ser simplemente oportunista, fue consciente de la precariedad boliviana y la utilizó sin miramientos. Si bien el dictador fue el instrumento, el cálculo geopolítico y comercial

de Santiago fue el verdadero arquitecto del despojo. Salvo contadas excepciones, Bolivia no tenía un cuerpo diplomático con capacidad para contrarrestar la confabulación.

En suma, el Tratado de 1866 representa uno de los momentos más oscuros de la historia diplomática boliviana. No sólo por la cesión territorial, sino por el tipo de relaciones internacionales que puso al descubierto actitudes desiguales, degradantes y funcionales a un poder externo que, disfrazado de aliado, actuó con un ojo puesto en los minerales y otro en el mar. Una lección amarga que anticipaba, apenas disfrazada, las tormentas del futuro y que ya ponía de manifiesto la virtual inexistencia de un cuerpo diplomático.

## **2.5. La Misión Bustillo y el Protocolo Corral-Lindsay**

Tras la caída de Melgarejo en 1871, el nuevo gobierno de Agustín Morales intentó recomponer la imagen internacional de Bolivia, profundamente dañada por una diplomacia complaciente con los intereses chilenos. En este esfuerzo, se destacó la figura del jurista Rafael Bustillo, designado plenipotenciario en Santiago, cuyo temple e integridad moral lo enfrentaron no sólo al gobierno chileno, sino paradójicamente a la propia Cancillería boliviana.

Bustillo llegó a Chile con la intención de corregir los excesos del Tratado de 1866. Cuestionó duramente la cláusula que otorgaba a Chile derechos fiscales sobre la extracción de minerales entre los grados 23 y 25, calificándola como una forma de tutela extranjera “vejatoria para la dignidad” nacional (Mercado, 1972: 439). En arduas discusiones con el ministro chileno Ibáñez, logró que Chile renunciara a esos derechos en parte del territorio a cambio de cederle el guano de Mejillones, una transacción que, si bien excluía la intromisión fiscal, consolidaba el dominio chileno sobre recursos estratégicos.

Uno de los puntos neurálgicos del conflicto fue la delimitación geográfica. Bustillo pidió la revisión de los paralelos establecidos en la época de Melgarejo, considerados ilegítimos por haber sido ejecutados sin aprobación del Estado boliviano. Planteó también que el límite oriental de Chile debía ser la cordillera andina, como indicaba el informe del perito Mujía. Sin embargo, acabó reconociendo la falta

de sustento jurídico de su argumento inicial y aceptó que las “altas cumbres de los Andes” eran, por derecho natural e histórico, el límite arcifinio legítimo (Mercado, 1972: 441).

El punto de ruptura diplomática vino cuando el canciller boliviano Casimiro Corral, sin consultar a Bustillo, lo autorizó a recibir ofertas chilenas para comprar el territorio entre los grados 23 y 24. La furiosa reacción del plenipotenciario no se hizo esperar; rechazó la orden, protestó formalmente ante el presidente Morales y reafirmó su oposición a vender “la única puerta de calle que el país tenía por ese lado” (Mercado, 1972: 442). En adelante, la relación entre Bustillo y el gobierno quedó fracturada.

Paralelamente, se desarrolló una oscura operación golpista desde territorio chileno. El general melgarejista Quevedo, exiliado en Valparaíso, intentó invadir Bolivia con apoyo logístico proporcionado por empresarios chilenos. Las evidencias de complicidad oficial son contundentes: inspecciones ficticias de buques, licencias otorgadas de noche, omisión de detenciones en puertos intermedios y el uso del buque de guerra Esmeralda como refugio. El testimonio del coronel Juan L. Muñoz reveló que el propio presidente chileno Errázuriz propuso apoyar la expedición golpista a cambio de la cesión de parte del litoral boliviano; aunque Quevedo rechazó inicialmente la oferta, finalmente recibió el apoyo prometido (Mercado, 1972: 444-446).

El accionar de Rafael Bustillo frente a esta intromisión fue firme; denunció la violación de la neutralidad chilena y exigió explicaciones formales. Ibáñez respondió con amenazas y rompió relaciones diplomáticas tras un agrio intercambio de notas. El extenso informe que Bustillo preparaba para sustentar sus acusaciones quedó, sin embargo, sin enviar. Muchos años después fue hallado por sus descendientes y publicado en forma de folleto, revelando con claridad la doble moral de la diplomacia chilena y su apuesta constante por la presión indirecta, el soborno y la desestabilización.

Este pasaje relatado muestra la deplorable coordinación entre el poder político boliviano y el representante diplomático en Santiago. También pone al descubierto cómo algunos personajes destacados de Bolivia terminan sucumbiendo por falta de una estructura nacional en el ámbito de las relaciones internacionales.

En ese mismo contexto se firmó, a espaldas de Bustillo, el Protocolo Corral-Lindsay (5 de diciembre de 1872), negociado en La Paz por un gobierno provisional debilitado tras el asesinato del presidente Morales. Este protocolo consolidó todas las aspiraciones chilenas. Se reconoció como límite oriental las altas cumbres andinas, se extendió la intervención fiscal chilena a todas las aduanas entre los grados 23 y 25, y se amplió la coparticipación a otros recursos como salitre y bórax. Se reafirmó, además, el paralelo 24 como frontera inamovible. Fue, sin lugar a dudas, la más clara muestra de la incapacidad negociadora de la diplomacia boliviana, que estaba compuesta no por profesionales en esa área, sino por funcionarios sin formación negociadora, virtud clave en un representante en relaciones internacionales.

Chile aprobó el protocolo de inmediato; Bolivia postergó su ratificación hasta la siguiente legislatura, en lo que constituyó un rechazo implícito al acuerdo. La victoria diplomática chilena fue total; no sólo obtuvo legitimidad sobre el guano, sino también control fiscal e influencia sobre vastas zonas productivas, sin ceder territorio ni comprometerse a nada sustancial. La diplomacia boliviana, por el contrario, quedó atrapada en sus propios desacuerdos, sus improvisaciones, su incapacidad de sostener una línea coherente de defensa nacional y, como ocurre hasta nuestros días, a la oscilación de los continuos y bruscos cambios de la política interna del país.

El contraste entre el rigor de Bustillo y la debilidad del Gobierno boliviano permite concluir que, mientras Chile operaba con una estrategia de largo aliento, Bolivia se debatía entre la dignidad personal de sus enviados, la poca visión de sus autoridades y, sobre todo, la carencia de una política exterior sólida y la ausencia de un cuerpo diplomático con proyección institucional. El precio, una vez más, lo pagaría el país.

### **3. La Guerra del Pacífico y las acciones diplomáticas**

La Guerra del Pacífico (1879-1884) fue un punto de inflexión irreversible en la historia diplomática de Bolivia. Más allá de los episodios militares, cuya reconstrucción detallada ha dado lugar a una abundante y compleja literatura histórica, lo esencial es comprender que ese

conflicto alteró de forma drástica la inserción geopolítica del país en la región. La pérdida del litoral no sólo significó el cierre forzado de su proyección marítima, sino que supuso la reconfiguración a largo plazo de la agenda internacional boliviana.

Esta síntesis no pretende agotar –ni siquiera revisar parcialmente– el desarrollo de la Guerra del Pacífico, pues existe suficiente bibliografía especializada –boliviana, chilena y de terceros países– que aborda el conflicto desde diversos enfoques. Es preciso, sin embargo, señalar que, para Bolivia, la consecuencia de la guerra representó la ruptura de un equilibrio precario y el inicio de una prolongada lucha diplomática por revertir, mitigar o compensar sus consecuencias. Como ha señalado Carlos D. Mesa en la historia contemporánea, “la pérdida del mar no es solo un hecho territorial: es un trauma estructural de la identidad boliviana y una herida diplomática que el país nunca ha dejado de intentar cerrar” (2010).

### **3.1. La diplomacia boliviana después de la Guerra del Pacífico**

Después del Tratado de 1904, firmado bajo condiciones que Bolivia calificó de coercitivas, la diplomacia boliviana no cesó en su esfuerzo por revertir el enclaustramiento marítimo. Desde entonces, Bolivia alternó diversas vías para abordar el problema: los foros multilaterales, el ámbito regional para lograr apoyo continental, la mediación de países amigos, el ámbito bilateral con negociaciones directas con Chile, e incluso trilateral, en espera de un respaldo peruano.

Uno de los primeros gestos relevantes fue el Memorándum de 1910 del canciller Daniel Sánchez Bustamante a Chile y Perú, en el que se planteó que la soberanía boliviana sobre una franja costera entre Tacna y Arica podría resolver tensiones regionales. La respuesta chilena fue ambigua y el Perú, pese a una acogida inicial favorable, se opuso posteriormente, temiendo que ello debilitara su posición en el pleito con Chile por esas provincias.

En todo este panorama y con una improvisada estructura diplomática, Bolivia inicia su exploración en el ámbito multilateral, apelando a figuras nacionales de renombre. Al final de la Primera Guerra Mundial y con el impulso idealista del presidente Woodrow

Wilson, Bolivia recurrió por primera vez a un organismo multilateral, la naciente Liga de las Naciones.

En 1920 y 1921, con el mandato de los presidentes Ismael Montes (1913-1917) y José Gutiérrez Guerra (1917-1920), dos delegaciones bolivianas solicitaron la revisión del Tratado de 1904 bajo el artículo 19 del Pacto de la Liga, argumentando imposición, incumplimientos y amenaza a la paz. No hubo, sin embargo, una estrategia diplomática planificada y conocida en los anales de la historia diplomática de Bolivia. La Liga declaró la inadmisibilidad formal de la demanda, sin pronunciarse sobre el fondo. La iniciativa, aunque diplomáticamente audaz, fue improvisada, sin respaldo internacional ni coordinación interna, como reconoció Florián Zambrana, uno de los tres miembros de la delegación boliviana. Los otros dos fueron Félix Avelino Aramayo y Franz Tamayo.

Esta falta de coordinación no sólo fue producto de los actores que llevaron adelante el intento en la Liga de las Naciones. Fue un presagio del mal que nos acompañaría por muchas décadas: los cambios en la política interna afectaban la posición diplomática boliviana, según el temperamento de los nuevos mandatarios. Así, cuando el 13 de julio de 1920 Juan Baptista Saavedra derrocó a José Gutiérrez Guerra, se cambió la figura de la demanda, pues surgió la idea de impugnar el Tratado de 1904. Según el internacionalista Jorge Escobari Cusicanqui, “rápidamente se improvisó un nuevo alegato”. A la propuesta se sumó Perú para revertir, precisamente, el Tratado de Ancón.

A pesar del fracaso del alegato en 1920, al año siguiente, en la nueva Asamblea General en septiembre, Bolivia volvió a presentar la demanda. Según el historiador Robert Brockmann, “ese fue otro documento improvisado que, de solo revisarlo, los abogados de la Liga dijeron que no se puede aceptar”.

Chile, firme en su posición, reiteró que el tratado había sido suscrito libremente y no aceptaba revisión alguna. No obstante, para evitar aislamiento diplomático, ofreció mantener abierta la vía bilateral. En 1921, el delegado chileno Agustín Edwards propuso retomar negociaciones directas, lo que Bolivia aceptó. Pero en 1923 Chile dejó claro que no aceptaría revisar el Tratado de 1904, aunque admitía explorar mecanismos que no implicasen cesión territorial, política que se mantiene hasta nuestros días.

En 1926 surgió un intento significativo con la llamada propuesta Kellogg desde EE. UU., que sugería otorgar a Bolivia soberanía sobre Arica, con compensaciones a Chile y Perú. Aunque Chile dio señales favorables, Perú rechazó la cesión directa, pero dejó abierta la opción de otorgar a Bolivia un corredor en Azapa y una ensenada, además de aceptar la “neutralización” parcial de Tacna y Arica.

Sin embargo, esta posibilidad se trunca con el Tratado de Lima de 1929 entre Chile y Perú, que resolvió el diferendo bilateral y excluyó a Bolivia. Lo más delicado fue el protocolo secreto anexo, que prohibía a ambos países ceder territorios sin acuerdo mutuo, cerrando de facto la posibilidad de una salida boliviana al mar por esa vía. Bolivia denunció esta cláusula como una maniobra binacional que consolidaba el aislamiento.

A lo largo de estas décadas, la constante diplomática boliviana fue el intento de mantener viva la reintegración marítima, apelando a valores de justicia continental, pero sin un aparato profesional e institucional que sostuviera estos esfuerzos. En su relación con Chile, la diplomacia boliviana osciló entre la presión multilateral y la negociación bilateral, mientras que Chile mantuvo una política consistente de legitimar el Tratado de 1904 como inmodificable.

A lo largo de la historia diplomática boliviana, diversas figuras han destacado por su dedicación y talento en la representación del país, aunque nunca como parte de un cuerpo debidamente institucionalizado. En las siguientes páginas este trabajo se propone un recorrido por algunos de los nombres más emblemáticos en este ámbito, con la salvedad de que el repaso nunca incluirá a todos los protagonistas, quienes, en distintas épocas y circunstancias, aportaron al desarrollo y proyección internacional de Bolivia.

### **3.2. Alberto Ostría Gutiérrez: una diplomacia de visión**

Alberto Ostría Gutiérrez, nacido en Sucre en 1897, es considerado una de las figuras más importantes de la diplomacia boliviana del siglo XX. Su trayectoria no sólo estuvo marcada por su formación en derecho internacional, sino también por su comprensión estructural del rol de Bolivia en el sistema regional y continental. Ostría no fue

un diplomático de escritorio, sino un arquitecto de la proyección internacional boliviana tras la Guerra del Chaco.

Su trayectoria diplomática comenzó atendiendo el primer concurso para la carrera diplomática convocado en 1918, hecho que da cuenta de su formación meritocrática. Fue enviado a Buenos Aires y luego a Río de Janeiro, donde inició una trayectoria que lo llevó a representar al país en Lima, Madrid y Santiago, y a ocupar la Cancillería durante los gobiernos de Carlos Quintanilla (1939 a 1940) y Enrique Peñaranda (1940 a 1943). Su perfil técnico y su pluma fina también lo destacaron como escritor y ensayista.

En su libro, *Una obra y un destino* (1946), Ostria expone su visión diplomática estructurada en tres dimensiones; las relaciones con el Pacífico, con el Atlántico y la política continental. Esta mirada integral lo llevó a plantear algunos objetivos estratégicos para la diplomacia boliviana, como salir del aislamiento internacional; afirmar la seguridad territorial; potenciar la posición geoestratégica del país como nudo continental; canalizar los recursos hacia los mercados naturales; abrir vías de comunicación internacionales; y mantener una conducta internacional basada en el derecho y la justicia (Ostria, 1946).

Uno de los aspectos más destacados de su legado fue su protagonismo en los tratados de vinculación ferroviaria y energética con Brasil y Argentina. Tras la Guerra del Chaco, Ostria entendió que la mediterraneidad no podía enfrentarse con lamentos, sino con integración concreta. Los tratados con Brasil en 1938 (vinculación ferroviaria y aprovechamiento petrolero) y con Argentina en 1941, que permitieron el financiamiento del tren Yacuiba-Santa Cruz, mostraron su visión de largo plazo. Bolivia no era una isla andina, sino una tierra de contactos, como él mismo aseguraba.

Frente a las críticas internas que lo acusaban de ceder soberanía al permitir el ingreso de infraestructura extranjera, Ostria respondió con argumentos sólidos: “el factor negativo de la mediterraneidad [...] sólo puede atenuarse mediante vías de comunicación, o sea ferrocarriles” (Ostria, 1946: 20). Con ello, revirtió la crítica de que el ferrocarril era un canal de penetración, demostrando que, al contrario, era un instrumento de soberanía económica.

Otro hito de su gestión fue la negociación de las notas diplomáticas de 1950 con Chile. Como embajador en Santiago, logró que el Gobierno chileno aceptara iniciar una negociación directa para otorgar a Bolivia una salida soberana al mar, en un acto de diplomacia silenciosa, pero eficaz. Su perseverancia fue clave incluso frente a la inacción o frialdad de la propia Cancillería boliviana. Como él mismo proclamaba, Bolivia debía asumir una “función de paz y de vinculación que le señala su situación geográfica en el continente sur” (1946: 21).

Con esa forma de encarar la diplomacia logró el intercambio de notas del 1 y 20 de junio de 1950 entre su persona y el canciller chileno Walker Larraín. En ellas, Chile expresaba su voluntad de “entrar formalmente en una negociación directa destinada a buscar una fórmula que pueda hacer posible dar a Bolivia una salida propia y soberana al océano Pacífico...”. Era la primera vez desde el Tratado de 1904 que Chile aceptaba dialogar sobre la mediterraneidad con Bolivia. Es un apunte histórico sustancial que fue soslayado 68 años después por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), con sede en La Haya, en ocasión de la demanda que Bolivia interpuso contra Chile para obligarlo a negociar una salida soberana al mar para el país.

La figura de Alberto Ostría representa una diplomacia basada en principios, pero también en estrategia. Supo articular el pensamiento jurídico con la necesidad de integración regional y dotó a Bolivia de herramientas concretas para proyectarse internacionalmente. Su legado, muchas veces olvidado, es el ejemplo de que la diplomacia no es la administración de las crisis, sino la construcción silenciosa de oportunidades.

### **3.3. Ciclo histórico de retrocesos territoriales**

Posteriormente, la Guerra del Acre (1899-1903), desencadenada por el interés brasileño en el control de una región rica en caucho extraído del árbol *Hevea brasiliensis* y habitada mayoritariamente por ciudadanos del Brasil, significó una nueva pérdida territorial para Bolivia.

La débil presencia estatal de Bolivia en esa vasta zona selvática del norte impidió una defensa eficaz del territorio, y el conflicto concluyó

con la firma del Tratado de Petrópolis mediante el cual Bolivia cedió más de 190.000 km<sup>2</sup> a cambio de una indemnización económica, la promesa de una línea férrea entre Riberalta y el puerto brasileño de Madeira, y otras compensaciones.

Tiempo después, la Guerra del Chaco (1932-1935) frente a Paraguay, marcada por intereses petroleros y por una conducción política, militar y diplomática errática, profundizó la sensación de encierro geográfico y alimentó un sentimiento de despojo nacional. Ambas guerras completaron un ciclo histórico de retrocesos territoriales que moldearon una diplomacia de resistencia, con una narrativa centrada en la justificación frente a la pérdida y en la reivindicación permanente del acceso soberano al mar o a rutas estratégicas.

No obstante, la postguerra del Chaco también abrió una nueva etapa de formulación doctrinal más madura. Como apunta Gustavo Medeiros Querejazu, surgió una corriente de pensamiento diplomático orientada al equilibrio regional, el desarrollo económico, la afirmación de la soberanía y la búsqueda de una política exterior activa y realista.

En este contexto se gestaron los tratados con Brasil (1938) y Argentina (1941), orientados a integrar el oriente boliviano a las dinámicas regionales. Fue también el tiempo de figuras como Luis Fernando Guachalla, Alberto Ostria Gutiérrez y Adolfo Costa du Rels, quienes dotaron a la diplomacia boliviana de profesionalismo, visión estructural y proyección estratégica.

Durante el siglo XX, Bolivia alternó entre momentos de protagonismo diplomático –como su participación activa en la Liga de las Naciones, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU)– y etapas de repliegue o aislamiento, muchas veces condicionadas por la inestabilidad interna. La política exterior osciló entre la continuidad de una doctrina nacionalista republicana y los giros ideológicos derivados de los frecuentes cambios de régimen. Las gestiones en torno al mar –desde el Memorándum de 1920 hasta las notas de 1950 con Chile– ejemplifican la dificultad de sostener una política exterior de Estado más allá de coyunturas políticas.

### 3.4. Diplomacia de resistencia

Los años previos, durante y después de la guerra que enfrentó a Bolivia y Paraguay, el país tuvo actores fundamentales, así surgieron diplomáticos bolivianos de notable capacidad.

#### ***Hernando Siles Reyes***

Pocos presidentes bolivianos han tenido una gravitación tan directa y reflexiva sobre la política exterior boliviana como Hernando Siles Reyes. A diferencia de los discursos altisonantes o los gestos impulsivos que suelen adornar la historia diplomática del país, Siles encarnó una diplomacia serena, previsor y discretamente eficaz, marcada por un raro equilibrio entre el pragmatismo realista y el respeto a principios.

Su primera gran acción internacional llegó con la proposición Kellogg (1926), que sugería resolver el litigio entre Chile y Perú transfiriendo Tacna y Arica a Bolivia. Esta inusual apertura, proveniente del secretario de Estado norteamericano, brindaba a Bolivia una inesperada oportunidad de insertarse como parte en un conflicto que históricamente la había dejado al margen.

Lejos de eludir el desafío, Siles reaccionó con agilidad y elevó una comunicación directa al presidente estadounidense Calvin Coolidge, solicitando la inclusión de Bolivia en las conversaciones en Washington. Al señalar que el Tratado de Ancón y el Pacto de Tregua habían “condenado a Bolivia al encierro irreparable”, Siles insertó con dignidad la causa marítima boliviana en el escenario hemisférico (Medeiros, 1997: 41).

Como bien señala Gumucio Granier:

Bolivia, bajo el liderazgo de Siles, percibió en la Proposición Kellogg no solo una oportunidad diplomática, sino un intento de reconfigurar su lugar en la región. Su respuesta fue inteligente y medida, reivindicando el derecho a participar como actor y no como mero espectador del destino de Tacna y Arica. (2002)

La gestión se frustró por la negativa tajante del Perú y las ambigüedades de Chile, pero lo relevante fue que Siles supo transformar

una oportunidad efímera en una afirmación firme de principios, con lenguaje sobrio y de firmeza conceptual. Así lo reflejó la nota posterior de la Cancillería boliviana: “Si los negociadores del reciente *factum* buscaban paz, no debían cerrar los ojos ante Bolivia [...] olvidando sus solemnes declaraciones y un alto deber americanista” (Medeiros, 1997: p. 43).

El segundo frente diplomático de su gobierno fue el conflicto con el Paraguay por el Chaco Boreal. El presidente apostó decididamente por la vía jurídica, suscribiendo en 1927 el Protocolo Gutiérrez-Díaz León, que preveía arbitraje internacional en caso de que las conversaciones directas fracasaran. Esta actitud contrastó con el belicismo impulsado por la oposición republicana que, a la postre –y con amarga ironía–, terminaría recurriendo a ese mismo arbitraje al ver la guerra perdida.

En este periodo se celebraron las Conferencias de Buenos Aires, en las que Siles impulsó un arbitraje de fondo en lugar de seguir enredado en la discusión del *statu quo* territorial.

Cuando estalló el incidente del Fortín Vanguardia (1928), que fue el incidente bélico que encendió la amenaza de una guerra, Siles respondió con una mezcla admirable de firmeza y contención; permitió una acción militar limitada, pero como manda la diplomacia aceptó los buenos oficios de la Conferencia Panamericana de Washington, evitando así una guerra prematura.

Aunque su gobierno rechazó luego la fórmula arbitral sugerida por la Comisión de Conciliación –una decisión algo contradictoria–, es evidente que Siles priorizó siempre una diplomacia preventiva, complementada por medidas prácticas como la adquisición de armamento moderno y la apertura de caminos hacia el Chaco. Una acción notable fue la del envío de una misión directa a Asunción, encabezada por el joven diplomático Luis Fernando Guachalla.

Ya fuera del gobierno, Siles Reyes fue nombrado embajador en Santiago de Chile (1934), donde su figura alcanzó quizás la cumbre de su influencia diplomática. Desde ese puesto, abogó por una política de acercamiento realista con Chile, sin caer en el sentimentalismo, pero tampoco en la hostilidad estéril. “Necesitamos un consorcio con Chile, apagando nuestro rencor [...] es esencial para este país, y de

todo punto ineludible para nosotros durante el proceso de la guerra, una sincera concordia”, según escribió desde Santiago (Medeiros, 1997: 49).

La lucidez de Siles se reflejó también en su rol durante la Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928), donde logró incluir una cláusula sobre libre tránsito marítimo para Estados sin litoral, cláusula que sería fundamental para Bolivia durante la Guerra del Chaco, al garantizar el uso del puerto de Arica.

Finalmente, en una mirada personal a Siles Reyes, su estilo para escribir notas y comunicaciones ha sido destacado como ejemplo de alta diplomacia. Destacó por sus escritos de estilo sobrio, directo y sin afectación. Otro dato ponderable es que él, en persona, redactaba todas las notas de la Embajada en Santiago, sin delegar el contenido ni el estilo. Su correspondencia, como sus mensajes presidenciales, lo revelan como un estadista de juicio agudo, prosa precisa y conciencia histórica. Como ha señalado Aguilar, “el estilo epistolar de Hernando Siles revela un entendimiento del lenguaje diplomático como instrumento de contención, sin perder firmeza. Su manejo del conflicto con Paraguay mostró que aún en tensión, la diplomacia puede ser vehículo de racionalidad política” (2010).

Hernando Siles no ganó guerras ni firmó tratados espectaculares. Pero dejó una huella importante en la diplomacia boliviana. Entre sus virtudes destacó su capacidad de leer el momento histórico, proteger los intereses nacionales sin grandilocuencia y recordar, aún en medio de provocaciones, que la primera misión de un gobernante es contener el desastre, no precipitarlo.

### ***Adolfo Costa du Rels***

Durante la Guerra del Chaco, mientras Bolivia sufría reveses militares y una presión internacional cada vez más desfavorable, Adolfo Costa du Rels lideró desde Ginebra una destacada ofensiva diplomática. Fue el principal impulsor de la Comisión de Encuesta y Conciliación de la Liga de las Naciones, presidida por Julio Álvarez del Vayo.

Aunque Bolivia, en un principio, rechazó la intervención, la constancia de Costa du Rels logró revertir esa actitud bajo una nueva

Cancillería, convirtiendo la misión en un destacado ejercicio diplomático boliviano durante la guerra. Exigió también la aplicación del artículo 16 del Pacto de la Liga –invocando el principio de agresión–, y aunque no se concretaron sanciones, consiguió el levantamiento del embargo de armas a Bolivia, un punto de inflexión en el equilibrio regional (Medeiros, 1989: 29).

Políglota, escritor bilingüe y diplomático de estilo agudo, Costa du Rels no sólo representó a Bolivia, encarnó la posibilidad de una diplomacia moral y eficaz desde un país pequeño. Supo leer el simbolismo geopolítico del Laudo Hayes. Entendía que la adjudicación del triángulo entre el Pilcomayo y río Verde al Paraguay constituía una zona de seguridad innegociable para ese país. Afirmaba con serenidad que “la diplomacia boliviana no podía construirse sobre agravios irreversibles” (Costa du Rels, 1942: 66).

Tras la guerra, fue embajador en Buenos Aires (1941-1944), donde reconstruyó los canales bilaterales en una etapa en la que Argentina aún cargaba con el peso de su inclinación paraguaya. Costa du Rels profesionalizó la oficina de la misión, amplió su equipo técnico y estableció vínculos incluso con figuras que antes habían sido adversarias a Bolivia en foros multilaterales. Era consciente de que la diplomacia no depende del agrado personal, sino del respeto recíproco.

En 1948 asumió brevemente el Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde allí diseñó las instrucciones que permitirían, dos años más tarde, las notas de 1950 con Chile, que luego se utilizaron en el juicio ante la CIJ. Aunque fue Alberto Ostria quien ejecutó el intercambio epistolar, los lineamientos y la voluntad política provenían de Costa du Rels. Él había sostenido que “la geografía impone misiones, y la nuestra es vincular, no dividir”.

A nivel multilateral también fue un diplomático a carta cabal, su figura brilló en las primeras sesiones de la Asamblea General de la ONU. Presidió, junto a Paul-Henri Spaak, la Comisión Política, en un mundo atravesado por la postguerra, la creación de Israel, la revolución china y las tensiones de la incipiente Guerra Fría. Bolivia tuvo en Costa du Rels una voz lúcida, ecuánime y comprometida. El 10 de diciembre de 1948 fue uno de los firmantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un acto que representó la

adhesión moral del país a los valores fundamentales del nuevo orden internacional (Naciones Unidas, 1948).

Su última misión fue la embajada en París. Allí combinó el pensamiento literario con el deber diplomático. Su obra fue constante, pero discreta. Mantuvo una correspondencia activa con intelectuales europeos, escribió ensayos y relatos, y nunca dejó de servir a Bolivia. Costa du Rels no fue un diplomático de ocasión. Fue un modelo de coherencia. Como dijo en una entrevista poco antes de morir: “Un país pequeño puede ser grande si sus hombres lo representan con altura”. Su legado descansa en esa premisa: la dignidad no se hereda, se construye con talento, honestidad y visión.

### **3.5. La diplomacia del Chaco, Finot, Guachalla y Francovich**

En el tiempo previo a la Guerra del Chaco, durante el enfrentamiento y después de firmada la paz, Bolivia desarrolló una diplomacia entre luces y sombras. Sin embargo, destacaron importantes figuras en la diplomacia nacional.

#### ***Enrique Finot***

Enrique Finot forma parte de esa rara estirpe de diplomáticos que combinan visión estratégica, firmeza de principios y una notable cultura política. Fue un negociador tenaz, un polemista temido y un intelectual riguroso, cuyas intervenciones marcaron algunos de los momentos más delicados de la diplomacia boliviana del siglo XX.

Su temprana actuación como jefe de misión en Santiago, en 1928, coincidió con el episodio que detonó el conflicto del Chaco, la toma del Fortín Vanguardia por tropas paraguayas. Desde su puesto, Finot denunció sin ambages la influencia chilena en el incidente. Su juicio era claro: “Hay derecho para presumir que la presencia de Rivarola [...] fue aprovechada para orientar el criterio del gobierno paraguayo” (Medeiros, 1997, p. 52). Esta lectura se confirmaría posteriormente en confesiones recogidas por él mismo en Washington, donde un dirigente paraguayo reconoció que el ataque fue deliberado y coordinado por el gobierno de José Guggiari.

A partir de allí, Finot participó activamente en la Comisión de Investigación y Conciliación conformada en Washington en 1929, espacio donde alcanzó notoriedad. Junto a David Alvéstegui, representó a Bolivia en un entorno diplomático complejo, logrando una resolución que –aunque no resolvía el fondo del litigio– establecía la responsabilidad paraguaya en los hechos, exigía la reconstrucción del Fortín Vanguardia, la retirada boliviana de Boquerón y abría paso a una negociación futura. Fue un ejercicio de diplomacia firme sin caer en la provocación y del que Finot salió ponderado como figura pública y profesional.

En 1933 fue designado ministro en Washington, y en ese contexto planteó una política de vinculación regional, primero con Brasil. Desde Itamaraty propuso reactivar el ferrocarril Corumbá-Santa Cruz y construir un oleoducto binacional para dar salida al petróleo boliviano. Estas gestiones anticiparon lo que luego sería la política de diversificación de vínculos diplomáticos y económicos de Bolivia en Sudamérica. Como afirma Zavaleta Mercado:

Finot comprendía que el destino de Bolivia no podía definirse solo en la confrontación con Paraguay o en el enclaustramiento frente a Chile. Su mirada regional, orientada hacia Brasil y Argentina, anticipaba una diplomacia económica y de integración territorial aún incipiente para su época. (2008)

En Buenos Aires, Finot firmó el Convenio de Tránsito con Chile, con el que se consagró por primera vez el principio del libre tránsito “para toda clase de materiales y todo tiempo, de paz o de guerra” (Medeiros, 1997: 56), consolidando así una de las garantías clave de Bolivia como Estado sin litoral. Paralelamente, participó en la Conferencia de Consolidación de la Paz en 1936, donde impulsó el sistema de consulta interamericana frente a las amenazas del fascismo y el nazismo. Más adelante, como delegado a la Reunión de Consulta en La Habana (1940), defendió la neutralidad boliviana y logró que se reconociera el valor estratégico del ferrocarril Arica-Santos, pasando por Bolivia, como elemento de defensa continental, aunque la propuesta sólo quedaría como parte de una visión de largo plazo.

Su último acto relevante fue como delegado en la Conferencia de Paz del Chaco, donde reemplazó a David Alvéstequi. Aunque la paz implicó para Bolivia la renuncia definitiva a sus aspiraciones integristas sobre el Chaco, Finot defendió –y obtuvo– garantías que aseguraban una salida al río Paraguay (Puerto Busch), la recuperación del camino Villa Montes-Boyuíbe, y el alejamiento paraguayo del Parapetí, entre otros objetivos estratégicos (Medeiros, 1997: 58). Como apunta Arze Quiroga:

Enrique Finot defendió con rigor técnico y sin estridencias los intereses bolivianos en la etapa final del conflicto del Chaco. Su actuación se caracterizó por una retórica contenida, pero firme, y por una notable economía del lenguaje, lo que le dio una autoridad moral rara en las delegaciones sudamericanas. (2014)

La correspondencia de Finot siempre estuvo cargada de precisión y síntesis, una lección de diplomacia moderna. Su autoridad no provenía del cargo, sino de la convicción. Como afirma Medeiros, “fue un diplomático de brillante inteligencia, una personalidad multifacética [...] un noble ejemplo para quienes [...] encaminan su vocación hacia la formulación de una política internacional digna y eficaz” (1997: 60).

### **Fernando Guachalla**

La carrera diplomática de Luis Fernando Guachalla se desarrolló bajo la sombra de la Guerra del Chaco, la inestabilidad política boliviana y los difíciles equilibrios hemisféricos del periodo de entreguerras. Su nombre no siempre figura en los relatos más visibles de la historia diplomática boliviana, pero su papel fue decisivo en tres planos: el intento de solución directa con Paraguay antes del conflicto bélico, la normalización de relaciones con Estados Unidos tras la expropiación de la Standard Oil, y la formulación de proyectos de desarrollo estructural orientados al oriente boliviano.

Enviado a Asunción en 1930, con apenas treinta años, Guachalla asumió una misión diplomática de alto riesgo. Provenía de una generación formada en los principios del nacionalismo reformista de

Hernando Siles, quien valoró en él una combinación de juventud, ecuanimidad y pragmatismo frente a un contexto político altamente inflamable. Con la designación, el presidente Siles evitó enviar a un “hombre ya consagrado”, que podría haber sido percibido como una afrenta en Asunción. Como observó el propio Siles, se trataba de enfrentar una situación marcada por “pasiones primitivas” (Medeiros, 1997: 62).

La misión fue breve –trece meses– y estuvo marcada por la ausencia de instrucciones claras desde La Paz, un mal crónico de la Cancillería boliviana hasta nuestros días. Consciente del estancamiento diplomático, Guachalla propuso una estrategia transaccional centrada en lograr un puerto en el río Paraguay más que en consolidar territorios áridos. “Nuestra repulsa a los doctores en límites se debía a su postura integrista, que por excluyente restaba flexibilidad a toda negociación”, escribiría más tarde (Medeiros, 1997: 62). Sin embargo, tanto en La Paz como en Asunción, las condiciones políticas jugaban en contra de la moderación. La ruptura de relaciones en junio de 1931 puso fin a ese intento de conciliación casi solitario. Como apunta Lora Tapia, “la sensatez de Guachalla chocó con la mística territorialista del momento, que no toleraba ningún signo de transacción o cesión” (2005).

Luego del servicio diplomático fue llamado al frente del Chaco como soldado raso. Esa transición abrupta entre la negociación y el combate da cuenta de su compromiso personal con el país y su tiempo. Más adelante, entre 1936 y 1944, Guachalla fue nombrado ministro plenipotenciario en Washington, donde jugó un rol clave en el restablecimiento de relaciones con Estados Unidos. En ese contexto logró sentar las bases para el Plan Bohan, la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz y el respaldo a la Corporación Boliviana de Fomento. Como señala Medeiros, Guachalla actuó con “sagacidad, constancia y energía” en una etapa en que la diplomacia era también reconstrucción nacional (1997: 65). Su labor no fue sólo técnica, sino profundamente estratégica: supo articular los intereses nacionales con los marcos multilaterales del New Deal continental. Según Arce, su acción representó “una bisagra entre la diplomacia

tradicional y el nuevo enfoque desarrollista impulsado por Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial” (2012: 89).

En 1946 fue candidato a la presidencia. Perdió por apenas 279 votos y, en lugar de alentar disputas, solicitó al Congreso que reconociera la victoria de su adversario, Enrique Hertzog. Esa actitud resumía su filosofía política: la legalidad por encima de la ambición. Años después comentó que, de haber triunfado, su destino habría sido “el mismo que Bustamante en el Perú”, en referencia al presidente derrocado por el general Odría (Medeiros, 1997: 66).

Guachalla no fue un diplomático de frases altisonantes ni de figuración. Fue un constructor sobrio y eficaz. Su virtud esencial, según él mismo, fue la ecuanimidad. Y quizá allí radique su verdadera estatura: en una época marcada por los extremos, fue un hombre de equilibrio, de esos que construyen sin necesidad de aplauso.

### **Guillermo Francovich**

Aunque sus inicios fueron intelectuales y académicos, Guillermo Francovich dejó una huella importante en la diplomacia boliviana, colocándose no al frente y visible, sino tras bambalinas en momentos clave. En 1929 ingresó al servicio diplomático como secretario de la representación boliviana en Lima, donde, junto al canciller Ostria, descubrió y divulgó el “Protocolo secreto” entre Chile y Perú, documento que impedía ceder Tacna y Arica sin consentimiento mutuo. Este acto puso en evidencia la existencia de acuerdos ocultos que afectaban la causa marítima de Bolivia.

Más adelante, en Ginebra, acompañó a Costa du Rels ante la Liga de las Naciones, trabajando bajo la atmósfera fría y hostil que predominaba allí contra Bolivia. Su rol fue clave para lograr que la Comisión de Álvarez del Vayo revirtiera ese sesgo y que la Liga considerara posibles sanciones diplomáticas al Paraguay.

Después pasó a Río de Janeiro, donde fue nombrado secretario (1934-1941) y tuvo una influencia directa en la negociación de tratados con Brasil. Tras siete años de trabajo, asistió a la firma de los convenios de 1938 sobre infraestructura ferroviaria y desarrollo petrolero, que

Rockefeller calificó como “una ventana de oportunidad para el Oriente boliviano”. Francovich describió aquel momento como “rosa de luz sobre la inercia histórica”, subrayando su impacto en la integración económica del país.

En 1952 asumió como director del Centro Regional de la Unesco en La Habana, cargo desde el cual impulsó programas educativos, culturales y de patrimonio para América Latina y el Caribe, sentando la presencia de Bolivia en organismos internacionales.

Su carrera diplomática concluyó como ministro plenipotenciario en Asunción (1942-1943), donde organizó la visita presidencial de Enrique Peñaranda y Marcos Antonio Morínigo, que selló la reactivación de proyectos como caminos, oleoducto y consultas bilaterales tras el Chaco. No fue visible en la galería pública como pueden ser muchos que pasaron por la diplomacia, pero su influencia fue estratégica; fortaleció la inserción de Santa Cruz en la geopolítica regional y construyó estructuras institucionales de largo alcance.

#### **4. Bolivia y su proyección regional**

Bolivia ocupa una posición geoestratégica privilegiada en el centro del continente sudamericano, articulando tres grandes cuencas –la del Pacífico, la del Amazonas y la del Plata–, lo cual la convierte en un potencial nodo logístico, comercial y energético regional. A ello se suman sus vastos recursos naturales, entre ellos, minerales como el litio, el gas natural, la biodiversidad y el agua dulce, además de su riqueza cultural y su creciente capacidad agroindustrial. Sin embargo, ese potencial ha sido históricamente desaprovechado por una política exterior fragmentada y sujeta a los vaivenes internos del poder, más que guiada por una visión estructural de largo plazo (Zavaleta, 2008).

En el plano bilateral, la relación con Chile constituye el caso paradigmático de una diplomacia atrapada en la retórica reivindicativa. El fallo de la Corte Internacional de Justicia en 2018 marcó un hito que exige una reorientación seria y creativa; no se trata de renunciar a la causa marítima, sino de replantearla en clave integradora, como parte de una agenda moderna de conectividad física y digital, cooperación

portuaria, complementariedad energética, comercio regional y diálogo cultural. En vez de insistir en posiciones estériles, Bolivia debe recurrir a herramientas contemporáneas del derecho internacional y de la diplomacia económica para reposicionar sus demandas con legitimidad y eficacia (Heine, 2021).

En el ámbito subregional, la participación boliviana en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha sido constante, aunque poco visibilizada, mientras que el proceso de adhesión al Mercosur –formalizado, pero aún no consolidado– permanece estancado por falta de voluntad política y ausencia de una estrategia interna coherente. El acercamiento aún tímido a la Alianza del Pacífico presenta oportunidades que, si bien requieren una revisión de la política comercial y de inversión, también obligan a Bolivia a posicionarse como puente entre bloques. En cambio, el debilitamiento institucional de organismos como Unasur o Celac ha demostrado que las apuestas regionales deben sustentarse más en el pragmatismo que en el simbolismo (Serbin, 2012).

En un contexto regional marcado por la fragmentación, el proteccionismo incipiente y la reconfiguración de alianzas hemisféricas, Bolivia podría ejercer un rol constructivo si abandona la pasividad diplomática y asume el liderazgo de una agenda común basada en la conectividad sostenible, el acceso a energías limpias, la integración de cadenas de valor y el respeto mutuo. La proyección internacional del país requiere de una diplomacia profesional y desideologizada, capaz de conciliar intereses nacionales con marcos multilaterales adaptados al siglo XXI (Aguilar, 2010).

## **5. Hacia una política exterior de Estado**

La edificación de una política exterior de Estado no puede descansar en proclamas ni en coyunturas. Requiere una visión estratégica, instituciones sólidas, continuidad doctrinal y, sobre todo, voluntad política sostenida. Como plantean los nuevos y modernos lineamientos de política exterior, se impone una reestructuración profunda del enfoque diplomático; no basta con enunciar principios, es imprescindible

traducirlos en políticas concretas, mecanismos operativos y capacidades institucionales duraderas.

En esa dirección pueden delinearse cinco pilares fundamentales. En primer lugar, la reafirmación de la soberanía nacional debe estar articulada con un aprovechamiento sostenible y estratégico de los recursos naturales –litio, gas, agua, biodiversidad–, no sólo como insumos primarios de exportación, sino como base para una inserción internacional productiva y negociadora. En este punto, el manejo de la cooperación de los recursos hídricos transfronterizos es determinante. Segundo, Bolivia debe reafirmar su autonomía estratégica. Una política exterior independiente no implica aislamiento, sino capacidad para negociar en condiciones de dignidad, sin someterse a presiones de bloques ni a alineamientos automáticos o impuestos (Medeiros, 1995).

Tercero, la integración regional debe dejar de ser una consigna para convertirse en una política de Estado dotada de un renovado marco normativo y con metas verificables, liderazgo técnico y continuidad administrativa. Cuarto, la vocación multilateral del país debe ser revitalizada: Bolivia debe recuperar protagonismo en foros internacionales, con una diplomacia técnica, propositiva y articulada a los intereses globales emergentes –como el cambio climático, la seguridad alimentaria, la transición energética o la equidad digital–. Y quinto, se requiere una diplomacia que represente y proyecte la pluralidad cultural y regional del país, haciendo de su diversidad un activo internacional (Nye, 2004).

Este cambio no será posible sin una reforma institucional profunda. La profesionalización del servicio exterior –basada en la meritocracia, la estabilidad administrativa y la formación especializada– debe ser el punto de partida. Es indispensable revitalizar la Academia Diplomática, dotándola de un currículo actualizado, con estándares internacionales, programas de postgrado y articulación con el sistema universitario. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por su parte, debe transformarse en un verdadero órgano de estrategia y coordinación interinstitucional, capaz de articular la diplomacia económica, la cooperación internacional, la acción consular, la política

bilateral y multilateral y la vinculación ciudadana con criterios de eficiencia, evaluación y transparencia.

Adicionalmente, la política exterior debe incorporar nuevas modalidades de diplomacia, como la parlamentaria, la descentralizada, la científica, la tecnológica y la cultural, que permitan ampliar las voces, descentralizar las iniciativas y democratizar la representación (Heine & Weiffen, 2015). Es hora de dejar atrás la visión patrimonialista y utilitaria del servicio exterior y construir, en su lugar, una diplomacia moderna, abierta, firme y al servicio del desarrollo.

## 6. Conclusión

La política exterior de Bolivia se encuentra en un punto de inflexión. La reiterada instrumentalización política, el debilitamiento institucional y la improvisación estratégica han erosionado su capacidad de interlocución y liderazgo internacional. A dos siglos de vida republicana, el país no puede seguir actuando como actor marginal en su entorno inmediato y mucho menos como espectador pasivo de las grandes transformaciones globales.

Recuperar la voz de Bolivia en el mundo exige, ante todo, una diplomacia que combine firmeza en los principios y flexibilidad en los medios. Requiere liderazgo político, pero también solvencia técnica; claridad de objetivos, pero también apertura al diálogo. Como bien recordaba Gustavo Medeiros Querejazu, “la diplomacia no es el arte del acomodo, sino la construcción constante del interés nacional en un mundo que nunca deja de cambiar” (1997).

En ese espíritu, este ensayo defiende la necesidad de un nuevo paradigma diplomático que trascienda los errores del pasado, recupere lo mejor del legado histórico –incluyendo figuras como los insignes patriotas revisados en este trabajo– y se proyecte con inteligencia y dignidad hacia el futuro. Una diplomacia que deje de ser instrumento de poder interno para convertirse en herramienta de Estado, desarrollo y soberanía. Porque sin política exterior sería, no hay Estado fuerte. Y sin Estado fuerte, no hay porvenir nacional.

## Bibliografía

- Aguilar, R.  
2010 *Pensamiento estratégico y política exterior boliviana*. La Paz: UMSA-Carrera de Relaciones Internacionales.
- Aguirre, N.  
s.f. *Para ensayo Tratado 1866 y Lindsay*. Manuscrito inédito. Documento reproducido para análisis académico.
- Arce, M.  
2012 *Entre Washington y el oriente: política exterior y desarrollo en Bolivia (1936-1946)*. La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.
- Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia  
1950 *Instrucciones al embajador en Santiago sobre negociaciones marítimas* (Serie Diplomática, tomo XXVII).
- Arze Quiroga, C.  
2014 *El oficio de la palabra: cartas, notas y ensayos de diplomáticos bolivianos*. Sucre: Archivo y Biblioteca Nacional de Bolivia.
- Brotons, J.  
s.f. “Declaraciones sobre la causa boliviana”. *Los Tiempos*. Corporación de Defensa de la Soberanía  
s.f. *Notas del 50: respuesta a la prensa*. eju.tv.
- Costa du Rels, A.  
1942 *Félix Avelino Aramayo y su época*. La Paz: Editorial Viau.
- Fernández, T; E. Tamaro  
2004 *Biografía de Guillermo Francovich*. Barcelona: Editorial Biografías y Vidas. Web. Consultad: 4 de agosto de 2025.
- Francovich, G.  
1956 *El pensamiento boliviano en el siglo XX*. s.e.
- Gumucio Granier, J.  
2002 *El enclaustramiento marítimo de Bolivia: historia y perspectivas*. La Paz: Fundación Vicente Pazos Kanki.
- Heine, J.  
2021 *La nueva diplomacia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Heine, J.; B. Weiffen

2015 *21st Century Democracy Promotion in the Americas: Standing Up for the Polity*. New York: Routledge. Lora Tapia, R.

2005 *Diplomacia en tiempos de guerra: antecedentes, actores y contextos del conflicto del Chaco*. La Paz: Editorial Juventud.

Medeiros Querejazu, G.

1985 *Bases doctrinales de la política exterior boliviana*. La Paz: Cancillería/Academia Diplomática.

1989 *Adolfo Costa du Rels y la diplomacia boliviana*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto/Academia Diplomática Rafael Bustillo.

1997a *Alberto Ostría Gutiérrez y su obra diplomática*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto/Academia Diplomática Rafael Bustillo.

1997b *Personajes y hechos de la diplomacia boliviana*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Mercado, J.

s.f. *Para ensayo Tratado 1866 y Lindsay*. Manuscrito histórico.

Mercado M., M.

1972 *Historia internacional de Bolivia*. La Paz: Editorial Don Bosco.

Mesa Gisbert, C. D.

2008 *Presidencias sitiadas*. La Paz: Plural editores.

2010 *La historia del mar boliviano*. La Paz: Editorial Gisbert & Cía. S.A.

Ministerio de Relaciones Exteriores

2023 *Lineamientos de la política exterior común (Comunidad Andina de Naciones / Decisión 458/1999)*.

Naciones Unidas

1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución 217 A [III])*. Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre.

Nye, J. S.

2004 *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.

Ostría Gutiérrez, A.

1946 *Una obra y un destino*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Prudencio Lizón, R.

2013 “La negociación de 1950 con Chile”. *La Razón*, 13 de febrero.

2016 “El diplomático don Alberto Ostría Gutiérrez”. *La Razón*, 13 de enero.

Rivera, E. J.

2018 “El aporte de Alberto Ostría Gutiérrez a la geopolítica boliviana”. *Correo del Sur*, 25 de febrero.

s.a.

s.f. *Historia de la Cancillería y la diplomacia boliviana*. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.

Serbin, A.

2012 *América Latina y el Caribe: entre la fragmentación regional y los cambios sistémicos globales*. Buenos Aires: Cries.

UNESCO

s.f. Oficina Regional, La Habana.

United Nations Office at Geneva

1948 *Records of the League of Nations and the United Nations Conference on Human Rights*. Ginebra: ONU.

Zavaleta Mercado, R.

2008 *Diplomáticos y fronteras: actores y visiones de la política exterior boliviana*. La Paz: Plural editores.

# Paradojas de la igualdad

*Sonia Montaña Virreira*<sup>I</sup>

## Resumen

**E**l artículo que se propone en el marco del bicentenario muestra el recorrido de lo conquistado a lo largo de la historia con respecto al derecho de las mujeres bolivianas a vivir una vida libre de violencia, con énfasis en los últimos cincuenta años. En pleno siglo XXI nos encontramos en un escenario donde Naciones Unidas y los derechos humanos enfrentan una arremetida conservadora que ha debilitado el multilateralismo y pone en riesgo los avances logrados. La democracia está cuestionada por todo el espectro político y los derechos pueden ser violados desde cualquier ángulo. Si se ven las cifras de pobreza, mortalidad materna, analfabetismo y otros indicadores, estamos lejos de alcanzar la igualdad, sin embargo, cada vez se siente la expansión de ideologías que creen en el valor del emprendimiento individual, “sálvese quien pueda”, y desconfían del Estado y las instituciones, lo que también se refleja en la débil convicción de las víctimas por denunciar la violencia. El texto analiza

---

<sup>I</sup> Licenciada en Sociología, feminista en ejercicio. Fundó el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer en 1983 (Cidem), coordinó la primera política de género, ejerció como subsecretaria en 1993 y fue directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por quince años. Autora en diversas publicaciones.

las causas por las que, a pesar del avance formal en los derechos de las mujeres, la violencia contra ellas se ha agravado.

## 1. Introducción

Es cierto que se ha reconocido la obligación del Estado para garantizar una vida libre de violencia, se han eliminado las leyes que restringían la violencia al ámbito privado y se han identificado las diversas formas de violencia que ocurren tanto al interior de las familias como fuera de ellas. Se destaca una evolución positiva en la tipificación de varias formas de violencia, sin embargo, a pesar de esos avances, la mayoría de los casos que se denuncian no incluyen los 17 tipos penales de la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia. Persiste la impunidad y aumenta el ensañamiento con que se asesina a las víctimas de feminicidio. En este trabajo se hace una revisión rápida de la información disponible y el presupuesto. Al final se presentan reflexiones para entender las causas del rezago en la implementación de las normas y las amenazas que buscan eliminar los derechos de las mujeres en el contexto global actual.

En una primera parte se analiza el concepto de violencia y sus usos, y la adopción de la Declaración de los Derechos Humanos y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), que lograron el compromiso de los Estados para su aplicación sin perder de vista el horizonte hacia el que se comprometen a avanzar. En la segunda parte, se muestra el impacto del movimiento de mujeres y el feminismo, como movimiento internacional, sobre el paradigma de derechos humanos. Se revisan los tratados principales que contienen normas y convenciones internacionales que obligan a los Estados a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En la tercera parte se presentan las principales modificaciones legislativas en Bolivia, los datos disponibles acompañados de historias que muestran la realidad de las víctimas, la brecha entre las leyes y su aplicación, el aporte de la sociedad civil y la crisis institucional. En cuarto lugar, se destacan algunas lecciones aprendidas acompañadas de recomendaciones.

## 2. De la violencia como partera a los derechos humanos

La idea de la violencia como la partera de la historia ha sido asociada con el Manifiesto Comunista, pero esta ya fue planteada por Karl Marx en su teoría de la Historia. Esta concepción de la violencia revolucionaria no como una acción puntual ni moral, sino como una fase transicional hacia una sociedad sin clases será reafirmada posteriormente, en particular a partir de la sangrienta experiencia de la Comuna de París de 1871. En el primer tomo de *El capital*, Marx nos dejó una de sus frases más célebres: “La violencia es la partera de toda sociedad vieja que lleva en sus entrañas otra nueva” (en Rojas, 2020).<sup>2</sup>

Esa noción sobre la violencia impregnó la retórica revolucionaria, luego se simplificó como un significante de “patria o muerte”, y finalmente se fue transformando en una consigna que se utilizó para justificar la eliminación física y simbólica de la disidencia. Son numerosas las historias que tuvieron lugar, después de la Revolución rusa, en China o Cuba, donde se esgrimió la traición o la seguridad como justificación para violar derechos. A lo largo de la historia, y particularmente en América Latina, la idea de la violencia como medio para alcanzar los cambios se expandió de manera especial en los movimientos guerrilleros inspirados en la Revolución cubana.

Fue con el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, y ante las atrocidades que ocurrieron entonces, que varios países decidieron promover la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada finalmente en 1948. Un referente anterior fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que surge con la Revolución francesa. Más significativa aún, para el tema que nos ocupa, es la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, de Olympe de Gouges de 1791 (Gouze, 1791).

Esa declaración ha sido una inspiración para organizaciones de mujeres, activistas y feministas de todo el mundo y ha servido para argumentar sobre la legitimidad y duración de la demanda. En el

---

2 Marx, siguiendo a Hegel, la justifica desde un punto de vista supuestamente superior al de la moral, “el punto de vista de la historia”.

artículo X se dice: “si la mujer tiene el derecho de subir al patíbulo, ella debe tener igualmente, el derecho de subir a la tribuna”.

Más de doscientos años después, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en su artículo 2, dice: “todas las personas son iguales independientemente de su raza, color, *sexo*, idioma, religión, política o lugar de nacimiento” (el énfasis es mío), y a través de sus 30 artículos refleja la visión de los líderes mundiales de entonces sobre el futuro de la humanidad. A las mujeres se les reconoce los mismos derechos que a los hombres, lo que, desde el punto de vista de los derechos humanos, implica un cambio civilizatorio. Y lo cierto es que desde su aprobación se han logrado avances importantes en el reconocimiento de los derechos. El primer logro de esa Declaración es que la sociedad cuenta con los conceptos reconocidos universalmente para nombrarlos. Además, existen numerosos casos en los que los responsables de violaciones han sido condenados tanto por la justicia nacional como internacional. Sin embargo, estas continuaron y continúan sucediendo a pesar de que los Estados parte han suscrito la Declaración.

a los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo *que tenga por objeto o resultado* menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (ONU, 1979)

En 1979 la Asamblea General aprueba la Cedaw, conocida como la carta de los derechos humanos de las mujeres que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, después de ser ratificada por 20 países; la misma cuenta con un Protocolo Facultativo (1999) y con los lineamientos para su aplicación, ambos ratificados por Bolivia. Luego de varias consideraciones sobre la igualdad proclamada en la DUDH, la Cedaw advierte: “Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”. E invoca, en el inciso f del art. 2: “Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo,

para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer” (ONU, 1979).

Con la Cedaw se corona el largo proceso de reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito internacional. En su primer artículo propone un concepto de discriminación que es un rompe aguas cuando señala que es el resultado de acciones que *tengan por objeto o resultado menoscabar los derechos de la mujer*. Son las últimas declaraciones globales relativas a los derechos humanos aprobadas en Naciones Unidas.

### **3. La lucha del feminismo para erradicar la violencia contra las mujeres**

Durante mucho tiempo, a pesar de que se decía que a la mujer no se le podía tocar “ni con el pétalo de una rosa”, lo que en realidad se ocultaba era el poder de los hombres sobre sus decisiones, su tiempo, su propiedad y otros bienes: el sistema patriarcal. Sobre todo prevalecía la idea de que la violencia entre cuatro paredes no ameritaba la injerencia estatal. Había, tal como dice la Cedaw, una discriminación que producía políticas que no contemplaban el impacto diferenciado de los hechos, la aplicación de las leyes y la normalización de las desventajas que afectan a las mujeres.

El movimiento feminista latinoamericano y del Caribe fue el primero en plantear la necesidad de tener un día de la no violencia hacia las mujeres, lo que luego fue retomado por Naciones Unidas. En el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe (#EFLAC) en Bogotá, Colombia (1981), se propuso que sea el 25 de noviembre en conmemoración a la muerte de las hermanas Patria, Minerva y María Teresa Mirabal, quienes fueron brutalmente asesinadas en 1960 a manos de la policía secreta, por órdenes del dictador Rafael Leónidas Trujillo de República Dominicana. En esa propuesta se simbolizó la articulación entre dos principios fundamentales: el compromiso con la democracia y los derechos de las mujeres. No se debe olvidar que en ese momento no había una agenda vinculante como la que surgió

más adelante. El feminismo latinoamericano, desde sus orígenes, tuvo una vocación democrática.

Los encuentros feministas han jugado un papel relevante en la adopción de propuestas y una agenda de género regional en varios espacios. Las Conferencias Regionales sobre la Mujer, que reúnen a los gobiernos de toda la región, han sido un espacio de enorme importancia para plantear una agenda de derechos que, sin ser vinculante para los Estados, ha favorecido la adopción de leyes, programas y acciones dirigidas a combatir toda forma de violencia. En esas reuniones, la preocupación por la violencia ha sido permanente. Allí se congregan las representantes de los gobiernos de América Latina y el Caribe junto a todos los organismos especializados de Naciones Unidas y de la OEA/MESECVI. Esta última tiene una metodología de evaluación multilateral, sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados parte de la Convención de Belém do Pará y un Comité de Expertas/os (CEVI).

Fue con la declaración de Viena en 1983 (ONU, 1983) que se proclamó inequívocamente los derechos de la mujer y se subrayó la necesidad de combatir la impunidad, incluso mediante la creación de una corte penal internacional permanente. Este fue un antecedente fundamental para la aplicación de los derechos humanos, incluso antes de la Cedaw. Uno de los puntos más importantes es el que señala que los derechos humanos son *universales, interdependientes, e indivisibles*, lo que implica que ninguno puede privilegiarse en desmedro de otros. En resumen, la Convención de Viena no sólo reconoce a la mujer como víctima de violencia, sino que atiende las causas del rezago en su protección, ya que, aun hoy, quienes deben cumplir con esta protección son quienes tienen el poder para ignorar sus obligaciones. Sin la Convención de Viena, la violencia contra la mujer no habría sido un asunto público.

La década de los noventa también fue escenario de numerosas cumbres mundiales en las que se impulsaron importantes demandas enmarcadas en los derechos humanos. Para las mujeres, las Cuatro Conferencias Mundiales, cada una con sus respectivos procesos regionales y con amplia participación de la sociedad civil, han permitido una circulación de propuestas y demandas que ha durado cincuenta años. A nivel nacional, los movimientos lograron que los gobiernos

traduzcan muchos principios en programas de gobierno. Esa década fue parte de un proceso en el que se dieron cambios importantes para aprobar leyes y medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Fue un proceso virtuoso en el que se articularon, no sin tensiones, actores estatales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. La incidencia del movimiento feminista sobre la arquitectura internacional de derechos humanos ha sido progresiva y muy importante. Coincidió también con un periodo el que la región avanzaba hacia la democracia, luego de largos años de dictaduras militares y guerras civiles.

En 1994 se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como la Convención de Belém do Pará, con la participación de la entonces recién creada Subsecretaría de Asuntos de Género (OEA, 1994).

Artículo 1°. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. (OEA, 1994)

El Comité de la Cedaw recogió desde su creación numerosas iniciativas sobre la violencia, lo que ha derivado en la Declaración 35 (ONU, 1993), en la que se señala que los Estados, mediante diversas medidas, deben abordar las causas subyacentes a las violencias, las actitudes patriarcales, los estereotipos, las desigualdades en la familia, la denegación de derechos políticos y civiles y trazar una política de empoderamiento y capacitación de las mujeres. Al ser la Cedaw una convención vinculante, todos los Estados deben cumplirla. Desde entonces se ha sometido a Bolivia a siete revisiones periódicas sobre el avance de los derechos de las mujeres, emitiendo recomendaciones que no siempre se cumplen o se responden con nuevas normas y planes, que a su vez se ejecutan mal o simplemente no se ejecutan. Es el caso de la Policía, institución en la que se mantienen vicios, prejuicios y abusos, o el de la justicia, que además de haber incluido en la lucha contra la violencia otras necesidades, ha profundizado la demora y la desconfianza ciudadana consecuente.

Se cuenta con un marco programático y jurídico propicio para la implementación de los principios, planes y programas a los que los gobiernos se han comprometido. La interrogante que surge es si los cambios globales, las guerras, la discriminación contra los migrantes, el racismo, la misoginia y el autoritarismo, que aquejan también a Bolivia, son compatibles con el avance de los derechos de las mujeres.

#### **4. La violencia contra la mujer en Bolivia: leyes, cifras, testimonios**

Bolivia formó parte de los países que modificaron tempranamente su legislación sobre la violencia contra la mujer. Aprobó dos leyes: la Ley 1674 Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, en 1995, y la Ley 348, denominada Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia .

Ambas leyes, en sintonía con los principios señalados en la primera parte, asumen el carácter público de la violencia y la obligación del Estado de intervenir en su prevención, sanción y erradicación. Ambas contaron para su elaboración con la participación de organizaciones de la sociedad civil, parlamentarias y activistas, y recibieron el apoyo de la cooperación internacional, cuyo papel fue clave en el financiamiento de esos procesos. La primera se hizo durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, y la segunda corresponde al periodo de gobierno de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS). Además de la Ley 348, Bolivia ha aprobado otras leyes relativas a la violencia contra las mujeres.<sup>3</sup> No se trata de comparar ambas leyes sin considerar las tendencias internacionales relativas a la legislación contra la violencia y las circunstancias políticas en que ambas se aprobaron. A continuación marcamos algunas similitudes y diferencias que no implican necesariamente un juicio de valor.

Para la aprobación de ambas leyes las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel importante. Ambos procesos lograron el apoyo del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como el apoyo de

---

3 Para conocer las leyes aprobadas, se puede consultar los informes a la Cedaw y al MESECVI.

organizaciones feministas y de mujeres. Las ONG llevaban muchos años trabajando sobre la situación de las mujeres maltratadas, y luego de años de trabajo social y comunitario tuvieron la posibilidad, en el primer caso, de colaborar con la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG). Dentro del equipo técnico de la Subsecretaría se contaba con una propuesta elaborada por feministas de larga trayectoria y en el Parlamento; aunque no era una prioridad, tampoco había una oposición activa y se contaba con aliados que incluyeron este asunto en la agenda parlamentaria. Se crearon los servicios de Atención Integral a la Mujer, en el ámbito municipal, y las brigadas policiales de atención a las mujeres. Hasta principios de los 2000 se dio continuidad a las políticas y programas, aunque ya entonces se advierten algunos problemas en el ámbito institucional y presupuestario que, con el paso del tiempo, se fueron agudizando.

En ese mismo tiempo, el país enfrentó numerosos conflictos sociales que derivaron en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada (2003). Tras tres años de breves mandatos presidenciales marcados por conflictos sociales, y durante los cuales las debilidades respecto a la implementación de leyes se agudizaron, Evo Morales Ayma fue elegido presidente (2006), dando inicio a un periodo de gobierno de casi dos décadas de duración. El nuevo gobierno, que obtuvo una alta votación y logró un amplio apoyo, especialmente en sectores populares, convocó a una Asamblea Constituyente imbuido de un espíritu refundacional que, junto con la institución del Estado Plurinacional, la sustitución del modelo económico y el cambio de élite en el poder, puso fin prácticamente a todo el andamiaje institucional anterior, debilitó el Mecanismo para el Adelanto de la Mujer (MAM) y lo sometió a sus nuevas pautas de gobierno.

La Asamblea Constituyente (AC) que sesionó hasta 2007 y contó con una importante presencia de mujeres apoyadas desde afuera por activistas; aquí convergieron, no sin dificultad, distintas corrientes feministas y del movimiento amplio de mujeres del país (Zabala, 2005). Las organizaciones feministas desplegaron una movilización antes de la Asamblea, para asegurar una adecuada representación, lo que finalmente no ocurrió, en ese sentido, fuimos una voz imperceptible en la Asamblea. La presencia de mujeres en la AC fue más bien simbólica,

siendo presidida por Sylvia Lazarte, una mujer indígena y cristiana que no se caracterizó por su simpatía con las reivindicaciones feministas. Sin embargo, se logró que la nueva Constitución ratificara los tratados internacionales de derechos humanos que recogen la agenda de los noventa y los aportes del movimiento feminista internacional, que para ese momento ya contaba con abundante producción y acciones políticas en todos los ámbitos.

El reconocimiento de la lucha contra la violencia aparecía como una expresión para preservar ciertos principios; junto a otras aspiraciones como el reconocimiento al trabajo no remunerado o de cuidado, se obtuvo la paridad en la representación política, sin duda, el logro más visible de la AC. En la nueva Constitución se consagran principios anteriormente reconocidos, como el

Derecho a estar libre de violencia para todas las personas, especialmente para las mujeres de adoptar medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado. (VV. AA., 2021)

Al calor de la nueva Constitución y del espíritu refundacional que predominaba, se llevó a cabo un amplio debate, una vez más, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, para aprobar la Ley 348 que mantiene la protección de las mujeres en general y también contiene medidas de prevención, ampliando las señaladas en la Ley 1674.

Aunque hay similitudes en los procesos de aprobación de ambas leyes, las diferencias de contexto son importantes. El cambio de régimen tuvo varias implicancias: la primera y más importante fue la pérdida de autonomía de las mujeres del MAS respecto a la capacidad por distinguir con independencia los impactos diferenciados de las políticas públicas. Las mujeres que asumieron carteras en el Ejecutivo no tuvieron la fuerza suficiente para hacer que las instituciones creadas para combatir la violencia tengan recursos y capacidades. Casimira Rodríguez, la primera ministra de Justicia y

Derechos Humanos del MAS, de larga trayectoria en defensa de las trabajadoras del hogar y su dirigente, tuvo enormes dificultades para poner en marcha el mecanismo para el adelanto de las mujeres bajo su responsabilidad. Después, la sucedieron 17 ministros de Justicia en 20 años, cuyos resultados no sugieren optimismo, especialmente en el contexto de la grave crisis que enfrenta el Poder Judicial, caracterizada por la injerencia política en el desempeño de la justicia. Los cambios de ministros incidieron en la excesiva rotación del personal encargado de los Servicios Legales Integrales (SLIM), responsables de implementar las normas, los mismos que a menudo son reclutados por afinidad política y desde hace un tiempo también deben ocuparse de una población que incluye grupos vulnerables (niñas, niños, discapacitados). MESECVI ha hecho observaciones muy valiosas a Bolivia que, si se aplican, podrían mejorar los resultados (OEA, 2012).

Los estudios realizados por la Alianza Libres Sin Violencia (2018) sobre la Ley 348 son de gran valor para identificar debilidades y desafíos. Uno de estos estudios señaló, ya en 2018, que a pesar de la claridad con que la Ley expresa sus alcances: “en los cinco años de su existencia, los esfuerzos realizados por las instituciones para implementar acciones de prevención han sido mínimos, la inversión presupuestaria en prevención es insuficiente y el alcance de estas actividades es muy limitado”. Estas deficiencias les permitieron concluir la inviabilidad de las acciones emprendidas. También documentan la baja asignación presupuestaria, lo que se complementa con el análisis comparativo de la programación y ejecución presupuestaria 2015-2016.

La descentralización, a pesar de otorgar atribuciones a los gobiernos subnacionales, no avanzó de acuerdo con el mandato constitucional y mantuvo un sesgo centralista que dejó a muchos municipios sin recursos; el desafío de incluir a las mujeres indígenas y la perspectiva de género en los procesos autónomos indígenas sigue siendo una asignatura pendiente. El estudio del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (2017) informa, en general, sobre la baja ejecución de los presupuestos asignados, y activistas de derechos humanos indican que a menudo los recursos no se destinan a atender los casos de violencia.

Una diferencia importante entre la Ley 1674 y la 348 es que esta saca el factor violencia del ámbito del Código de Familia y lleva todas las formas de violencia al juez penal. En la Ley 1674 el procesamiento de los casos de violencia denunciados inicialmente correspondía a un juez de familia, y si la conducta no se hallaba tipificada como delito en el Código Penal, las sanciones eran de multa y arresto de no más de cuatro días, y según los casos, su cumplimiento podía ser diferido a los fines de semana para no afectar la actividad laboral del denunciado. En los casos de violencia que constituyen delitos contemplados en el Código Penal como lesiones, violación, estupro, abuso deshonesto, homicidio o asesinato, sólo entonces el proceso iba a manos del juez en materia penal. En la Ley 348, toda conducta identificada como violencia, independientemente de la gravedad y el ámbito en el que se produzca, es competencia del juez penal. Es difícil evaluar si ese cambio incrementa o disminuye la impunidad; pareciera que es en la institucionalidad precaria donde se puede encontrar mejores explicaciones.

Otra diferencia relevante es la tipificación de las formas de violencia. La 1674 señala expresamente que los bienes protegidos son la integridad física, psicológica, moral y sexual de los integrantes del núcleo familiar, mientras que la 348 amplía a 17 los tipos penales. Defensoras de los derechos de la mujer y datos de la Fiscalía muestran que la mayoría de las denuncias y procesos se refieren a violencia doméstica.

El grave deterioro del sistema judicial y la misma Policía agregan más dificultades al cumplimiento de la ley, cuya eficacia y neutralidad se ha puesto en duda, especialmente para las mujeres pobres que no cuentan con recursos para defenderse.<sup>4</sup> Los problemas de implementación han sido deficientes durante los dos regímenes. Mientras el neoliberalismo tendió a la privatización y a la reducción del tamaño del Estado, el MAS llegó –en tiempos de bonanza económica– y aplicó una estrategia de inclusión de las mujeres pero sin autonomía, especialmente de las mujeres indígenas representadas por la Confederación Nacional de Mujeres “Bartolina Sisa”, que pasó de

---

4 Ver los casos 2 y 3 que se exponen más adelante.

ser una organización de base a ser un pilar político del llamado Pacto de Unidad.<sup>5</sup> Aquí vemos otra paradoja, mientras Sánchez de Lozada era considerado un neoliberal, principalmente por sus políticas de privatización, fue en su gobierno cuando se inauguraron las políticas de género que conceptualmente irían en contra de la corriente.<sup>6</sup> Esas diferencias requieren un análisis desde la perspectiva de género en el sentido de que para ambos gobiernos las políticas de género no fueron una prioridad. En el caso del MAS, contaron con más recursos y más tiempo, pero el Poder Judicial atravesó una ardua crisis que, mientras se escribe este texto, ha estallado en un grave episodio de corrupción que está afectando la democracia.

Paulatinamente, a lo largo de los casi 20 años de gobiernos del MAS, así como durante el breve gobierno constitucional de Jeanine Añez, las mujeres en general y las Bartolinas en particular fueron perdiendo fuerza y capacidad para incidir sobre el partido de gobierno. El gobierno del MAS se ha construido como una corporación conformada por el partido de gobierno y los movimientos sociales, y en ningún caso la disidencia es aceptada. Las mujeres indígenas y algunas feministas representadas en la Asamblea Legislativa perdieron peso político, en la medida que se alinearon sistemáticamente a las políticas autoritarias del gobierno. El ostensible machismo de Evo Morales y sus ministros nunca fue objeto de reclamo por parte de sus correligionarias. En el ámbito global y con influencias importantes en Bolivia, se hicieron más visibles los grupos antiderechos arraigados en sectores políticos y populares.

---

5 El Pacto de Unidad está compuesto por movimientos sociales a nivel nacionales: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB-“BS”), la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (Cidob) y el Concejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), además de la diversidad de organizaciones afiliadas a estas cinco.

6 En el primer gobierno de Sánchez de Lozada se llevó a cabo la participación popular, la reforma educativa y una reforma judicial, además de establecer la renta del Bonosol para personas de la tercera edad y otros.

En el campo de la corrupción, sobre el que no se tienen estudios confiables, destaca un caso que fue particularmente dañino para la participación de las mujeres, se trata del Fondo de Desarrollo Indígena, Originario, Campesino (Fondioc). El “despilfarro y desfalco” en esa entidad, alimentada por recursos del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), alcanzó los \$us 182,7 millones en 1032 proyectos (Vásquez, 2022).

El MAS entregó a las mujeres indígenas, supuestamente para empoderarlas, la gestión de recursos económicos del Fondo Indígena; caso que luego fue considerado como uno de los escándalos de corrupción más graves del gobierno. Las directoras tuvieron que enfrentar procesos penales por acciones realizadas a instancias y en concomitancia con los líderes del MAS. Todo salió a luz a raíz de denuncias realizadas por Marco Antonio Aramayo, exdirector del Fondioc, quien falleció tras siete años de detención preventiva, torturas y vejámenes, precisamente por denunciar actos de corrupción en esa “institución”. Ni Luis Arce, responsable del Fondioc en su calidad de ministro de Economía y Finanzas, ni Evo Morales fueron llamados a declarar.

Los resultados de las últimas dos décadas en la lucha contra la violencia fueron magros debido a motivos de carácter institucional: falta de presupuesto, falta de capacidades de gestión, inestabilidad del personal, injerencia política y débil formación de los funcionarios públicos. Pero una causa menos evidente fue la falta de voluntad política para invertir en los servicios de atención a las mujeres violentadas. Eso explica por qué no se hicieron esfuerzos significativos para ejecutar las políticas en educación y salud. Salvo los esfuerzos individuales de maestras, médicos y personal en esas instituciones, no se puede decir que hubiera un esfuerzo sostenido en el nivel del gobierno central, y tampoco capacidad del Estado para llevar a cabo tareas de prevención en los ámbitos de educación, salud y comunicación.

Durante este periodo las ONG siguen siendo cruciales, pero insuficientes para atender a las víctimas. Muchas de ellas brindan apoyo a municipios y Gobernaciones con el financiamiento de la cooperación internacional. Y aquellas que lo hacen han debido alinearse con las políticas gubernamentales como requisito para mantener su personería jurídica, y eso podría explicar su silencio en torno a los temas

políticos. La corresponsabilidad de buena parte de la cooperación internacional que ha privilegiado el apoyo a las socias del gobierno en desmedro de los grupos críticos es tema de otro análisis.

### **Información y datos**

La preocupación por la información estadística desagregada por sexo ha sido en muchos países una necesidad también planteada por organizaciones de mujeres e investigadoras. El Instituto Nacional de Estadística (INE) es la entidad responsable de la información estadística en Bolivia y, salvo el Censo, en general usa metodologías de investigación que, si incluyen la variable de sexo, se hace como una forma de control de sus datos, pero no se difunde. Entre 1989 y 2008 el INE, con el apoyo de Usaid, aplicó encuestas de demografía y salud (ENDSA) que incluían un módulo sobre violencia pero que no tuvieron continuidad. En 2016, el INE hizo una encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia Contra las Mujeres que de alguna manera buscaba dar continuidad a las ENSA. En esta se confirma la gravedad de la violencia contra las mujeres: de cada 100 mujeres casadas o en unión libre, de 15 años o más, 75 declaran haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja en el transcurso de su relación.

Desde la aprobación de la Ley 348 la Fiscalía cuenta también con una base de datos sobre violencia de género y se puede encontrar información comparada en el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de la Cepal. Bolivia no tiene un repositorio único fácilmente accesible y en general los datos se demoran en presentar. Paradójicamente, en los informes nacionales, el Ministerio de Justicia reporta 345 páginas de indicadores que requerirían un estudio especial para tener una evaluación (OEA, 2023).

Con los datos disponibles se puede inferir que la violencia contra las mujeres se ha incrementado y la percepción de impunidad ha crecido.<sup>7</sup>

---

7 Las cifras de la violencia contra las mujeres, resultantes de la encuesta del INE, hablan de la gravedad del problema. De acuerdo con estas cifras, en Bolivia, 75% de las mujeres mayores de 15 años sufren violencia. Es una demostración clara de que la violencia no es un problema de un grupo o de un sector, sino de la mitad de la población; el 51,7% ha sufrido o está en riesgo de violencia por

La mayoría de los estudios realizados por las ONG muestran que hay un subregistro de denuncias, pero es claro que desde la aplicación de la 348 ha aumentado la cantidad de mujeres que denuncian. En todos los países ocurre que las leyes alientan las denuncias. Sin embargo, el incremento y la impunidad debieran reducirse a 20 años de su aplicación, y en este caso eso no ocurre. De acuerdo con la Fiscalía General del Estado, Bolivia reportó 50.325 casos de violencia contra mujeres y menores durante 2024, la mayoría de ellos con denuncias de violencia familiar o doméstica, aunque también incluye violencia contra la infancia. La carencia de información estadística y registros públicos, accesibles, creíbles y actualizados por parte de las instituciones públicas, es un obstáculo severo. El caso de la información disponible sobre violencia es un ejemplo crítico, pero no el único. Es un caso grave para el ámbito nacional, pero lo es más aun para los niveles subnacionales.

No sólo faltan encuestas periódicas y actualizadas, sumamente costosas, sino que los registros administrativos que podrían utilizar tecnología disponible están dispersos y algunos no dialogan entre sí. Desde la sociedad civil se tiene a disposición el observatorio de la Coordinadora de la Mujer, que hace un seguimiento de datos y es el más actualizado y accesible.

La falta de información oficial completa impide cuantificar rigurosamente los casos, la magnitud del desistimiento y la distribución presupuestaria. Son muchos los casos que no se resuelven. A continuación, se comentan tres casos bastante representativos.

El caso de la concejala Juana Quispe es el más emblemático, pues muestra nítidamente la paradoja de ser el primer país que legisla sobre acoso político y a la vez se toma doce años para sancionar a los culpables. La ley sobre acoso político es una de las leyes reconocida

---

el solo hecho de ser mujeres. Este dato no puede ser minimizado y requiere que se redoblen los esfuerzos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia, pero también requiere profundizar los esfuerzos para reparar a las víctimas. A esta realidad, el CEVI añade como otro elemento relevante en Bolivia los matrimonios y uniones infantiles o forzadas, práctica que ha sido catalogada por este mecanismo como nociva ya que viola de manera flagrante el derecho de las niñas a vivir libres de violencia y a crecer y ser educadas sin discriminación y sin estereotipos de género.

internacionalmente y pisoteada en el país por autoridades y el sistema político. La búsqueda de justicia para Juana Quispe muestra que, a pesar de la sacrificada lucha de la familia, abogadas y la Asociación de Concejales y Alcaldesas de Bolivia (Acobol) como institución, que desplegaron todos los esfuerzos posibles, se tiene que esperar años para que se juzgue a los responsables.

Luego se presentan los casos del feminicidio de Mariluz Márquez,<sup>8</sup> ocurrido en Bermejo, y la condena del docente Armando Vidal por acoso, perteneciente a la Carrera de Agropecuaria de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (UAJMS) en Tarija. Estos últimos casos ilustran cómo el papel jugado por los colectivos de mujeres fue fundamental para lograr la sentencia. Los colectivos desplegaron acciones de apoyo legal, acompañamiento a las familias y fueron persistentes hasta lograr la sentencia.

### **Primer caso:**

Juana Quispe era una joven autoridad que, tras ejercer su atribución de fiscalización, denunció una serie de irregularidades en la gestión del entonces alcalde de Ancoraimes, razón por la cual, a través de distintos mecanismos, fue apartada de su cargo. Juana interpuso una Acción de Amparo Constitucional que salió a su favor, aun así no permitieron su reincorporación y tuvo que acudir a instancias penales para denunciar el incumplimiento de la resolución del juez de garantías. Luego de sufrir una serie de persecuciones, presiones y amenazas de muerte por parte de autoridades del Gobierno Municipal de Ancoraimes, su cuerpo sin vida fue encontrado a orillas del río Orkojahuirá de La Paz. Fue asesinada en marzo del año 2012 y sus asesinos recién fueron sentenciados doce años después. El caso de la concejala impulsó la aprobación de la Ley 243 que ha permitido a la Acobol dar seguimiento y apoyo a las mujeres que en el ámbito municipal viven acoso político. Esta *ley pionera* ha sido acogida positivamente en varios países.

---

8 Se agradece a la Dra. Mariel Paz, abogada, defensora de derechos humanos y feminista, miembro de la Red contra la Violencia de Tarija.

**Segundo caso:**

El 22 de septiembre de 2019, Mariluz Márquez de 26 años y madre de dos niños desapareció en Bermejo. Fue vista por última vez junto a su expareja, quien ya tenía antecedentes de violencia contra Mariluz.

Desde su desaparición, el Colectivo Cuñas Ruidosas (de Bermejo) exigió que se diera celeridad al proceso investigativo. La campaña tuvo por consigna: “Pedimos justicia, gritamos tu nombre Mariluz. No dejamos de buscarte”, “DóndeEstáMariluz” y “FrentealSilencioSomostuVoz”.

En el juicio se determinó que el 22 de septiembre de 2019, Pablo Burgos asfixió a su expareja y enterró su cuerpo cerca del río Bermejo, sin embargo, luego trasladó el cadáver y rehusó dar la ubicación.

El feminicidio de Mariluz Márquez estuvo cerca de quedar impune, incluso de no ser descubierto. Requirió de cuatro años en los que su familia peregrinó por justicia, hasta que en julio de 2023, en los estrados de Bermejo, obtuvo la pena de 30 años para el autor del crimen, Pablo Burgos Santos, que trató de evadir su responsabilidad haciendo creer que la víctima lo dejó y se mudó a Argentina.

La madre de la joven, Inés Márquez, denunció su desaparición en 2019, pero el caso fue archivado. Sin embargo, se abrió un segundo caso por feminicidio en 2021.

**Tercer caso:**

El jueves 6 de julio, el docente Armando Vidal, perteneciente a la carrera de Agropecuaria de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (UAJMS), fue condenado a cumplir una pena de 4 años de prisión tras ser hallado culpable por el delito de acoso sexual en contra de una estudiante en la ciudad de Villa Montes.

La sentencia representa un precedente significativo, ya que la UAJMS también ha decidido destituir al docente de su cargo

durante un periodo de 4 años. Esta medida busca enviar un claro mensaje de que este tipo de conductas no serán toleradas en la universidad, y que serán sancionadas de acuerdo a la normativa institucional.

“Yo creo que esto va a ser un ejemplo de que en la universidad no va a tolerar este tipo de hechos y que vamos a sancionar como corresponde de acuerdo a nuestra normativa”, declaró el vicerrector de la universidad, Jaime Condori, en una entrevista con PlusTLT.

Hernán Miranda, abogado de la víctima, informó a Fides que el docente acusado permanecerá bajo detención domiciliaria hasta el momento, mientras se tramitan los recursos pendientes.

Por otro lado, la defensa está evaluando la posibilidad de interponer un recurso de apelación, considerando que la pena máxima para este tipo de delitos es de 8 años. (Angelo, 2023)

## 5. Reflexiones finales

Como ya se ha señalado, el principal desafío para eliminar la violencia contra las mujeres radica en la existencia de instituciones sólidas, independientes y dotadas de recursos. La Ley 348, siguiendo una tendencia regional, ha apostado por el punitivismo. No obstante, tal como muestran los datos de la Fiscalía, los delitos más frecuentes siguen siendo los de violencia doméstica. El feminicidio también se ha hecho más visible. La idea generalizada de que amenazar con penas drásticas puede desalentar los delitos se ha mostrado equivocada. Bolivia, como otros países, ha concentrado sus esfuerzos en sancionar sin haber desplegado esfuerzos significativos en la prevención, la educación y el diálogo social, así lo ha documentado el estudio de la Alianza Libres Sin Violencia ya mencionado.

Un ejemplo de la poca utilidad del punitivismo es que muchas causas tipificadas en la Ley 348 no son presentadas. Es el caso de violencia económica, que podría ir a los tribunales de familia. Volvemos aquí a la crisis institucional. En la medida en que todo el sistema de

justicia no funcione, sencillamente se tiende a “agotar” los esfuerzos en el ámbito penal, donde además la corrupción se ha convertido en la forma habitual de “resolver” los problemas.

Las organizaciones de la sociedad civil son, por ahora, las principales defensoras de los derechos de las mujeres, con lo que en el fondo están subsidiando al Estado que no consigue garantizar las vidas. Estamos ante un andamiaje institucional que se sostiene sobre escombros. Las instituciones no funcionan. Tenemos una normativa buena, pero los tres pilares (gobierno, justicia y sociedad civil) que sostienen las políticas públicas están debilitados, si no destruidos. El Estado no ha conseguido construir una institucionalidad adecuada, esta funciona con sentido prebendal, sin servicio civil, ni meritocracia; por ejemplo, no ha aplicado una de las recomendaciones más importantes del Comité de la Cedaw: elevar la jerarquía del Mecanismo para el Adelanto de la Mujer (MAM), que en Bolivia es el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, parte del Ministerio de Justicia. Al contrario, bajo el gobierno de Morales la tendencia ha sido la improvisación, la baja visibilidad y el bajo presupuesto que tiene al lado un Servicio Plurinacional que funciona sin las capacidades y recursos necesarios para enfrentar el desafío.

No se puede esperar resultados inmediatos cuando se aprueban las leyes, pero después de 20 años se debiera pensar en cambios profundos que no eludan la reforma institucional, la reforma de la justicia y las entidades llamadas por ley a actuar, para que estén capacitadas y habilitadas para intervenir. Mientras tanto, serán las organizaciones independientes de la sociedad civil las que seguirán sufriendo al Estado.

La violencia contra las mujeres se ha hecho visible jurídica y socialmente hace más de 20 años, y ahora los casos son más frecuentes; es más, la percepción sobre la impunidad y el abandono de las autoridades a las víctimas se recoge en los informes del MESECVI, de la Coordinadora de la Mujer, del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y de la Oficina Jurídica para la Mujer, entre otros.

El contexto internacional es un factor crucial para el avance de los derechos humanos; las mujeres y los niños siguen siendo las principales víctimas. Si bien se reconoce el aporte de las instituciones

bolivianas, se puede ver que más allá de la existencia de un marco jurídico internacional, y a pesar del importante papel que juegan los movimientos, es fundamental contar con la voluntad política de los gobiernos y los poderes Legislativo y Judicial. Bolivia atraviesa una grave crisis institucional, además de una crisis económica, en la que ha desaparecido el Estado de derecho y se está imponiendo una tendencia conservadora que tiene su principal referente en gobiernos de ultraderecha como el de Trump, Milei y Bukele, que han incluido en su plataforma política la eliminación de todas las entidades de defensa de los derechos humanos en general y de los derechos humanos de las mujeres en particular. Ocurren fenómenos semejantes en países de Europa, donde la extrema derecha obstaculiza permanentemente las iniciativas feministas y alienta movimientos antiderechos que pretenden anular los derechos reproductivos y derechos individuales como los matrimonios entre parejas del mismo sexo, donde incluso han surgido liderazgos femeninos contrarios a las luchas históricas del feminismo. En muchos países las portavoces de movimientos conservadores son mujeres que van adquiriendo niveles de popularidad muy altos, apoyadas por organizaciones políticas y religiosas con poder económico.

En Bolivia, ha sido durante el gobierno de Evo Morales que varias iglesias fundamentalistas han apoyado y promovido reformas contrarias a la educación sexual integral, impulsando la labor de organizaciones de padres de familia que se oponen al currículo escolar. Un factor aún más grave tiene que ver con el acceso al consumo, por parte de las familias, de redes sociales, lo que favorece la sexualización prematura de niños y niñas, y coloca a Bolivia, otra vez, en el lugar más alto de embarazo adolescente (Observatorio de Igualdad de Género, s.f.). Aunque la Ley 348 llama a incorporar en las políticas públicas labores de prevención y educación, en la práctica se ha centrado en atender los casos más graves de feminicidio y violencia doméstica, sin que se vean resultados objetivos en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes. Así, a nivel global se han fortalecido las fuerzas políticas conservadoras, y sus nexos con partidos políticos y organizaciones sociales bolivianas constituyen una amenaza, cuyo impacto aún no se puede evaluar.

Es urgente desarrollar sistemáticamente acciones dirigidas al cambio cultural y de conducta. El patriarcado, como estructura universal, regula todas las esferas, especialmente la familia, se transforma, pero no desaparece; eso ayuda a explicar parcialmente el rezago en el cumplimiento de las normas internacionales y nacionales.

## Bibliografía

- Alianza Libres Sin Violencia (ALSV)  
 2018 *Balance sobre la Implementación de la Ley Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencia*. s.l.: ALSV.
- Angelo, Andrea  
 2023 “Docente de la UAJMS es sentenciado a 4 años de prisión por acoso sexual en Villa Montes”. *El País*, 7 de julio. [https://elpais.bo/seguridad/20230707\\_docente-de-la-uajms-es-sentenciado-a-4-anos-de-prision-por-acoso-sexual-en-villa-montes.html](https://elpais.bo/seguridad/20230707_docente-de-la-uajms-es-sentenciado-a-4-anos-de-prision-por-acoso-sexual-en-villa-montes.html)
- Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (CPMGA)  
 2017 *Compromiso de Municipios y Gobernaciones en la lucha contra la violencia de género*. El Alto: CPMGA.
- Gouze, Marie  
 1791 *Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana*. Web. <http://clio.rediris.es/n31/derechosmujer.pdf>
- Observatorio de Igualdad de Género  
 s.f. Obtenido de <https://oig.cepal.org/es/laws/1/country/bolivia-6>
- Organización de los Estados Americanos (OEA)  
 1994 *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer*. Departamento de Derecho Internacional, OEA. Web.
- 2012 *Bolivia. Informe de país*. OEA/MESECVI. <https://belemdopara.org/wp-content/uploads/2022/02/FinalReport2012-Bolivia.doc>
- 2023 *Rondas de Evaluación Multilateral*. OEA/MESECVI. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Respuesta%20Indicadores%20IV%20Ronda%20Bolivia.pdf>

## Organización de las Naciones Unidas (ONU)

- 1979 *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Instrumentos de derechos humanos. ONU.
- 1983 *Declaración y Programa de Acción de Viena*. ONU.
- 1993 *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Instrumentos de derechos humanos. ONU.

## Rojas, Mauricio

- 2020 “Marx y la violencia”. *La Ilustración Liberal. Club Libertad Digital*. Web. <https://www.clublibertaddigital.com/ilustracion-liberal/82-83/marx-y-la-violencia-mauricio-rojas.html%2018/06/2025>

## Vásquez, Walter

- 2022 “Caso Fondo Indígena: Un daño económico de más de \$us 182,7 millones y solo se recuperó \$us 1,4 millones”. *El Deber*, 20 de abril. [https://eldeber.com.bo/dinero/caso-fondo-indigena-un-dano-economico-de-mas-de-us-1827-millones-y-solo-se-recupero-us-14-millones\\_275188/](https://eldeber.com.bo/dinero/caso-fondo-indigena-un-dano-economico-de-mas-de-us-1827-millones-y-solo-se-recupero-us-14-millones_275188/)

## VV. AA.

- 2021 *Agenda de investigación sobre temas estratégicos para Bolivia 2021-2030*. La Paz: Fundación PIEB. <https://blog.reyqui.com/biblioteca/agenda-de-investigacion-sobre-temas-estrategicos-para-bolivia-2021-2030-pdf-2021/>



# El mar nuestro de cada día...

Diego Ayo<sup>I</sup>

## Resumen

Este ensayo trata de comprender la denominada *maldición de los recursos geoestratégicos*, entendida como la imposibilidad de surcar por los océanos Atlántico y Pacífico. No contradice la consabida *maldición de los recursos naturales*, pero busca explicarla llevando el análisis un paso atrás: nuestra oceánica posición siendo la Audiencia de Charcas. Hoy somos Charcas, sólo que en una versión geográficamente amputada que impide nuestra conexión interoceánica. A esa condición maltrecha se añade la fijación de límites territoriales desde el final de la Segunda Guerra Mundial que nos somete a un desarrollo “hacia adentro”. Hemos pasado de ser la Audiencia a un Estado-cuña, y de este a un Estado-encerrado.

---

I Diego Ayo Saucedo es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Fue Viceministro de Participación Popular, consultor senior de USAID en su programa de descentralización, asesor de la Fundación Multipartidaria, Director de la Fundación Pazos Kanki y es profesor titular de la Universidad Mayor de San Andrés desde el 2000. Publicó diversos libros como *Democratizando la democracia, una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las autonomías*, PNUD, La Paz, 2010, *Confesiones políticas de un no-político*, UMSA, La Paz, 2021 o las novelas *En la Cumbre*, 3600, La Paz, 2015 o *Ya pronto te encontraré*, 3600, La Paz, 2021.

## 1. Introducción

En este trabajo analizo el “problema del mar”, entendiendo que Bolivia ha vivido, y vive, la denominada *maldición de los recursos geoestratégicos*, es decir, la imposibilidad de surcar autónomamente por los océanos Atlántico y Pacífico. Es indispensable volcar el eje de análisis desde la munida versión centrada en *la maldición de los recursos naturales* a esta trama de *enclaustramiento geográfico*. En base a este punto de partida, recordemos que la derrota del Pacífico en 1879 significó una triple pérdida, *territorial, demográfica y de capacidad gubernativa*; que además son los componentes fundamentales de la noción de Estado. El primer componente, *el territorio*, hace referencia al Estado-cuña y a su paulatina desestructuración de 1825 a 1945, convirtiéndonos en un islote inconexo del continente americano. El segundo componente, *la población*, alude a la debilidad estructural del Estado para retener a sus propios pobladores en el seno de su territorio. Y el tercer componente, *la fortaleza gubernamental*, versa sobre los “límites fijos” –la prohibición de modificar los trazos fronterizos entre países– tras la Segunda Guerra Mundial que condenaron a Bolivia a ratificar su debilitamiento.

Explicaremos estos tres puntos, precedidos de un acápite indispensable sobre lo que argumenta un reconocido historiador chileno, Gabriel Salazar, con respecto a nuestra condición (no) marítima. Otro acápite estará centrado en explicar la hipótesis sobre *la maldición de los recursos geoestratégicos* con mayor detalle. Ambos aspectos son vitales para comprender la triada de acápites antes anunciados.

## 2. Contexto

En este ensayo trato de comprender por qué no tenemos una salida al mar. Ya lo sé: perdimos la Guerra del Pacífico y nos quedamos sin mar. Perfecto, está claro. Pero esa claridad no sirve más que para alentar una política de victimismo permanente: “nos hicieron”, “nos quitaron”, “nos desprecian”. Ergo: no sirve más que para el gemido inacabable. Ya ven que es mejor culpar a los chilenos que reconocer

algún error. Ese mecanismo ha sido de enorme utilidad desde aquel tiempo para detectar al culpable antes siquiera de que se cometa el error. Nuestra carencia de mar ha sido el argumento perfecto para apañar a mediocres, justificar una política internacional de temor permanente hacia los vecinos, encerrarnos en nuestra geografía y lamentarnos al unísono. Sólo una escueta puerta ha sido abierta para que salgan profusamente los recursos naturales de turno, la plata, el estaño, el gas y, en poco, el litio. El gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) se encargó de dar jerarquía constitucional a este miedo: el portal de entrada no es sólo un sentimiento que nos acorrala, hoy es una ley y, para nuestra desdicha, es la Carta Magna. El país es una cárcel de seguridad que impide la intrusión de forasteros deseosos de afanarse un poquito de alguna, al menos alguna, de estas materias primas.

Por ende, nuestro problema no es político. O sí lo es, pero precedido de un problema mayor de índole psicológica. ¿Retrata la ciencia política un problema como este? Indudablemente, y el trabajo de Michael Milburn y Sheree Conrad, *The Politics of Denial*, da una pista: argumenta que aquellos que tuvieron una infancia dura optan por no reconocerla, optan por negarla, atribuyendo la culpa a un foráneo. Alguien de “afuera” que pueda recibir la crítica debidamente guardada. Es mejor encontrar a ese crápula antes de atreverse a cuestionar a los progenitores. Esta es la tesis de esta fabulosa e inquietante investigación que se exhibe sumisa ante nuestra realidad. Parece cierta esta premisa de reflexión convirtiendo el “problema chileno”, en verdad, en un asunto propio. No podemos mirar al espejo y decir con absoluta claridad: fue nuestra culpa, pasemos la página y veamos cómo sigue nuestra vida. Mejor machacar el rostro del asesino, reimaginarlo cotidianamente y someternos al odio. ¿Han visto la grandiosa película de Ricardo Darín *El secreto de sus ojos*? La víctima, el esposo que perdió a su mujer brutalmente asesinada, refrenda su victimismo por años encarcelando al asesino de su pareja. Lo tiene prisionero sin percatarse de que él también lo es. Un prisionero del prisionero, oscureciendo su vida y privándola de dar un giro y volver a vivir. Es un muerto en vida. Nosotros estamos en la misma celda. Hemos metido a un Chile imaginario en el calabozo y lo miramos a

dos o tres metros con una sonrisa de mueca triunfal: “te tenemos”. Juramos tenerlos tan sólo por preservar esa política del odio. Es una política llamativa, no podemos negarlo, haciéndonos vencedor sin haber vencido. Nuestra clasificación al torneo mundial como víctimas pareciera gustarnos. Pareciera que sentimos una paradójica dicha recibiendo el apoyo guerrero de nuestros aliados: “son víctimas, ¡entreguenles lo que les corresponde, no sigan con esto!”. Sin embargo, esas voces de alerta, notablemente encariñadas con el doliente, son ampliamente agradecidas por ese mismo doliente con un matiz indispensable: cuidadito se les ocurra solucionarnos el asunto, ¡nos quedamos sin el membrete de “sufridos”!

¿Es cierto? No tengo dudas. Hemos elegido el escenario de la victoria política dentro de nuestras fronteras con el estribillo del “mar arrebatado”, seductoramente electoral, sin animarnos a cambiar de guion y lanzarnos a un escenario distinto al que vivimos por 146 años.

¿Cómo sería ese escenario distinto? Sería un escenario que pida mar, negocie mar, exija mar, sin adornar el pedido con esa palabra ponzoñosa propia del léxico del estancamiento secular vivido: “soberano”. He ahí el señuelo real que permite diferenciar nuestro deseo de mar con nuestro deseo por soberanía. Hasta ahora se los ha fusionado en un estribillo machacón, “mar con soberanía”, que, al final, ha escondido la única verdad: nunca pedimos mar, lo que hicimos fue exigir soberanía. Propongo pedir mar sin adjetivos. Mi intención es clara, recuperar el espíritu global de lo que representó nuestro “viejo yo”: la Audiencia de Charcas, un territorio que se expandió por el océano Pacífico y el océano Atlántico con enorme destreza. Fuimos oceánicos. Sin embargo, sucedió lo que no debió suceder: conseguimos nuestra independencia en 1825 de una manera que hoy, la ciencia política, nos permite evaluar en toda su justeza.

¿Cuál es, pues, esa manera? Nacimos como un *buffer-state* o Estado-cuña. La profesora Tanisha Fazal describe esta situación como frágil (2007). Los Estado-cuña son territorios indeseados que suelen servir como trancas entre dos Estados mayores. Nacen al mundo con ese propósito: detener la expansión de algún polo territorial –alguno de los dos Estados mayores– a efectos de generar un adecuado equilibrio. Bolivia fue esa cuña atrapada entre Perú y Argentina o, mejor dicho,

entre el Virreinato de Lima y el Virreinato del Río de la Plata. Ese tipo de Estado, precisamente por su debilidad, no fue propiamente un Estado. Al contrario, tuvo un desarrollo político y económico lastimero que Sebastián Mazzuca visualiza como un “estado precario con un despegue económico tardío” (2021). Posibilitó que el Estado-cuña se fuera extinguiendo desde la derrota de la Confederación Perú-Bolivia hasta la arremetida paraguaya en el Chaco, pasando por la Guerra del Pacífico y del Acre, como veremos. Y no fue todo. En 1945 concluyó la Segunda Guerra Mundial y vivimos nuestro segundo momento fatal de declinación: las fronteras quedaron estampadas como realidades inamovibles. Fue el momento de “inamovilidad de fronteras” (Atzili, 2012). Ese fue el mandato de la potencia victoriosa, Estados Unidos, que creyó arreglar el desatino de las guerras sellando los límites territoriales de los países del mundo.

¿Está claro? Tal vez, pero no lo suficiente. Necesito dejar en claro el punto de partida de este trabajo estableciendo una indispensable (hipó)tesis. ¿Cuál es esta? El problema de Bolivia es haberse sumergido en una asfixiante *soledad territorial* que arroja una certeza: estamos atrapados en *la maldición de los recursos geoestratégicos*. Como bolivianos, hemos hablado de una pesadilla aupada hasta el agotamiento y denominada *la maldición de los recursos naturales*. Sin embargo, esta última es sólo el efecto perverso de nuestro encierro geográfico. Somos un “islotte mediterráneo”. No tenemos sólo un problema de rigidez mediterránea, sino de insularidad geográfica. Y ese es el asunto de mayor calado: ese posicionamiento geográfico desventajoso nos ha hecho dependientes de una obsesión histórica por encontrar algún recurso natural.

La investigación coordinada por Rossana Barragán junto a Carmen Soliz, *The Struggle for Natural Resources: Findings from Bolivian History*, plantea una provocadora tesis: la dependencia de los recursos naturales es un suceso diario desde hace aproximadamente cinco siglos (2024). Estamos sometidos al rigor de una historia que se repite y se repite. Vivíamos de los recursos naturales desde Francisco Pizarro en la Colonia y hemos vivido de los recursos naturales hoy en día de la mano de Evo Morales. Sin embargo, hoy es peor. En aquel tiempo surcábamos la geografía y nos aventurábamos a transportar

nuestras materias primas –siempre la plata como el metal deseado– por el mundo a través de los océanos Pacífico y Atlántico. Hoy no. Hemos convertido nuestro dilema de nacimiento, esa fascinación por el vientre argentífero del Cerro Rico de Potosí, en nuestra desdicha. En aquellos siglos coloniales comercializábamos la plata sacándola de las conexiones portuarias de la Audiencia de Charcas hasta aquellos rincones de Europa y Asia. Nuestro problema no era geográfico, era de “monodesarrollo” centrado en aquel metal. Sin embargo, con el advenimiento de la República en 1825 reinventamos el problema: fuimos mutando de polo productivo platero a monasterio inexpugnable desconectado del mundo. De un crecimiento con miras planetarias, tuvimos un crecimiento con miras geolocalizadas en lo que legalmente devino en Bolivia. ¿Dónde reside la diferencia? El grandioso libro de Mariano Alberto Bonialian, *La América española: entre el Pacífico y el Atlántico. Globalización mercantil y economía política, 1580-1840* (2019), pone en evidencia que América devino en un fantástico eje de vinculación entre los océanos Pacífico y Atlántico. Desde fines del siglo XVI, la plata de Potosí y México posibilitó a los gobernantes americanos financiar mercados transoceánicos. Y no eran simples intermediarios: tenían agencia propia e invertían en rutas hacia Asia a través de Acapulco con dirección a Manila y hacia Europa a través de Panamá y Portobelo. No actuaban como empleados, lo hacían con plena autonomía, evitando el control español. Esa plata fue, pues, la base del sistema de comercio por el Pacífico en el que los mercaderes americanos garantizaban el flujo de metales y mercancías. Asimismo, desde 1580, las flotas chinas unieron Manila con Acapulco, generando un comercio fluido de plata y bienes asiáticos por la costa del Pacífico americano. Este sistema trascendió la supervisión metropolitana y surgió un “Pacífico hispanoamericano” autónomo que condujo a lo que Bonialian llama la “pacificación del Atlántico”. Por ende, esta inmensa región americana actuaba con absoluta determinación sin esperar el beneplácito de la Corona. ¿Cuál fue el resultado final? La consolidación de tres ejes y, sobre todo, la ampliación del mundo: uno, el eje Potosí-Lima-Acapulco-Filipinas; dos, el eje Potosí-Lima-Panamá-España; y tres, el eje Cabo de Hornos-España. El eje que conectaba con Asia transportaba la plata en llamas y mulas hasta la

costa del Pacífico, se dirigía a Acapulco e inmediatamente a Manila. Desde este puerto, la plata fluía hacia los puertos chinos de Fujian o Cantón. Desde finales de 1500 hasta principios de 1600 se calcula que anualmente 2 a 3 millones de pesos se enviaban de Perú a China a través de esta ruta. ¿Qué es lo remarcable? Hasta la mitad de esa plata provenía de Potosí.

En suma, las élites de este continente no sólo eran súbditos, sino que, como tales, generaron su propio desarrollo “pacificando el Atlántico”. Potosí formó parte de ese inmenso engranaje mundial. Sin embargo, sucedió el escenario inverso al nacer Bolivia, como documenta con su usual brillantez Napoleón Pacheco:

Hubo una recuperación productiva entre 1740 y 1800, que no se extendió debido a los rendimientos decrecientes del Cerro Rico [...] así como por la sequía intensa que se experimentó desde 1800 a 1805, que afectó a una parte considerable del territorio comprendido entre el altiplano y los valles y que ocasionó aumento de precios en los alimentos, hambruna, epidemias y muertes con la consiguiente disminución de la mano de obra minera. También impactaron la escasez de mercurio, la destrucción de la capacidad productiva y la huida de capitales mineros por efecto de la lucha independentista. Los rendimientos decrecientes de la minería tardía colonial argentínifera [*sic*] se debían al agotamiento del yacimiento y a la ausencia de innovaciones tecnológicas significativas desde 1572 [...]. En 1825 la producción fue menor en más del 60 por ciento a la de 1799. En ese escenario se necesitaba capitales que reactivaran la producción minera. Sin embargo, las dos empresas creadas en Londres para explotar plata en el Cerro Rico de Potosí quebraron, no solamente por su carácter especulativo, sino debido a que la crisis financiera en Londres les privó de los capitales necesarios para el inicio de las operaciones. El fracaso de este intento de inversión extranjera directa en la minería de la plata prolongó la difícil situación minera hasta la década de 1850. (2019: 117)

¿Qué se dice? Pues que el escenario sufrió un cambio radical. El país “hacia afuera” se transformó en un país “hacia adentro”. Y es acá cuando ocurre lo que no debió ocurrir: perdimos *territorio, población y capacidad gubernativa*. Ya lo anunciamos en el arranque de este trabajo. Pasemos a analizarlo.

### 3. Un abordaje necesario: Gabriel Salazar al habla

Me pregunto ¿qué impide que tengamos una costa? Me sumo a las voces de aquellos compatriotas que apuntan a la perversidad innata chilena. Suena absurdo siquiera plantearlo –“nos impiden tener una costa en el Pacífico porque son nuestros enemigos”–, pero es imprescindible hacerlo: ¿qué gana Chile bloqueando nuestro acceso al mar? Chile ofrece una respuesta, al parecer, simple: debemos preservar la soberanía de nuestras fronteras. Nadie los mueve un milímetro... ¡soberanos hasta la muerte!, y quien ose cuestionar esta premisa podría verse mellado ante el poderío militar de esta valerosa nación. Caramba, ¡qué valientes! ¿En serio? Sí, parece una excusa estúpida a doscientos años de nuestra independencia, pero lo cierto es que es real. Chile defiende a rajatabla esa soberanía poniendo en su lugar, donde debe estar, a la lloriqueante vecina sumergida en su mediterraneidad. Repito, pues, la pregunta: ¿no tenemos mar porque Chile defiende su soberanía y que nadie se atreva a discrepar? Sí, parece cómico. Tragicómico, pero real.

Me cuesta, pues, entender la verdadera razón de esta conducta reiterativa de Chile y necesito ahondar en el asunto. Para avanzar en ese afán me resulta ilustrativa la serie de palabras sinceras y claras del historiador chileno Gabriel Salazar desagregada en algunos párrafos. ¿Qué es lo que manifiesta este académico con impecable sobriedad?

Así como también las constituciones políticas tienen que ser también eliminadas para dictar nuevas, como estamos viviendo ese proceso en Chile, creo que la legalidad tiene una vigencia determinada, históricamente acotada, y lo mismo vale para los tratados. Yo creo que el tratado de 1904 y todos los tratados que se firmaron con Perú y Bolivia, después de la guerra del Pacífico, son tratados que, de alguna manera, establecieron las condiciones del vencedor de la guerra, y establecieron un aparente statu quo, un tratado de paz, en el fondo, para que no continuara la guerra, pero tendía a consolidar y rigidizar un estado de cosas que no podía ser, sino transitorio. Bolivia y Perú fueron derrotados, y en esa condición tuvieron que firmar los tratados respectivos, y

perdieron lo que perdieron. Pero eso tiende a cambiar con el tiempo. Las fronteras fijadas de esa manera están acotadas a una situación determinada, y con el correr del tiempo, pienso yo, como historiador, la historicidad exige muchas veces, que esos tratados sean revisados, y sean actualizados, porque la condición de vencedor/vencido es una situación del momento, es epocal, digamos diez o veinte años, pero no eterna. En Europa existen las fronteras y se respetan los tratados, pero la gente pasa y traspasa encima por un tema de la ciudadanía de toda la Unión Europea. Entonces es realmente inconcebible que, en América Latina, en donde todos somos hispanoamericanos, hablando el mismo lenguaje, tenemos la misma memoria, la misma tradición, no tengamos una unidad como país que relativice la importancia de las fronteras, y yo creo que, desde esa perspectiva de un mundo globalizado, de países vecinos que necesitan interpenetrarse e integrarse para producir su desarrollo común, necesitan revisar sus tratados a efectos de lograr esa unidad. (en Castillo, 2015)

Ergo: la eternización del Tratado de 1904 es absurda. ¿Podemos seguir viviendo en 2025, a dos siglos de nuestra independencia, con el tenor humillante de la victoria chilena de 1879? Salazar lo entiende a la perfección. Insistir con esa tesis, ciertamente válida para apabullarnos cotidianamente, no parece sensato hoy en día, a 146 años de aquel dramático momento. Ese hecho histórico se ha convertido en la conclusión ilustrativa de una condición dual impertérrita: ellos son los vencedores, nosotros somos los perdedores. ¿Es cierto? No, y no debe serlo. Una derrota es usual en el mundo que vivimos. Alemania fue derrotada de 1914 a 1945 y hoy es “hermana” de sus enemigas acérrimas, Francia e Inglaterra; Vietnam, masacrada por Estados Unidos en aquella guerra librada de 1955 a 1975, genera hoy masivas inversiones estadounidenses, incluyendo Intel, Cargill, Nike, Boeing, Apple, entre tantas; el comercio entre Serbia, Croacia y Bosnia, quienes vivieron una infame guerra en los 90, es mayor que nunca, con un mercado regional innegablemente descollante. ¿Sigo? No, basten estos ejemplos para saber que la guerra, como una conflagración específica y coyuntural, daña, pero lo que verdaderamente daña es la adopción de la guerra como una entelequia inacabada e inacabable.

Sepámoslo: queremos reanudar inmediatamente nuestras relaciones con Chile y salir de este calabozo políticamente rentable –en cada era de nuestro país los políticos de turno han ganado remarcables simpatías de la ciudadanía recordando el “robo” marítimo–, pero inmejorablemente autodestructivo. Sin embargo, antes de seguir adelantándome, quiero continuar con el análisis del profesor Salazar:

Hablamos mucho de soberanía chilena sobre el territorio, pero resulta que la soberanía nacional, por ejemplo, sobre el agua, el agua está privatizada, entonces dónde está la soberanía ahí. Poco a poco los ríos están siendo privatizados. El cobre de hecho está privatizado, a pesar de que una parte es de Codelco, pero la mayoría está en manos extranjeras. Entonces qué tanto hablamos de soberanía, cuando estamos entregando la riqueza de este país a los extranjeros en masa. Hasta la educación. Están apareciendo universidades extranjeras dentro de Chile que se están apoderando de ciertos procesos educativos. Hay incongruencias en todos estos planteamientos. Yo creo que la frase del Presidente boliviano fue muy buena, “qué tanto hablan ustedes de una democracia dinámica si no han cambiado la Constitución de Pinochet”, lo encontré genial. (en Castillo, 2015)

¿Qué ofrece esta cavilación? La selectividad de Chile al hablar de soberanía. Frente a Bolivia disputan la soberanía a rajatabla, pero ante los inversores privados la olvidan. Vaya gracia. Ante su vecino sudamericano su brío patriótico es enorme, ante el ímpetu inversor extranjero el asunto puede esperar. Resta, pues, preguntarse: ¿por qué esa machacona entereza chilena frente a Bolivia? La respuesta apunta al sentimiento de superioridad que caracteriza al impetuoso vecino trasandino. En escritos chilenos del siglo XIX vemos ese juicio soberbiamente desparramado. Juan Carlos Arellano, un académico de fuste de aquella época, escribió “Discursos racistas en Chile y Perú durante la Guerra del Pacífico (1879-1884)” resaltando el racismo como el tema neurálgico de análisis. Sobresalen las figuras del “roto” y del “cholo” como los arquetipos nacionales para homogenizar y exacerbar aquellas cualidades consideradas clave de los pueblos en pugna, dejando en claro que perdimos la guerra por nuestra condición de inferioridad o, para decirlo didácticamente, perdimos por “cholos”.

El profesor Jeffrey Klaiber escribió el ensayo “Los ‘cholos’ y los ‘rotos’: actitudes raciales durante la Guerra del Pacífico” en el que descubre que el prejuicio racial existía antes de la guerra y, por tanto, la victoria de Chile sirvió para confirmar, fortalecer y popularizar el mito de la superioridad racial chilena y el mito de la inferioridad racial peruana y boliviana. La profesora Ericka Beckman se explaya bajo el mismo tenor en su trabajo “Personificación imperial: el racismo chileno y la Guerra del Pacífico”, en el que analiza la razón de la derrota boliviana. La agresión militar quedó enmarcada en el torbellino del racismo. Los chilenos se adjudicaron a sí mismos el papel de colonizadores europeos disputando el futuro contra las “razas inferiores” del Perú y Bolivia. La “supremacía blanca” venció con alguna colaboración, no menor, de la Inglaterra del siglo XIX. Ese fue el imaginario dominante, y mientras ellos alababan a sus “rotos”, nosotros denigrábamos a nuestra “indiada”.

¿Por qué traigo esta reflexión a colación? Busco entender el motivo de nuestra mediterraneidad que tiene en esta visión altiva el quid del problema. O ¿creerían, nuestros hermanos chilenos, que a unos “iguales” podrían cortarles el acceso al Pacífico sin mayor contratiempo? ¿Estarían dispuestos a ceder una costa al enemigo boliviano? No, claro que no. Estados Unidos no devolvería ni medio metro a México tras haber arrebatado mitad del país en 1876; Israel continuará asesinando a los habitantes de Gaza, seres suprimibles; Hitler no se detuvo por condescendencia con gays, gitanos y judíos. Claro que no: son inferiores. A decir de Michael Walzer, siguiendo este razonamiento, matar japoneses durante la Segunda Guerra Mundial no era entendido como un acto criminal. Los soldados estadounidenses, vaya diferencia sustancial, sentían cierta consternación al eliminar a sus “iguales” alemanes. La razón no se hacía esperar: “aquellos son inferiores” y, por ende, sobran. ¿Por qué me remonto a estos ejemplos tan pavorosos? Estamos en ese mismo derrotero. Somos desechables a ojos de este vecino. ¿Se puede verificar esta tesis hoy en día? Sí. Volvamos al profesor chileno Gabriel Salazar.

Mirado históricamente, el tema de la costa, también es un contrasentido, porque Chile con 4 mil 200 kilómetros de costa, ya a comienzos

del siglo XIX, 1830 por ejemplo, cuando no estaba el canal de Panamá, ni se podía navegar mucho por el cabo de Hornos, Chile era el país de la costa del Pacífico que podía haber estado destinado a conquistar los mercados del Pacífico: China, Japón, Filipinas, la India al frente. Por tanto, la vocación de un país que tiene 4 mil 200 kilómetros de costa es una vocación marítima. Y Chile estaba destinado, por ubicación geográfica e histórica, en ese tiempo, a conquistar el Pacífico, pero no. Los gobiernos de Portales, de ese período, les entregaron el Pacífico a los ingleses, y le convirtieron a Valparaíso en la base de operaciones para que los ingleses conquistaran el Pacífico, en cambio Portales y compañía se preocuparon de quitarles un par de provincias a los peruanos y bolivianos. Entonces, no utilizaron la costa como un criterio para desarrollar el país, porque fue una conquista territorial tierra adentro la que se hizo hacia el norte. Entonces seguimos teniendo 4 mil 200 kilómetros de costa más todavía que en 1830, y qué más da que los bolivianos tengan un territorio para poner un puerto para embarcar y desembarcar su mercadería. Hay una serie de contrasentidos en nuestra historia. Si hubiéramos sido un país marítimo y que ocupamos toda la costa porque dominamos el Pacífico, te creo. No les demos ni un milímetro de costa a nadie. Pero no, este es un país de vocación terrícola. Si hasta Agustín Edwards cuando se viste de chileno se pone un ponchito de huaso. (en Castillo, 2015)

Este es el cierre perfecto al análisis que hago. ¡Les sobra espacio para compartirlo con Bolivia! Ni siquiera se puede catalogar a nuestro vecino de ser un país marítimo. Ese fue un lujo inglés. Existe, pues, esa posibilidad: ellos son dueños de ¡4200 kilómetros de costa!, y nosotros sólo pedimos una franja. Es tan simple como delatan estas cifras.

#### **4. La maldición de los recursos geoestratégicos**

¿Por qué no animarse a ello? Ya he dado una introducción al tema y quiero explicarlo con mayor detalle. Para lograr ese cometido parto de una certeza: Bolivia, la antigua Audiencia de Charcas, fue un inmenso territorio pegado a los océanos, sea Pacífico, sea Atlántico. Este territorio sólo pudo existir como el aeropuerto de salida de toneladas

de plata a ser repartidas por el planeta. Jamás, aquella existencia, hubiese sido concebida “hacia adentro”.

¿Qué supone esa existencia “hacia adentro”? Ese es el eje de esta reflexión, respaldada en una tesis imprescindible: Bolivia vive *la maldición de los recursos geoestratégicos*. ¿En qué consiste esta maldición? En la imposibilidad de surcar por aquella geografía allende este territorio bautizado como Bolivia. Esa es la verdadera maldición, siendo intencionalmente repetitivo con el término: no podemos viajar al Pacífico y no podemos hacerlo al Atlántico. Estamos encerrados. Vivimos en una cárcel territorial jactándonos de esta vida como si fuese un albergue de brotes revolucionarios, avances democráticos, revueltas indígenas. Vemos cada suceso histórico desde 1952 con un fervor sobrecogedor que aturde, impidiéndonos recordar esta posición de aislamiento geográfico. En 1825 atestiguamos el cercenamiento de la Audiencia de Charcas, renacida en el país que habitamos: Bolivia. Fuimos la Audiencia amputada. Nuestras extremidades fueron arrancadas y ya nunca pudimos recorrer aquellos territorios con destino a los océanos y a nuestro regalado antojo, como fue la regla. Aquella Audiencia conservó un sello genético fascinante en esta geografía modelando a una criatura como la base de despegue hacia el mundo. La plata fluía.

Una de las cifras más recurrentes, basada en estudios históricos como el informe del geógrafo Pentland, sugiere que entre 1545 y 1825 se extrajeron alrededor de 35.578 toneladas métricas de plata fina del Cerro Rico de Potosí. A un valor máximo de 50 dólares la onza troy de plata registrada en 1980, se tendría la cifra de 56.000 millones de dólares. Se sugiere, incluso, que pudieron ser 60.000 toneladas métricas las que salieron del continente, en cuyo caso el monto comercializado ascendería a 96.000 millones de dólares. Téngase en cuenta que la población boliviana superaba apenas la cifra del millón de habitantes. Vale decir, los 60.000 millones de dólares obtenidos por el gas favorecieron (aunque la palabra “favorecer” sea extremadamente grandilocuente) a casi 12 millones de habitantes, mientras que este monto generado gracias a la plata fue para una doceava porción demográfica, el millón de bolivianos nacidos tras la independencia. En un tosco, pero descriptivo escenario, ello supondría, sólo a efectos

rudimentariamente significativos, tener ganancias “doceavamente” mayores: los 56.000 o 96.000 millones multiplicados por doce darían, en forma equivalente, 672.000.000 o 1.1152.000.000 millones de dólares.

Incluso teniendo en cuenta que el noventa por ciento de aquella población estaba formada por indígenas recluidos en el área rural, podríamos afirmar, sin el menor dejo de exageración, que no más de cien mil personas gozaron de ese patrimonio. Los datos exhibidos de 56.000 o de 96.000 millones de dólares sirvieron sólo a una pequeña porción de aquella población de 1825 de poco más de un millón de habitantes. ¿El diez por ciento? Sí, tengamos en cuenta que un noventa por ciento de la población era indígena y tuvo escaso o nulo rédito de este monto. Lo que supone que esa cifra benefició, a lo sumo, a ese mermado porcentaje. ¿Cien mil personas? Lo dudo. Es una exageración, pero metiéndonos en ese escenario los datos exhibidos podrían multiplicarse por diez (el dinero no fue al millón de habitantes, sino a cien mil personas), lo que significa que los 672.000.000 o los 1.1152.000.000 millones de dólares deberían multiplicarse por diez. ¿Cuáles son los resultados? Tendríamos un monto de 6.720.000.000 o de 11.520.000.000 para una menuda y privilegiada población. Una “oligarquía receptora”. Si dividimos ese monto entre aproximadamente 400 años de colonialismo (igual es un exceso), tendríamos una distribución anual de 16,800.000 o de 28.800.000 millones de dólares. Hoy el gas nos proporciona un reducido monto de 2.000.000. Es cierto que, si distribuyésemos al millón de habitantes y no sólo a los cien mil mencionados, el monto sería de 1.680.000 o de 2.800.000 de dólares por año, o sea, casi como hoy en día, pero a lo largo de 400 años. Es una hipótesis absurda pues esa distribución igualitaria jamás sucedió. Ofrece, en todo caso, una idea del flujo voluminoso de la plata, orientado siempre hacia el exterior.

Y ese es el punto más relevante: el flujo fue hacia el mundo. No es una exageración. Sabemos que entre el 30% y el 50% de la plata americana (no sólo la de Potosí) fluyó hasta los mercados de China a lo largo del periodo colonial. Este flujo tuvo lugar a través del Galeón de Manila, que transportaba plata de Acapulco a Manila y desde ese flanco filipino hacia China. Esa plata fue adquiriendo mayor valor.

No es que la misma tonelada de plata se vendiera a un precio “incrementado” al llegar a China, sino que su poder de compra era mucho mayor. Por ejemplo, una onza de plata que en España quizás valía X cantidad de trigo, en China valía 2X o 3X cantidad de seda o porcelana. Es un concepto de valor real o poder adquisitivo diferencial. Es difícil dar una cifra exacta de un “incremento” en miles de millones de dólares, porque no se trata de una venta directa al por mayor como en el mercado moderno. Sin embargo, debido a la masiva afluencia de plata americana, la plata se hizo relativamente más abundante y, por lo tanto, su valor en relación con el oro tendió a ser más bajo. La ratio oro/plata en Europa (por ejemplo, en España) era de aproximadamente 1:12 a 1:14 durante la mayor parte del periodo colonial. Esto significa que una unidad de oro equivalía a 12 o 14 unidades de plata. China, a diferencia de Europa, tenía escasez de plata, pero una gran demanda de ella. Durante la dinastía Ming, el Gobierno chino había establecido el pago de impuestos en plata, lo que disparó su demanda interna. En China, la ratio oro/plata era significativamente más baja, a menudo de 1:6 a 1:8, e incluso se llegó a ver 1:5.5 en Cantón en 1590. Esto significaba que la plata era mucho más valiosa en China en términos de cuánto oro o bienes se podían obtener a cambio. Una vez en China, esa misma cantidad de plata tenía un poder adquisitivo mucho mayor. Con ella podían comprar grandes volúmenes de seda, porcelana, especias, té y otros productos asiáticos muy demandados en Europa. Los bienes asiáticos se vendían en Europa a precios muy altos, generando enormes beneficios para los comerciantes. La plata, en esencia, actuaba como la “moneda” que permitía este flujo de bienes.

En todo caso, más allá de esta reflexión numérica, lo fundamental es comprender que la Audiencia de Charcas fue un pedazo vigoroso del mundo. Hoy, la situación es exactamente inversa: decidimos transformar este territorio en una *nación cautiva*. ¿Qué significa esta condición en la que Bolivia se sumergió de 1825 en adelante? Eso es lo que debemos ver a lo largo de tres puntos sustanciales, partiendo de una tesis: los tres países creados olfatearon el océano. Ninguno tenía la hegemonía o, en cierto modo, los tres países la tenían. Perú, Chile y Bolivia poseían una porción de esa paradójica hegemonía marítima. Se generó, pues, un “triple empate” que no podía durar mucho.

## 5. El Estado-cuña y su paulatino declive

¿Qué es el Estado-cuña?<sup>2</sup> Es un país, de tamaño mediano o pequeño, que se encuentra geográficamente situado entre dos o más grandes potencias rivales o potencialmente hostiles. Su existencia, o la falta de ella, tiene implicaciones directas para la seguridad de sus poderosos vecinos. El término “cuña” implica que su función, aunque no siempre deseada por el propio Estado, es la de actuar como una zona de amortiguación o colchón. Esto significa que puede evitar que las fronteras de las grandes potencias entren en contacto directo, lo que podría reducir la fricción y el riesgo de conflicto. Tengamos en cuenta que cualquier país de tamaño promisorio que quiera atacar a otro país no menos grande debe cruzar el territorio del Estado-cuña, añadiendo tiempo, coste y complejidad a una operación militar. Esto deja la certeza de que el control del Estado-cuña puede representar una ventaja estratégica para un país –uno de los países dominantes–, mientras que su apropiación por el país “enemigo” se convierte en una verdadera amenaza a la seguridad. Por ende, los Estados-cuña son como una “zona neutral” impuesta por la geografía. Como explica Fazal, la existencia de este tipo de Estado puede acabar exacerbando el dilema de seguridad entre las potencias vecinas (2007). Cada potencia teme que, si no actúa para influir o controlar el Estado-cuña, la otra lo hará, obteniendo una ventaja estratégica. Este temor mutuo puede llevar, paradójicamente, a la desaparición del Estado tapón a medida que las potencias deciden “resolver” el problema dividiéndolo o anexionándolo.

En mi criterio, eso fue lo que sucedió con Bolivia: se optó por “desaparecer” al Estado-cuña. Hacerlo indistinguible. Convertirlo en una mansa paloma que no supusiera ningún riesgo para los antiguos virreinos. Antes de seguir con esa tesis, es preciso dar a conocer ejemplos de Estados-cuña que hagan suficientemente explícita la postura de este ensayo.

- Polonia (entre Prusia/Alemania, Rusia y Austria): el ejemplo más paradigmático y trágico. Polonia fue un Estado-cuña durante

---

2 En lo que sigue me baso en el libro mencionado de Fazal.

siglos, pero su ubicación estratégica lo hizo extremadamente vulnerable. Fue dividida y anexionada múltiples veces (particiones de Polonia en el siglo XVIII, y nuevamente durante la Segunda Guerra Mundial), precisamente porque ni Prusia ni Rusia ni Austria querían que las otras tuvieran una frontera directa sin un amortiguador.

- Bélgica (entre Francia y Alemania/Reino Unido): Un ejemplo de un Estado-cuña que logró una neutralidad internacional garantizada (en teoría, al menos, hasta las guerras mundiales). Las grandes potencias europeas (especialmente Reino Unido, Francia y Prusia/Alemania) acordaron la neutralidad de Bélgica para evitar una frontera directa y un punto de conflicto entre ellas. Sin embargo, esa neutralidad fue violada en ambas guerras mundiales por Alemania, demostrando que las garantías pueden ser frágiles.
- Afganistán (entre el Imperio británico y el Imperio ruso en el siglo XIX, el Gran Juego): Ubicado entre las esferas de influencia británica (India) y rusa (Asia Central), Afganistán fue mantenido como un Estado independiente, pero bajo una fuerte influencia externa, precisamente para evitar un contacto directo y una confrontación entre los dos imperios. Su geografía montañosa también ayudó a su supervivencia al dificultar la anexión completa.
- Tailandia/Siam (entre el Imperio británico en India/Birmania y el Imperio francés en Indochina): Durante el siglo XIX, Tailandia logró mantener su independencia a pesar de estar rodeada por las crecientes potencias coloniales europeas. Su papel como un “Estado-cuña neutral” entre los intereses británicos y franceses fue clave para su supervivencia.
- Finlandia (durante la Guerra Fría, entre la OTAN y la Unión Soviética): Aunque no fue anexada, Finlandia mantuvo una política de estricta neutralidad (“finlandización”) para evitar provocar a la Unión Soviética, actuando como un amortiguador entre el bloque occidental y el soviético. Este fue un tipo de “cuña” ideológica y política.

¿Y Bolivia? La creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776 fue un golpe directo a la preeminencia de Lima gracias a la transferencia de Potosí y la rica región de Charcas a esta plaza geográfica ligada al Atlántico. Esto generó una rivalidad profunda entre Buenos Aires, que buscaba consolidar su control sobre el flujo de plata hacia el Atlántico, y Lima, que intentaba preservar su influencia sobre su antigua fuente de riqueza y su histórico centro minero. El Alto Perú, con su riqueza mineral y su población indígena, se convirtió en el epicentro de esta disputa colonial por el control económico. Cuando llegó la independencia, el Alto Perú se encontró en una posición precaria. Tenía fuertes lazos históricos, culturales y económicos con el Bajo Perú —especialmente con Lima, la antigua capital virreinal—, pero también tenía lazos significativos con las Provincias Unidas del Río de la Plata, especialmente a través de la ruta comercial hacia el Atlántico y la dependencia hacia el Virreinato de Buenos Aires. Por ende, no es extraño que las guerras por la independencia en el Alto Perú fueran un tira y afloje entre las fuerzas realistas del Perú y las fuerzas patriotas de Argentina. Esta región se convirtió en un campo de batalla constante precisamente por su posición estratégica y sus recursos.

Entonces, ¿qué es lo que sucedió? Veamos las hipótesis: si el Alto Perú se hubiera anexado a Perú, Argentina habría sentido que su acceso a un vasto y rico territorio andino quedaba bloqueado. Y no sólo eso. Argentina hubiese sido testigo de la *“atlantización” del Perú*. Por el contrario, si la actual Bolivia se hubiera anexado a Argentina, Perú habría perdido una región vital y las Provincias de la Plata hubieran tenido mayor peso arribando al mismísimo Pacífico. Se hubiese conseguido entonces la *“pacificación” de Argentina*. En ambas hipótesis, los países nacientes hubiesen sido Goliats incontrolables. Mejor permitir que naciera Bolivia. Aquello favorecía un equilibrio de poder regional en el Cono Sur y la región andina. En suma, ninguno de los dos grandes Estados postvirreinales debía lograr la hegemonía sobre esta vasta y rica franja central de Sudamérica que hoy es Bolivia.

Sin embargo, ese fue sólo el comienzo. El cautiverio geográfico sólo se inició en aquel momento. ¿Cómo sucedió? Vayamos al final: Bolivia se quedó sin Pacífico y sin Atlántico. Perdió el Pacífico en dos

grandes sucesos: la derrota de la Confederación Perú-Bolivia (1836-1839) y la Guerra del Pacífico (1879-1884), lo que significó que perdió el brazo derecho e izquierdo; y perdió el Atlántico igualmente en dos grandes eventos: la Guerra del Acre y la Guerra del Chaco. En esta ocasión se perdieron las piernas derecha e izquierda, respectivamente. Expliquemos. Aunque no fue una pérdida de territorio boliviano, la disolución de la Confederación fue un golpe devastador. Bolivia, bajo el mando de Andrés de Santa Cruz, intentó restablecer una poderosa entidad andina que habría asegurado su acceso al Pacífico a través de puertos peruanos con soberanía compartida. La derrota a manos de Chile y Perú truncó este proyecto integrador que habría cimentado el vínculo boliviano con el Pacífico. Si bien Bolivia aún conservaba su propio litoral en Antofagasta, la salida por Arica se diluyó. *Primer brazo extirpado.*

Ya en 1879 ocurrió la “segunda temporada” de la serie. La derrota ante Chile significó la pérdida de la totalidad del litoral costero. Bolivia pasó de ser un país con salida soberana al mar a ser un país sin litoral. Esta fue una pérdida directa y permanente de su acceso oceánico vital. *Segundo brazo extirpado.*

De 1899 a 1903 perdimos vastos territorios ricos en caucho en la región del Acre. Estos territorios representaban una conexión indirecta, pero vital, con las cuencas fluviales que desembocaban en el Atlántico (ríos Acre, Purús, Madre de Dios, que conectan con el Amazonas). La pérdida de esta región amazónica, además de su riqueza, significó el alejamiento de una potencial salida atlántica. *Primera pierna extirpada.*

Ya en la Guerra del Chaco (1932-1935) sufrimos la pérdida de una extensa y estratégica porción de territorio. ¿Por qué? Porque representaba un acceso a las vías fluviales del río Paraguay que conectan directamente con la Cuenca del Plata y, por ende, con el océano Atlántico. *Segunda pierna extirpada.*<sup>3</sup>

---

3 Es preciso dejar en claro que Bolivia posee aproximadamente 205.000 kilómetros cuadrados de la Cuenca del Plata. Esto representa alrededor del 7% de la superficie total de esta cuenca que abarca cerca de 3.1 millones de km<sup>2</sup>. Eso no quita que fácticamente hayamos interiorizado nuestro aislamiento como real.

## 6. La población boliviana huye de Bolivia

El Censo afirmó que habíamos llegado a 11.300.000 habitantes. La alarma social fue inmediata: “somos 12 millones”. Me interesa relievlar el lastimero crecimiento de Bolivia desde la independencia poniendo sobre el tapete la siguiente tesis: pocos quieren vivir en este país. Los datos ponen en evidencia nuestro gradual aislamiento. Bolivia nació en 1825 con aproximadamente 1.000.096 habitantes. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de nuestros vecinos, Bolivia no experimentó el mismo crecimiento demográfico con la consecuente expansión económica y social que caracterizó a otras naciones de la región: Argentina, de menos de un millón de habitantes postindependencia pasó a casi 50 millones hoy en día; Perú, de una población similar a la nuestra a 35 millones, Venezuela, de poco más de un millón a más de 25 millones, Brasil de 8 millones y medio a 215 millones de habitantes. Es innegable comprender que esta divergencia no es un accidente. Como ya hemos analizado, la pérdida de las salidas al Pacífico (Guerra del Pacífico) y al Atlántico (Guerra del Acre, Guerra del Chaco) fue una catástrofe geopolítica. Esto no sólo significó la pérdida de vastos territorios y recursos, sino también un aislamiento geográfico severo. Ese resultado encarece el comercio exterior, limita la integración con la economía global y dificulta el desarrollo de infraestructuras vitales. Ya sabemos que un país sin salida al mar enfrenta costos logísticos considerablemente más altos, lo que impacta su competitividad. Recordemos que Bolivia, como el Alto Perú colonial, fue fundamentalmente una economía minera (plata y estaño). Esta dependencia de un solo producto (o pocos) expuso al país a las fluctuaciones de los precios internacionales de las *commodities*, impidiendo una diversificación productiva robusta. Asimismo, el siglo XIX y gran parte del XX boliviano estuvieron marcados por una extrema inestabilidad política que desalentó la inversión privada, impidió la planificación a largo plazo y dificultó la implementación de políticas de desarrollo coherentes.

No hay duda de que tuvimos que enfrentar el monopolio productivo de un recurso extractivo, la incertidumbre política y el

esmirriado desarrollo social en educación y salud. ¿Cuál fue el efecto de esta realidad tan dificultosa? Una buena porción de la población boliviana, especialmente los jóvenes y los más capacitados, tuvieron siempre la misma meta: buscar mejores horizontes en otros lugares. Esa tesis devino en una permanente emigración neta. El crecimiento demográfico fue menor, pero ese no es el único problema. O, en verdad, no es sólo un problema cuantitativo: los que se marcharon se llevaron consigo su talento. Nos quedamos sin algunos de los recursos humanos mejor formados. Bolivia fue un trampolín de escape de muchos de los mejor formados. Por tanto, este aislamiento geográfico hipotecó nuestro potencial de crecimiento demográfico y nuestro desarrollo económico. Nuestros vecinos no experimentaron esta desventaja. En todo caso, veamos cómo nos fuimos estancando demográficamente.<sup>4</sup>

<b>Año</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Perú</b>	<b>Chile</b>	<b>Argentina</b>
1825	1.100.000	1.300.000	1.000.000	770.000
1850	1.400.000	2.000.000	1.400.000	1.100.000
1875	1.700.000	2.700.000	2.100.000	2.300.000
1900	1.800.000	3.500.000	2.900.000	4.700.000
1950	2.700.000	7.900.000	6.000.000	17.500.000
2000	8.300.000	25.800.000	15.200.000	37.000.000
2020	11.600.000	32.600.000	19.100.000	45.400.000

Los datos son elocuentes. ¿Por qué tuvimos ese ínfimo crecimiento? Veamos: de 1850 a 1900 Perú y Chile empezaron a distanciarse, mientras Argentina experimentó un crecimiento explosivo, impulsado por la inmigración europea masiva y la expansión de la frontera agrícola y ganadera. Hacia 1900, la diferencia con nosotros ya era abismal, superándonos por más de 2,5 veces. den el periodo de 1950 a 2000 la brecha se convirtió en un abismo. Mientras Bolivia apenas triplicó su población entre 1900 y 1950 y volvió a triplicarla entre 1950 y 2000, nuestros vecinos experimentaron crecimientos más sólidos:

4 Se trata de aproximaciones estadísticas basadas en información del Banco Mundial y Naciones Unidas.

en 1950, Argentina ya tenía más de 6 veces la población de Bolivia, y Perú y Chile tenían 3 y 2 veces nuestro tamaño, respectivamente. Para el año 2000, la población de Argentina fue casi 4,5 veces la de Bolivia; Perú fue más de 3 veces; y Chile fue casi el doble. En 2020 estas tendencias se estancaron: Argentina mantiene una población 4 veces mayor, Perú es casi 3 veces más poblado y Chile tiene 1,6 veces la población boliviana. De todos modos, la brecha sigue siendo significativa.

Además, no es sólo un asunto demográfico. Es un asunto económico. No sólo no crecemos demográficamente, sino que los pocos que se quedan en Bolivia tienen un ingreso per cápita bajísimo. Comparando Bolivia con Chile tenemos un PIB aproximadamente 7 veces menor. Si consideramos que Chile tiene el doble de población diríamos que el PIB es 4 veces mayor. ¿Qué significa esto? Tratar con Bolivia desde Chile es como tratar con una población boliviana 4 veces menor que los datos oficiales ofrecen: Bolivia, para Chile, es, a lo sumo, un país con 3,5 o 4 millones de habitantes. Con cifras claras nuestra conclusión adquiere sentido: Bolivia tiene un PIB de 45.000 millones de dólares y Chile de 308.000 millones, o 6,8 veces el PIB de Bolivia. Nuestro PIB per cápita es de 3.700 dólares y el de Chile es de 15.900, o sea, un PIB 4,4 veces el PIB del país. Este último dato significa que, por cada dólar que un chileno promedio produce, un boliviano promedio produce 0,23 dólares. Si Chile considera el “peso económico” de Bolivia en términos de PIB per cápita chileno, es como si Bolivia tuviera una población equivalente a 2,7 millones de personas. Y, lo que es peor, esta población está “encerrada”. Por ende, ¿por qué tendrían interés en nuestro país? Chile tendría una motivación clara: tener acceso a nuestros recursos naturales, en especial el gas y el litio. Sin embargo, más allá de ese lazo extractivo, su motivación para desarrollar una relación más profunda es mínima. Lo propio sucede con Argentina y Brasil, que tienen un innegable interés en el control de flujos migratorios y la seguridad fronteriza defendiendo su territorio del narcotráfico y el suministro de gas. Al igual que para Chile, la integración económica es importante, pero no justifica concesiones geopolíticas que alteren el equilibrio de poder. Por ende,

al no representar una amenaza militar significativa ni un mercado gigantesco por conquistar, Bolivia no genera interés alguno. Por lo menos no aquel que un país más grande y dinámico podría inspirar. Y esta es la síntesis: nuestra relación tiende a ser más transaccional y pragmática. ¿Qué significa eso? Nuestros vecinos se centran, a lo sumo, en problemas específicos y no en una integración profunda o lo que sería una alianza estratégica de calibre continental.

En suma, las pérdidas de territorio de Bolivia no sólo representaron la pérdida de tierra y recursos. Lo más deplorable es que perdimos nuestra capacidad para retener y atraer población. La falta de acceso marítimo y las cicatrices de diversos conflictos no contribuyeron a un ambiente de prosperidad que fomentara el crecimiento demográfico, creando un ciclo perverso donde la falta de desarrollo frenó el crecimiento demográfico y una base demográfica limitada, a su vez, dificultó el desarrollo. ¿Resultado? Pérdida de población. Migración (o huida) constante.

## **7. La dicotomía de la angustia o la nación cautiva**

El último aspecto de este ensayo tiene que ver con la tesis de Boaz Atzili sobre *la fijación inalterable de fronteras*. La culminación de la Segunda Guerra Mundial trajo una fascinante novedad/orden de la mano de Estados Unidos: ya no se puede alterar las fronteras o, dicho de otro modo, las guerras por conquista territorial están prohibidas. ¿Qué es lo que ha tenido lugar a partir de esta declaración de principios? La noción de nación ha quedado restringida y, en nuestro caso, ha solidificado una certeza: o somos nación con salida soberana al mar o somos una caricatura de nación. Esa dicotomía ha venido aparejada de un inexpugnable *cautiverio geográfico* y, lo que es peor, ese cautiverio ha venido fusionado al concepto de nación. Somos, por ende, una “nación cautiva”. Son dos conceptos equivalentes al haber impulsado una “nación hacia adentro”. Ello ha sido y es un error en tanto conceptualiza nuestra percepción de nación bajo un molde perverso: o tenemos mar con soberanía plena o no somos una nación

completa. ¿Resultado? No somos una nación completa. Vivimos en un vasto terreno de incompletitud agobiante. Esa certeza nos persigue y equivale a un parto que tras nueve meses no trae al mundo a una nueva criatura. Pasan los meses y ese defecto parecería impedir nuestro nacimiento. Tengamos presente que el cautiverio geográfico no ha sido sólo una limitación física, sino que se ha arraigado tan profundamente en la identidad boliviana que se ha convertido en sinónimo de la propia nación. Esta condición, exacerbada por la fijeza de fronteras que Boaz Atzili describe, ha forzado a Bolivia a ser una “nación hacia adentro”. Al no poder expandirse y al carecer de una salida directa al mar, la energía y la construcción de la nación se han canalizado forzosamente hacia adentro. Por ende, la mediterraneidad ha sido no sólo un problema económico, sino, y sobre todo, una condición psicológica y política de enorme dimensión. Ha generado una narrativa de “nación cautiva” que vive bajo el peso de una injusticia histórica y que ve su pleno desarrollo frustrado por esa limitación. Esta narrativa, a su vez, ha alimentado esta agresiva dicotomía: *o se resuelve la soberanía o no hay futuro pleno*. Al convertir el acceso al mar con soberanía en una cuestión del “todo o nada” sólo hemos conseguido, por décadas, estancar las negociaciones con Chile.

¿Quién ha sacado el mayor beneficio de esta paralización de los acercamientos? Respaldados en un marco teórico fascinante proporcionado por el profesor T. V. Paul en su investigación sobre Pakistán, *The Warrior State, Pakistan in the Contemporary World* (2014), hemos conseguido entender la relevancia de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional. Sepamos que este trabajo define el tipo de Estado que gobierna ese país: un Estado casi fallido que se parapeta como la tranca geográfica perfecta entre China y los países árabes. Está al medio impidiendo los flujos mercantiles o, lo que se llama, las cadenas de suministro del mundo asiático. Han invertido los recursos destinados a facilitar los flujos económicos en el desarrollo en armas, burocracia y lealtades, trancando la conexión entre el este y el oeste de Asia. Este cercenamiento ha derivado en un estancamiento crónico. ¿Sucedió lo propio en Bolivia? Veamos el siguiente cuadro buscando relacionar el gasto militar con el gasto en educación.

**Porcentaje del PIB destinado a defensa y seguridad vs. educación y salud en Bolivia (1950-2020)**

Periodo	Año	Gasto combinado seguridad y defensa % PIB (FF. AA. + Policía)	Gasto combinado social % PIB (educación + salud)
Dominio militar	1950	4 - 7	3 - 5
	1960	4 - 6,5	4 - 6
	1970	3,5 - 5	5 - 7
Democracia	1980	3,5 - 5,5	6 - 8,5
	1990	2,3 - 3,2	8 - 10
	2000	3 - 3,6	10 - 11,5
	2010	2,3 - 2,7	13 - 14
	2020	2,3 - 2,5	15 - 17

¿Qué es lo que se observa? Durante el periodo militar de 1964 a 1982 los salarios militares fueron la prioridad, aunque es de resaltar que ya en la década de los setenta el porcentaje del presupuesto destinado a educación y salud estaba entre el 5 y 7 por ciento, vale decir, era igual o mayor que el presupuesto en defensa. Durante los ochenta ya se puede observar un “arranque” fiscal meritorio en ambos rubros sociales, que en la siguiente década se triplica y/o cuadruplica (el presupuesto en defensa fue de 3,2% como máximo y en ambas actividades sociales fue de 10%). Este dato se consolida desde el año 2000, pero en 2020 la diferencia se torna inalcanzable, con una diferencia de por lo menos 6 veces: de 2,5 en defensa y de 15 a 17 por ciento en salud y educación.

Como se observa, el gasto militar fue considerable al menos hasta inicios del milenio. Sin embargo, desde aquel tiempo, la tesis parece desplomarse. ¿Es verdad? No, no lo es. Ya en 2006 los datos son reveladores. Un estudio de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) de 2018 reveló que, entre 2006 y 2017 (los primeros 12 años del gobierno de Evo Morales), el incremento salarial de los militares fue del 182%, mientras que el incremento del haber básico para el resto de la población fue del 149%. Esto representa una diferencia del 22% a favor de los uniformados. El mismo estudio, y reportes periodísticos de 2017 y 2024 (*EJU.TV, Los Tiempos, Visión 360*), confirman que los militares gozan de al menos nueve

bonos adicionales (antigüedad, riesgo, especialidad, entre otros) que no tienen los funcionarios civiles. Esto amplifica la brecha de manera significativa. En 2017 se puede ver que un general podía ganar unos 18.700 bolivianos en un país con un salario mínimo de 2.300 bolivianos. Asimismo, se mantiene el privilegio de jubilación con el 100% del salario para los militares con 30 años de servicio, frente al 30% de ese mismo salario para la población en general. Estos datos se acoplan al sugerente concepto del profesor René Antonio Mayorga, quien hablaba a fines de los ochenta de la “subordinación pasiva” de las Fuerzas Armadas al régimen democrático (1991). Por tanto, se observa que de *una militarización (semi)institucional pasamos a una militarización selectiva y prebendal*. René Mayorga muestra que una oligarquía militar –no más de una centena de militares– recibió considerables beneficios selectivos, mientras el grueso de los miembros de las Fuerzas Armadas (aquellos de rangos bajos y medios) vieron estancados sus ingresos. Se generaron así pactos patrimoniales que permiten sostener la hipótesis desarrollada.

La visualización de estas cifras no es lo más relevante. O, lo es, siempre y cuando podamos observar, simultáneamente, la dinámica marítima. ¿Qué sucede? Antes de responder quiero dejar en claro que este posicionamiento militar, la grandilocuencia nacionalista y el gasto en educación y salud –“estamos invirtiendo en desarrollo social”– que hemos observado, sirven como escudos de protección para cegar la marcha marítima. Recordemos que la República de Bolivia nació en 1825 junto a dos países que buscaban un posicionamiento sobre el mar. ¿Qué significa esta certeza? Los tres países nacieron al mundo con el Pacífico en el horizonte. Las tres nuevas repúblicas buscaron sentar la hegemonía sobre el océano. Tengamos en cuenta que el “manejo” del Atlántico no fue tripartito. España, Países Bajos y Reino Unido no decidieron tener un control conjunto sobre este océano. No: la hegemonía estuvo en manos españolas en el siglo XVI. Los Países Bajos controlaron aquellas aguas en el siglo XVII. E Inglaterra y su poderosa armada dominaron el Atlántico del XVIII en adelante. La hegemonía jamás fue compartida. ¿Sucedió lo propio en este rincón del planeta? Sí, la tesis es la misma: la hegemonía no se comparte ni se compartió. La Guerra del Pacífico cimentó esa certeza. Sólo Chile amasó ese “derecho” en 1884.

## 8. Conclusión

¿Ocurre lo propio hoy en día? O, para preguntarlo con otra narrativa, ¿puede haber otro molde hegemónico hoy en día? Sí, la hegemonía ya no se obtiene pulverizando al adversario. Si comparamos la carga portuaria de Chile y Perú actualmente, vemos que Chile moviliza aproximadamente 127 millones de toneladas al año y Perú 110 millones, lo que implica que Chile maneja alrededor del 53,5% de la carga portuaria total de ambos países. Ahora, considerando la proyección de impacto del puerto de Chancay se espera un incremento de la carga portuaria del Perú de entre 15 y 20 millones de toneladas en la siguiente década, con la llegada de mercancías de China y otros destinos asiáticos. Vale decir, si el puerto de Chancay logra incrementar la carga del Perú en 15 a 20 millones de toneladas, la nueva carga total sería de entre 125 y 130 millones. Por ende, Perú podría igualar o superar ligeramente a Chile en términos de volumen de carga portuaria. ¿Qué podemos argüir al respecto? Lo visible: hay un empate histórico entre ambos países. La hegemonía se ha vuelto dual. En este siglo, el “empate hegemónico” parece real. Es increíble, pero el invierno peruano postguerra es sólo un recuerdo. Perú recupera su sitio.

En suma, mientras el país se entrapa en este “cuoteo militarizado”, el desarrollo se aleja del eje marítimo, verdadero espacio de desarrollo. Perú perdió la guerra junto a Bolivia. Sin embargo, supo desprenderse de aquel pasado de demolición nacional librándose de las ataduras psicológicas presentes. Bolivia no lo consigue. Parecería que la Guerra del Pacífico fue hace sólo algunos días. Estamos encadenados a ese trauma. Las cifras de paridad hegemónica que contemplamos muestran que aquel desventurado episodio sigue afectándonos. Estamos lejos del mar. Estamos absortos en una distribución presupuestaria que, a pesar de las cifras mermadas, parece salir de aquella coyuntura bajo una tesis delirante: “mejor cuidamos a nuestros militares, no vaya ser que vuelvan a invadirnos”. ¿Qué supone esta frase? Que seguimos lucrando con el mar. Es obvio que el riesgo de guerra no existe. Sin embargo, azuzarlo es la mejor manera de mantener el *status quo* de un modelo que se niega a ver lo evidente: debemos volver al mar.

En el mundo hay 23 conexiones territoriales que establecen corredores bioceánicos. Fantásticos “puentes” de unión de territorios que miran “hacia afuera”, como el Canal de Suez, el estrecho de Omán, el Canal de Panamá. Bolivia tiene esa misma vocación. Una vocación bioceánica que no podemos perder. La pérdida de nuestros océanos fue ayer, es cierto, pero la verdadera pérdida de estos caminos marítimos es hoy. Parecemos no percatarnos, pero la verdadera derrota es hoy. Aferrarnos al relato histórico relacionado a la Guerra del Pacífico sólo sirve para preservar esa política del lamento que tanto rédito electoral ofrece. Empero, el mar lo estamos perdiendo hoy. Debemos tener otra política, capaz de subirnos al carro de los denominados *corredores bioceánicos*. Ese es el desafío: quebrar esta “maldición de los recursos geográficos” recuperando el espíritu de la Audiencia de Charcas que alguna vez fuimos.

## Bibliografía

Atzili, Boaz

2012 *Good Fences, Bad Neighbors. Border Fixity and International Context*. Chicago: Chicago University Press.

Barragán, Rossana; Carmen Soliz

2024 *The Struggle for Natural Resources: Findings from Bolivian History*. New Mexico: UNM Press.

Bonialian, Mariano Alberto

2019 *La América española: entre el Pacífico y el Atlántico. Globalización mercantil y economía política, 1580-1840*. México: El Colegio de México.

Castillo, Gonzalo

2015 “Gabriel Salazar: ¿de qué soberanía hablamos cuando entregamos la riqueza a los extranjeros en masa?”. *Diario de Chile*, 6 de mayo.

Fazal, Tanisha

2007 *State Death, The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*. Oxford: Princeton University Press.

Mayorga, René Antonio

1991 *De la anomia política al orden democrático*. La Paz: CEBEM.

Mazzuca, Sebastián

2021 *Latercomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale: Yale University Press.

Milburn, Michael; Sheree Conrad

1998 *The Politics of Denial*. London: MIT Press.

Pacheco, Napoleón

2019 *La crisis financiera internacional de 1825. La primera crisis de deuda externa en América Latina y en la naciente República de Bolivia (1825-1826)*. La Paz: Plural editores.

Paul, T. V.

2014 *The Warrior State, Pakistan in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press.



# Historia de la planificación en Bolivia

## Un análisis evolutivo de las políticas de desarrollo nacional (1942-2025)

*Franklin Pareja<sup>1</sup>*

### Resumen

Este artículo académico analiza la evolución histórica de la planificación en Bolivia durante ocho décadas (1942-2025), examinando las transformaciones de enfoques, metodologías e instrumentos de política pública para el desarrollo nacional. A través de un análisis diacrónico de fuentes primarias y secundarias, se identifican cuatro periodos distintivos: planificación desarrollista (1942-1971), planificación autoritaria (1971-1982), planificación neoliberal (1985-2005) y planificación plurinacional (2006-2025). Los resultados evidencian patrones recurrentes de tensión entre ambiciones transformadoras y restricciones estructurales,

---

<sup>1</sup> Politólogo, máster en Administración de Empresas y candidato a doctor en Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas. Experto en gestión pública y planificación estratégica, es un reconocido analista político nacional e internacional, disertante, conferencista y articulista en varios medios de comunicación. También desarrolla trabajos de investigación en las áreas de la ciencia política, economía y constitucionalismo. Actualmente es catedrático titular en la Universidad Mayor de San Andrés, en las Carreras de Ciencias Políticas y Derecho, miembro titular del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política (IINCIP) y del Instituto de Investigaciones Seminarios y Tesis (IIST), también es profesor de posgrado en diversas universidades nacionales e internacionales.

destacando tanto logros significativos en ámbitos específicos como limitaciones persistentes en objetivos de diversificación productiva y articulación territorial.

## 1. Introducción

La planificación económica en Bolivia constituye uno de los fenómenos más fascinantes y complejos de la historia del desarrollo latinoamericano contemporáneo. Este artículo académico analiza la evolución de los procesos de planificación estatal boliviana desde la implementación del Plan Bohan en 1942 hasta las más recientes estrategias de desarrollo del siglo XXI, examinando cómo estos instrumentos han modelado la estructura económica, social y territorial del país andino-amazónico.

La planificación en Bolivia ha representado históricamente el principal instrumento de política pública para intentar superar las limitaciones estructurales de una economía periférica y diversificar la base productiva nacional (Morales y Espejo, 2013). Esta perspectiva se ve reforzada por los estudios de Peres Cajías (2014), quien argumenta que las experiencias planificadoras bolivianas reflejan las tensiones permanentes entre las aspiraciones de modernización y las restricciones impuestas por la dotación de factores y la inserción internacional subordinada.

La relevancia del estudio de la planificación boliviana trasciende el ámbito puramente académico, configurándose como un laboratorio histórico excepcional para comprender las dinámicas de modernización estatal, diversificación productiva y articulación territorial en contextos de profunda heterogeneidad estructural. Según Wanderley (2015), Bolivia representa un caso paradigmático en el que convergen la riqueza en recursos naturales, la complejidad geográfica, la diversidad étnico-cultural y los desafíos de construcción de capacidades estatales, elementos que han condicionado de manera determinante los alcances y limitaciones de sus experiencias planificadoras.

El presente análisis examina 83 años de planificación económica en Bolivia, identificando cuatro grandes periodos históricos, siguiendo

la periodización propuesta por Mesa (2016): la planificación desarrollista (1942-1971), caracterizada por la búsqueda de diversificación productiva y articulación territorial; la planificación autoritaria (1971-1982), marcada por enfoques tecnocráticos y dependencia de financiamiento externo; la planificación neoliberal (1985-2005), orientada hacia la estabilización macroeconómica y reformas estructurales; y la planificación plurinacional (2006-2025), fundamentada en la recuperación del rol estatal y la construcción del “Vivir Bien”.

Esta periodización permite comprender cómo cada momento histórico ha generado concepciones específicas sobre desarrollo, metodologías particulares de planificación y resultados diferenciados en términos de crecimiento económico, transformación social y construcción institucional. El estudio revela que la planificación boliviana ha oscilado permanentemente entre la ambición transformadora y las limitaciones estructurales, entre la innovación metodológica y la dependencia externa, entre la participación social y la tecnocracia, configurando un patrón histórico de discontinuidades que explica tanto los logros parciales como las frustraciones recurrentes del desarrollo nacional.

## **2. Los fundamentos históricos de la planificación boliviana**

### **2.1. El Plan Bohan: génesis de la planificación moderna (1942-1952)**

El Plan Bohan representa el momento fundacional de la planificación económica moderna en Bolivia, constituyendo la primera experiencia sistemática de diagnóstico integral y propuesta de transformación estructural de la economía nacional. Como señala Tarqui Delgado “el Plan Bohan constituye un hito trascendental en la historia económica boliviana, representando la primera experiencia formal de planificación integral del desarrollo nacional” (2020).

Elaborado entre diciembre de 1941 y mayo de 1942 bajo la dirección del economista estadounidense Merwin L. Bohan, este proyecto marcó, según Peres Cajías, “el inicio de una nueva etapa en la estructura productiva del país, orientando la transición desde un modelo

mono-exportador minero, hacia una economía diversificada con énfasis en el desarrollo agroindustrial del oriente boliviano” (2013).

La concepción del Plan Bohan se inscribe en el escenario internacional de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos desarrolló una estrategia hemisférica para asegurar el abastecimiento de materias primas estratégicas. Como documenta Almaraz Paz, el Plan respondía “a las necesidades de guerra de Estados Unidos: minerales y goma para la industria bélica” (1958). La dependencia de Bolivia del estaño, mineral crucial para la industria armamentística, motivó al gobierno estadounidense a establecer acuerdos de cooperación económica que garantizaran el suministro continuo de este recurso estratégico.

El 1 de agosto de 1941, el embajador boliviano Luis Fernando Guachalla suscribió el memorándum de Cooperación Económica (Ley Pública 63) con Estados Unidos, estableciendo las bases jurídicas para la asistencia técnica y financiera que permitiría la formulación del plan de desarrollo. Como señala Dunkerley:

la relevancia histórica del Plan trasciende su dimensión meramente técnica, configurándose como instrumento catalizador de transformaciones políticas, económicas y sociales que perdurarían durante décadas, estableciendo las bases conceptuales para la posterior Revolución Nacional de 1952, y la moderna configuración territorial boliviana. (1984)

### **2.1.1. Contexto económico nacional previo al Plan**

Bolivia presentaba, hacia 1941, una estructura económica caracterizada por su extrema vulnerabilidad ante fluctuaciones externas y su dependencia casi absoluta del sector minero. Como documenta Machicado Saravia (2010), Bolivia presentaba, hacia 1941, una estructura económica caracterizada por su extrema dependencia del sector minero, que representaba el 94% del valor total de las exportaciones bolivianas. Esta situación se agravaba porque, según el mismo autor, el estaño representaba entre el 73% y 80% del total exportado, mientras que dos tercios de la población se dedicaba a actividades agrícolas que carecían de articulación con el mercado nacional.

Las secuelas de la Guerra del Chaco (1932-1935) habían dejado al país en una situación de vulnerabilidad extrema. Según Klein (2011), este conflicto generó infraestructura deteriorada, recursos fiscales mermados, población desplazada y una crisis de legitimidad del Estado oligárquico que había conducido la guerra. El sistema de transporte se encontraba fragmentado, con ferrocarriles que conectaban centros mineros con puertos extranjeros pero que no articulaban el territorio nacional interno.

La misión estadounidense, integrada por nueve expertos de diversos organismos federales, realizó un exhaustivo diagnóstico de la economía boliviana que reveló la magnitud de los desequilibrios estructurales. Como indica Únzaga de la Vega (2007), el análisis territorial demostró que el 62% del territorio nacional permanecía *inexplorado*, particularmente las regiones orientales que concentraban las mayores potencialidades agrícolas y ganaderas del país.

### **2.1.2. Estructura y propuestas del Plan Bohan**

La propuesta del Plan Bohan se estructuró en torno a cuatro ejes estratégicos fundamentales que buscaban reorientar la economía boliviana desde el modelo monoexportador minero hacia una estructura productiva diversificada y territorialmente articulada.

#### *– Desarrollo de infraestructura vial*

El desarrollo de infraestructura vial constituía la columna vertebral del proyecto transformador. Machicado Saravia (2010) destaca que la construcción de un sistema carretero nacional, comenzando por la carretera Cochabamba-Santa Cruz, constituía la columna vertebral del proyecto. Esta obra, considerada la más ambiciosa de la historia boliviana hasta ese momento, conectaría por primera vez las regiones andinas con las tierras bajas orientales.

Esta carretera se concebía, no únicamente como infraestructura de transporte, sino como instrumento de integración territorial, articulación de mercados y redistribución poblacional hacia el oriente boliviano (Únzaga de la Vega, 2007). La construcción de la carretera

implicaba desafíos técnicos extraordinarios, incluyendo el cruce de la Cordillera Oriental, la construcción de puentes sobre ríos caudalosos y la habilitación de caminos en zonas selváticas hasta entonces inaccesibles.

El proyecto carretero se complementaría con la construcción de caminos secundarios que conectarían centros de producción agrícola y ganadera con la carretera troncal, creando una red de transporte que facilitaría la comercialización de productos agropecuarios y reduciría significativamente los costos de transporte entre regiones.

#### *– Diversificación agrícola*

La diversificación agrícola orientada hacia las tierras bajas representaba el segundo pilar estratégico. El plan propuso el fomento intensivo de la producción de azúcar, arroz, trigo, algodón, productos lácteos y oleaginosas en las regiones de Santa Cruz, Beni y Pando, aprovechando las condiciones climáticas favorables y la abundante disponibilidad de tierras fértiles (Antelo, 2000). Esta diversificación agrícola, según el mismo autor, buscaría sustituir importaciones de alimentos básicos, generar excedentes exportables y crear las bases para el desarrollo de una industria agroindustrial nacional.

El plan incluyó la introducción de técnicas agrícolas modernas, sistemas de riego, mejoramiento genético de cultivos y ganado, y la creación de centros de investigación agrícola que desarrollarían variedades adaptadas a las condiciones tropicales bolivianas. La estrategia agrícola contemplaba la instalación de industrias procesadoras de productos agrícolas que añadirían valor a la producción primaria y generarían empleo industrial en el oriente boliviano (Roca, 2007).

#### *– Fortalecimiento institucional*

El fortalecimiento institucional mediante la creación de organismos especializados completaba la arquitectura del plan. Como documenta Sandoval Arenas (2003), la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), creada en 1942, se diseñó como entidad ejecutora de los proyectos de desarrollo, mientras que el Banco Agrícola de Bolivia, establecido

mediante Decreto Supremo del 11 de febrero de 1942, abriría líneas de crédito específicas para el sector agroindustrial.

Estas instituciones representaban, según Finot (2009), la primera experiencia boliviana de creación de capacidades estatales especializadas en planificación y ejecución de políticas de desarrollo sectorial. La CBF recibió la responsabilidad de ejecutar proyectos de infraestructura, promoción industrial y desarrollo agrícola, mientras que el Banco Agrícola canalizaría recursos crediticios hacia productores rurales y empresas agroindustriales.

### *– Desarrollo petrolero y energético*

La explotación petrolera y el desarrollo energético constituía el cuarto eje estratégico, orientado hacia la modernización de los campos petroleros existentes, exploración de nuevas áreas productivas y construcción de infraestructura para la exportación de hidrocarburos hacia mercados regionales. Como señala Hurtado (2008), esta estrategia energética complementaría la diversificación productiva mediante la generación de recursos fiscales adicionales y la sustitución de importaciones de combustibles.

### **2.1.3. Implementación y primeros resultados**

La implementación del Plan Bohan enfrentó resistencias iniciales de sectores conservadores vinculados a la minería tradicional, que veían con suspicacia la diversificación económica hacia el oriente. Sin embargo, el apoyo gubernamental y el financiamiento estadounidense permitieron iniciar los proyectos más importantes.

La construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz se inició en 1943 con financiamiento del Eximbank estadounidense y asistencia técnica de ingenieros norteamericanos. Como documenta Sandoval Arenas (2003), la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz constituyó el proyecto de ingeniería más importante del siglo XX boliviano, requiriendo inversiones superiores a los 30 millones de dólares de la época y movilizándolo recursos técnicos y humanos sin precedentes en la historia nacional.

El programa de colonización y migración interna, conocido como Marcha al Oriente, promovió transformaciones demográficas significativas. Entre 1943 y 1952, más de 25.000 familias campesinas del altiplano y valles se trasladaron hacia colonias agrícolas en Santa Cruz, Beni y el Chapare cochabambino, estableciendo núcleos productivos que se convertirían en centros dinámicos de la economía oriental (Hurtado, 2008).

El desarrollo agroindustrial orientado hacia la producción azucarera representó uno de los logros más significativos del plan. Según Roca (2007), la instalación del ingenio Guabirá en 1954, diseñado para procesar 25.000 toneladas anuales de azúcar, marcó el inicio de la industria azucarera boliviana y estableció las bases para la posterior expansión del complejo agroindustrial cruceño.

La modernización del sector petrolero mediante la atracción de inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología avanzada permitió incrementar significativamente la producción de hidrocarburos. La construcción de refinerías en Cochabamba y Santa Cruz, junto con la expansión de la red de distribución de combustibles, contribuyó a la sustitución de importaciones energéticas y generó recursos fiscales adicionales para financiar otros componentes del plan (Almaraz Paz, 1958).

#### **2.1.4. Transformaciones territoriales y sociales**

Las transformaciones territoriales generadas por el Plan Bohan excedieron las expectativas iniciales, reconfigurando permanentemente la geografía económica y demográfica de Bolivia. Como analiza Antelo (2000), la apertura de la carretera Cochabamba-Santa Cruz rompió el aislamiento secular del oriente boliviano, integrándolo por primera vez a la economía nacional y estableciendo las condiciones para el posterior desarrollo del complejo agroindustrial cruceño.

La migración interna promovida por el plan modificó sustancialmente los patrones de distribución poblacional. Según Klein (2011), la población del departamento de Santa Cruz se incrementó de 244.000 habitantes en 1950 a 710.000 en 1976, representando el crecimiento

demográfico más acelerado de la historia boliviana y evidenciando el éxito de las políticas de colonización dirigida.

El desarrollo de la agricultura comercial en Santa Cruz generó transformaciones sociales importantes, incluyendo la emergencia de una burguesía agroindustrial regional y la consolidación de mercados laborales rurales modernos. Como documenta Roca (2007), la expansión de cultivos comerciales (algodón, azúcar, arroz) creó oportunidades de empleo para miles de trabajadores rurales y estableció relaciones salariales modernas que contrastaban con las relaciones serviles predominantes en el Altiplano.

### **3. La consolidación del modelo desarrollista (1952-1971)**

#### **3.1. El Plan Guevara y la Revolución nacional (1955)**

La Revolución nacional de abril de 1952 marcó un punto de inflexión trascendental en la historia de la planificación boliviana, estableciendo nuevos paradigmas conceptuales y metodológicos que buscarían articular las transformaciones estructurales iniciadas por el Plan Bohan con un proyecto nacional de inclusión social y modernización estatal. Como afirma Zavaleta Mercado (1986), la Revolución nacional estableció nuevos paradigmas conceptuales y metodológicos que buscarían articular las transformaciones estructurales iniciadas por el Plan Bohan con un proyecto nacional de inclusión social y modernización estatal.

El Plan Inmediato de Política Económica, conocido como Plan Guevara en honor a su principal arquitecto Walter Guevara Arze, representó, según Malloy (1989), la primera experiencia de planificación económica elaborada íntegramente por técnicos bolivianos, marcando la transición de la dependencia de asesoría externa hacia la construcción de capacidades nacionales de planificación.

El contexto revolucionario proporcionó al Plan Guevara un marco político excepcional para implementar reformas estructurales de gran envergadura. La nacionalización de las minas el 31 de octubre de 1952, la promulgación de la reforma agraria el 2 de agosto de 1953, la instauración del sufragio universal y la reorganización del sistema educativo

mediante el Código de la Educación Boliviana, crearon condiciones institucionales favorables para una planificación transformadora que articularía crecimiento económico con justicia social (Klein, 2011).

### **3.1.1.- Metodología de planificación participativa**

La metodología de planificación desarrollada por el Plan Guevara incorporó por primera vez en la historia boliviana el análisis de sectores sociales, la participación de organizaciones populares en el diagnóstico de problemas nacionales y la definición de objetivos de desarrollo que trascendían los indicadores puramente económicos. Como señala Condarco Morales (1985), esta innovación metodológica representó un avance significativo respecto a los enfoques tecnocráticos tradicionales, estableciendo precedentes para la posterior evolución de la planificación participativa en Bolivia.

El proceso de formulación del Plan Guevara incluyó consultas con sindicatos obreros, organizaciones campesinas, federaciones de empleados públicos y representantes de sectores productivos, constituyendo la primera experiencia sistemática de planificación con participación social en la historia boliviana. Esta apertura participativa reflejaba tanto la naturaleza popular de la Revolución nacional como la necesidad de generar legitimidad social para las políticas de transformación estructural (Malloy, 1989).

### **3.1.2. Objetivos estratégicos del Plan Guevara**

El Plan Guevara se estructuró en torno a cinco objetivos estratégicos fundamentales que buscaban consolidar las transformaciones revolucionarias mediante instrumentos específicos de política económica y social.

#### *– Consolidación de la soberanía económica*

La consolidación de la soberanía económica mediante el control estatal de los recursos naturales estratégicos constituía el primer objetivo, implementado a través de la creación de la Corporación Minera de

Bolivia (Comibol) como empresa estatal encargada de administrar las minas nacionalizadas y la reorganización del sector hidrocarburífero bajo control nacional. Almaraz Paz (1958) señaló que la nacionalización de las minas representó la medida económica más importante de la Revolución nacional, trasladando al Estado boliviano el control de la principal fuente de divisas del país.

La Comibol recibió la responsabilidad de administrar las minas de estaño, plomo, zinc y wólfam nacionalizadas, que representaban aproximadamente el 80% de la producción minera nacional. Según Klein (2011), la nacionalización afectó a tres grandes empresas: Patiño Mines, Hochschild y Aramayo, que controlaban la mayor parte de la producción minera boliviana desde principios del siglo XX.

#### *– Diversificación de la estructura productiva*

La diversificación de la estructura productiva orientada hacia la sustitución de importaciones representaba el segundo objetivo estratégico. Como explica Zavaleta Mercado (1986), el plan propuso el desarrollo de industrias básicas en sectores como el alimentario, textil, metalúrgico y químico, aprovechando las materias primas nacionales y el mercado interno ampliado por las reformas sociales.

El desarrollo de la industria manufacturera incluía la creación de empresas estatales en sectores considerados estratégicos, el otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios para la inversión privada nacional y la protección del mercado interno mediante políticas arancelarias selectivas. Según Malloy (1989), la estrategia de industrialización sustitutiva buscaba reducir la dependencia de importaciones manufactureras y crear oportunidades de empleo industrial para la creciente población urbana.

#### *– Integración territorial*

La integración territorial a través de la expansión de la infraestructura de transporte y comunicaciones constituía el tercer pilar del plan. La continuación de la carretera Cochabamba-Santa Cruz, la construcción de caminos secundarios hacia centros de producción agrícola y la

modernización del sistema ferroviario, buscarían articular mercados regionales y facilitar la circulación de productos entre las diferentes zonas del país” (Dunkerley, 1984).

#### *– Desarrollo del capital humano*

El desarrollo del capital humano mediante la universalización de la educación básica y la formación técnica especializada representaba el cuarto objetivo estratégico. Contreras (2003) señala que el Código de la Educación Boliviana estableció la educación gratuita y obligatoria hasta el nivel secundario, mientras que se crearon institutos técnicos orientados hacia la formación de cuadros medios para los sectores productivos modernizados.

La reforma educativa incluyó la alfabetización masiva de la población adulta, la construcción de escuelas rurales en comunidades campesinas, la formación de maestros especializados en educación rural, y la creación de programas de educación técnica orientados hacia sectores productivos prioritarios. La matrícula escolar se incrementó de 180.000 estudiantes en 1952 a 420.000 en 1964, evidenciando el éxito de las políticas de expansión educativa (Klein, 2011).

#### *– Construcción de capacidades estatales*

La construcción de capacidades estatales para la planificación y gestión del desarrollo completaba la arquitectura del plan. La creación del Ministerio de Planificación y Coordinación en 1955 institucionalizó la función planificadora del Estado, mientras que se establecieron organismos técnicos especializados en estudios económicos, estadísticas nacionales y evaluación de proyectos” (Finot, 2009).

### **3.1.3. Resultados del Plan Guevara**

Los resultados del Plan Guevara mostraron logros significativos en algunos ámbitos y limitaciones importantes en otros. Como analiza Malloy (1989), los logros más importantes se concentraron en la

transformación de la estructura social mediante las reformas agraria y educativa, mientras que los objetivos de diversificación productiva enfrentaron restricciones técnicas y financieras que limitaron su alcance.

#### – *Transformaciones sociales*

Las transformaciones sociales generadas por el Plan Guevara fueron profundas y permanentes. Según Klein (2011), la reforma agraria benefició a más de 200.000 familias campesinas, distribuyendo aproximadamente 5,3 millones de hectáreas y eliminando las relaciones serviles (pongueaje, colonato) en el Altiplano y valles bolivianos. La distribución de tierras se acompañó de programas de asistencia técnica, crédito rural y comercialización de productos agrícolas que mejoraron gradualmente las condiciones de vida campesina.

La expansión educativa representó otro logro significativo del periodo. Como documenta Contreras (2003), la alfabetización se expandió del 31% de la población adulta en 1952 al 56% en 1964, mientras que la matrícula en educación secundaria se incrementó de 8000 a 35.000 estudiantes en el mismo periodo.

#### – *Limitaciones económicas*

Sin embargo, los objetivos de diversificación productiva enfrentaron limitaciones importantes. Según Zavaleta Mercado (1986), la producción minera declinó significativamente después de la nacionalización debido a problemas técnicos, falta de inversión en exploración y modernización, y conflictos laborales recurrentes que afectaron la productividad. La producción de estaño se redujo de 38.000 toneladas métricas en 1952 a 28.000 en 1964, mientras que las exportaciones mineras, como porcentaje del total exportado, se mantuvieron por encima del 85%.

El desarrollo industrial mostró avances limitados debido a restricciones de mercado interno, falta de capital de inversión, ausencia de tecnología moderna y carencia de mano de obra especializada. Las industrias creadas durante el periodo se concentraron en sectores de bienes de consumo no duradero (alimentos, textiles, calzado), con

baja productividad y limitada capacidad para competir con productos importados (Malloy, 1989).

### **3.2. El Plan Decenal: ambiciones y limitaciones estructurales (1962-1971)**

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971, conocido como Plan Decenal, según Condarco Morales (1985), buscaba articular crecimiento económico sostenido, transformación social profunda y modernización institucional en un horizonte temporal de mediano plazo.

Elaborado con asistencia técnica de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Plan Decenal incorporó, como señala Finot (2009), metodologías avanzadas de planificación sectorial y territorial, estableciendo precedentes metodológicos para las experiencias posteriores.

#### **3.2.1. Diagnóstico estructural**

El diagnóstico elaborado por el Plan Decenal identificó los principales obstáculos estructurales que limitaban el desarrollo boliviano: la persistencia de patrones monoexportadores, la desarticulación de mercados internos, la baja productividad agrícola, la insuficiencia de infraestructura básica y la debilidad de las instituciones estatales. Este análisis estructural permitió formular una estrategia integral de desarrollo que articularía transformaciones en los ámbitos productivo, social, territorial e institucional (Morales, 2013).

#### **3.2.2. Estrategia sectorial**

La estrategia sectorial del Plan Decenal priorizó el desarrollo manufacturero mediante la creación de parques industriales, el otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios para la inversión privada y la construcción de infraestructura de apoyo a la actividad productiva. El sector agroindustrial recibiría impulso mediante programas de

colonización dirigida, mejoramiento de sistemas de riego, modernización tecnológica y fortalecimiento de los sistemas de comercialización (Bedregal, 1999).

El sector minero se modernizaría a través de la incorporación de nuevas tecnologías, la exploración de yacimientos no tradicionales y la diversificación hacia minerales de mayor valor agregado. Según Almaraz Paz (1958), el plan contemplaba inversiones de 180 millones de dólares en el sector minero para modernizar equipos, explorar nuevos yacimientos y construir plantas de concentración y refinación.

### **3.2.3. *Financiamiento y cooperación internacional***

La estrategia de financiamiento del Plan Decenal contemplaba una combinación de recursos internos y externos, incluyendo el incremento de la tributación directa, la mejora en la eficiencia de las empresas públicas, la canalización de recursos del sistema financiero hacia sectores prioritarios y la negociación de créditos concesionales con organismos multilaterales. El plan estimaba requerimientos de inversión por 1.300 millones de dólares durante el periodo decenal, monto equivalente a más del doble del PIB boliviano de 1962” (Morales, 2013).

La cooperación internacional jugó un papel crucial en el financiamiento del plan. Según Klein (2011), Estados Unidos proporcionó asistencia financiera y técnica a través de la Alianza para el Progreso, mientras que organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgaron créditos para proyectos de infraestructura y desarrollo social.

### **3.2.4. *Resultados del Plan Decenal***

Los resultados del Plan Decenal mostraron un balance mixto de logros parciales y frustraciones estructurales. Como analiza Dunkerley (1984), el crecimiento económico promedio del periodo 1962-1971 alcanzó el 4,8% anual, cifra inferior a la meta establecida pero superior al desempeño histórico boliviano. Sin embargo, este crecimiento se concentró en sectores tradicionales (minería, agricultura), mientras que la diversificación industrial mostró avances limitados.

Los indicadores sociales experimentaron mejoras significativas. La mortalidad infantil se redujo de 180 por mil nacidos vivos en 1962 a 142 en 1971, mientras que la esperanza de vida se incrementó de 45 a 52 años en el mismo periodo (Contreras, 2003). La expansión educativa continuó su tendencia ascendente, con la matrícula escolar alcanzando 950.000 estudiantes en 1971.

Sin embargo, persistieron desequilibrios macroeconómicos importantes. El déficit fiscal promedio del periodo 1962-1971 representó el 4,8% del PIB, mientras que la inflación acumulada alcanzó el 285%, erosionando los salarios reales y generando tensiones distributivas (Morales, 1988). La dependencia de las exportaciones mineras se mantuvo en niveles cercanos al 85% del total exportado, evidenciando las limitaciones de la estrategia de diversificación.

### **3.3. Evaluación del periodo desarrollista**

La evaluación de los resultados del periodo desarrollista (1952-1971) revela logros significativos en algunos ámbitos y limitaciones estructurales persistentes en otros, configurando un balance complejo que ilustra tanto las potencialidades como las restricciones de la planificación económica en contextos de desarrollo tardío.

#### **3.3.1. Logros principales**

Los logros más significativos se concentraron en la transformación de la estructura social y la modernización de las capacidades estatales. La reforma agraria benefició a más de 300.000 familias campesinas, redistribuyendo aproximadamente 5,5 millones de hectáreas y eliminando las relaciones serviles en el campo (Klein, 2011). La expansión educativa representó otro éxito notable, incrementando la matrícula escolar de 180.000 a 950.000 estudiantes entre 1952 y 1971, mientras que la alfabetización se expandió del 31% al 67% de la población adulta.

La diversificación productiva experimentó avances importantes en el sector agroindustrial oriental. Como documenta Antelo (2000), la producción azucarera se incrementó de 8000 toneladas anuales en

1952 a 85.000 toneladas en 1971, mientras que la superficie cultivada con algodón, arroz y oleaginosas en Santa Cruz creció de 15.000 a 180.000 hectáreas. El desarrollo petrolero permitió alcanzar el autoabastecimiento de combustibles y generar excedentes exportables hacia Argentina y Brasil, contribuyendo a la diversificación de las exportaciones.

### **3.3.2. Limitaciones estructurales**

Sin embargo, las limitaciones estructurales del modelo desarrollista se manifestaron en la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, la dependencia de financiamiento externo y la debilidad de la articulación intersectorial. La inflación crónica, los déficits fiscales recurrentes y la inestabilidad cambiaria, evidenciaron las dificultades del Estado boliviano para generar recursos internos suficientes para financiar los ambiciosos programas de desarrollo (Zabaleta Mercado, 1986).

## **4. La planificación autoritaria y tecnocrática (1971-1982)**

### **4.1. La Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional (1971-1991)**

El golpe militar del 21 de agosto de 1971 que llevó al poder al coronel Hugo Banzer Suárez inauguró una nueva etapa en la historia de la planificación boliviana. Esta etapa se caracterizó por enfoques tecnocráticos, concentración del poder decisorio y orientación hacia la integración de Bolivia en los mercados internacionales de capitales (Mayorga, 1991).

La Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991, elaborada bajo la dirección de José Ortiz Mercado y Flavio Machicado Saravia, representó, según Bedregal (1999), el documento de planificación de más largo plazo en la historia boliviana, estableciendo una visión prospectiva de veinte años que buscaba transformar radicalmente la estructura económica y social del país.

El diagnóstico de la Estrategia caracterizó a Bolivia como una sociedad “primaria, desequilibrada, desarticulada, dependiente, excluyente e inestable”, requiriendo transformaciones profundas para alcanzar “autonomía nacional” mediante el control soberano de los recursos naturales y la construcción de una base industrial diversificada. Como señala Laserna (1984), esta caracterización reflejaba la influencia de las teorías desarrollistas latinoamericanas, particularmente las elaboradas por la Cepal, que enfatizaban la necesidad de superar la especialización primario-exportadora mediante procesos de industrialización sustitutiva.

#### **4.1.1. Metodología tecnocrática de planificación**

La metodología de planificación adoptada por la Estrategia incorporó técnicas avanzadas de programación económica, incluyendo modelos *input-output*, proyecciones demográficas de largo plazo, análisis de factibilidad sectorial y programación de inversiones públicas. Esta sofisticación metodológica contrastaba con la limitada participación social en la formulación del plan, reflejando la concepción tecnocrática dominante en el régimen militar que privilegiaba la eficiencia técnica sobre la legitimidad política (Finot, 2009).

El proceso de formulación de la Estrategia se realizó exclusivamente por equipos técnicos gubernamentales con asesoría de consultores internacionales, excluyendo deliberadamente la participación de organizaciones sociales, partidos políticos y sectores empresariales. Esta metodología tecnocrática reflejaba la concepción autoritaria que postulaba la superioridad del conocimiento técnico especializado sobre los mecanismos democráticos de toma de decisiones (Mayorga, 1991).

#### **4.1.2.- Ejes estratégicos del desarrollo autoritario**

La Estrategia Socio-Económica se estructuró en torno a cuatro ejes estratégicos que buscaban posicionar a Bolivia como potencia regional en recursos naturales y productos agroindustriales.

### – *Industrialización de recursos naturales*

La industrialización de recursos naturales constituía el primer eje, orientado hacia el desarrollo de complejos petroquímicos, siderúrgicos y agroindustriales que añadirían valor a las materias primas bolivianas antes de su exportación. Como explica Bedregal (1999), este enfoque de industrialización hacia afuera representaba una innovación respecto a las estrategias previas de sustitución de importaciones, buscando aprovechar las ventajas comparativas bolivianas en recursos naturales para insertarse competitivamente en mercados internacionales.

Los proyectos de industrialización incluían la construcción de plantas petroquímicas para procesar gas natural, complejos siderúrgicos para utilizar minerales de hierro del Mutún, industrias de fertilizantes basadas en yacimientos de potasio, y agroindustrias procesadoras de productos tropicales del oriente boliviano. Estos proyectos requerían inversiones superiores a los 2.000 millones de dólares y se planificaba su ejecución mediante *joint ventures* con empresas transnacionales (Laserna, 1984).

### – *Desarrollo de infraestructura energética*

El desarrollo de infraestructura energética representaba el segundo eje estratégico, centrado en la construcción del gasoducto hacia Argentina, la ampliación de la capacidad de refinación y la diversificación de la matriz energética mediante proyectos hidroeléctricos. La venta de gas natural argentino, iniciada en 1972, se concebía como el proyecto de exportación más importante de la historia boliviana, capaz de generar divisas suficientes para financiar el programa de industrialización y modernización económica (Almaraz Paz, 1958).

### – *Integración territorial*

La integración territorial mediante la construcción de carreteras, ferrocarriles y sistemas de telecomunicaciones, constituía el tercer pilar de la Estrategia. Los proyectos de vinculación caminera incluyeron la pavimentación de la carretera Cochabamba-Santa Cruz, la construcción

de la carretera Santa Cruz-Trinidad, el mejoramiento de la conexión La Paz-Oruro-Potosí y la apertura de caminos de penetración hacia regiones de colonización (Dunkerley, 1984).

Estas inversiones en infraestructura buscarían completar la articulación del territorio nacional iniciada por el Plan Bohan, creando condiciones para la expansión de mercados internos y la reducción de costos de transporte. Ya lo decía Únzaga de la Vega (2007), el plan de carreteras contemplaba la construcción de 8000 kilómetros de caminos pavimentados y 15.000 kilómetros de caminos ripiados para conectar todos los centros poblados importantes del país.

#### *– Fortalecimiento de capacidades estatales*

El fortalecimiento de capacidades estatales completaba la arquitectura estratégica, incluyendo la modernización de la administración pública, la creación de empresas estatales en sectores estratégicos y el desarrollo de sistemas de información económica y social. Como documenta Finot (2009), la creación de empresas públicas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) y Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena), expresaba la concepción del Estado como agente económico activo en sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional.

## **4.2. El Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (1976-1980)**

El Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (1976-1980) representó la operacionalización de la Estrategia de largo plazo en un horizonte temporal de mediano plazo, estableciendo metas específicas de crecimiento, inversión y transformación sectorial. Elaborado en el contexto de la bonanza petrolera internacional que incrementó significativamente los ingresos fiscales bolivianos por concepto de exportaciones de hidrocarburos, el Plan Quinquenal reflejaba el optimismo oficial respecto a las posibilidades de financiar un programa ambicioso de inversiones públicas” (Mayorga, 1991).

### **4.2.1. Objetivos cuantitativos**

Los objetivos cuantitativos del Plan Quinquenal establecieron metas de crecimiento del PIB del 7,5% anual, incremento de la inversión pública al 18% del PIB, diversificación de las exportaciones para reducir la dependencia minera al 60% del total exportado y mejoramiento de los indicadores sociales básicos. Estas metas ambiciosas se fundamentaban en proyecciones optimistas sobre la evolución de los precios internacionales de materias primas y la capacidad del Estado boliviano para ejecutar eficientemente grandes proyectos de inversión (Morales, 1988).

### **4.2.2. Estrategia sectorial**

La estrategia sectorial del plan priorizó el desarrollo manufacturero mediante la creación de parques industriales, el otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios para la inversión privada y la construcción de infraestructura de apoyo a la actividad productiva. Como señala Bedregal (1999), el sector agroindustrial recibiría impulso mediante programas de colonización dirigida, mejoramiento de sistemas de riego, modernización tecnológica y fortalecimiento de los sistemas de comercialización.

### **4.2.3. Resultados y crisis del modelo autoritario**

Sin embargo, la implementación del Plan Quinquenal enfrentó obstáculos crecientes derivados del deterioro de la situación fiscal, la inestabilidad política interna y el cambio adverso en el contexto internacional.

#### *– Deterioro macroeconómico*

El deterioro macroeconómico se manifestó en desequilibrios fiscales crecientes. Como describe el economista Morales (1988), el déficit fiscal se incrementó del 4,2% del PIB en 1976 al 15,8% en 1980,

mientras que la deuda externa pública creció de 1.200 millones de dólares a 2.800 millones durante el periodo quinquenal. La inflación se aceleró desde tasas del 10% anual en 1976 hasta niveles superiores al 25% en 1979-1980, erosionando la estabilidad macroeconómica y generando presiones redistributivas.

El financiamiento del déficit fiscal mediante emisión monetaria y endeudamiento externo generó presiones inflacionarias y desequilibrios en la balanza de pagos. Laserna (1984) señala que la tasa de cambio se apreció significativamente en términos reales durante el periodo, afectando la competitividad de las exportaciones no tradicionales y favoreciendo las importaciones.

#### *– Crisis del modelo y transición democrática*

El periodo final del régimen militar (1978-1982) estuvo marcado por la crisis del modelo de planificación autoritaria, expresada en la incapacidad estatal para mantener la estabilidad macroeconómica, ejecutar eficientemente los proyectos de inversión pública y generar legitimidad social para las políticas de desarrollo.

#### *– Crisis fiscal y financiera*

La crisis fiscal se manifestó en déficits públicos crecientes, financiados mediante emisión monetaria y endeudamiento externo, que alimentaron procesos inflacionarios y desequilibrios en la balanza de pagos. El servicio de la deuda externa alcanzó el 32% de las exportaciones en 1982, limitando severamente los recursos disponibles para inversión productiva y gasto social (Morales, 1988).

La crisis financiera internacional iniciada en 1979 con el incremento de las tasas de interés estadounidenses encareció significativamente el servicio de la deuda externa boliviana, la mayor parte de la cual estaba contratada a tasas variables. Según Laserna (1984), el servicio de la deuda externa se incrementó de 89 millones de dólares en 1978 a 287 millones en 1982, agotando las reservas internacionales del país.

### – *Inestabilidad política*

La inestabilidad política derivada de la sucesión de gobiernos militares de facto (García Meza, 1980-1981; Torrelío, 1981-1982; Guido Vildoso, 1982) impidió la continuidad de las políticas de desarrollo y erosionó la confianza de los agentes económicos. La ausencia de mecanismos democráticos de participación y control social limitó la capacidad estatal para generar consensos en torno a políticas de ajuste necesarias para enfrentar la crisis (Dunkerley, 1984).

La represión política y la violación sistemática de derechos humanos durante los gobiernos militares generaron resistencias sociales crecientes que se expresaron en huelgas, protestas y movilizaciones que afectaron la gobernabilidad y la capacidad estatal de implementar políticas económicas. Según el historiador Mesa Gisbert (2016), la crisis de legitimidad del régimen militar se profundizó durante 1981-1982, obligando a las Fuerzas Armadas a convocar elecciones y transferir el poder a autoridades civiles democráticamente electas.

### – *Contexto internacional adverso*

El contexto internacional adverso caracterizado por el incremento de las tasas de interés internacionales, la caída de los precios de materias primas y la restricción del financiamiento externo, completó el cuadro de crisis que llevó al colapso del modelo de planificación autoritaria. La crisis de la deuda latinoamericana iniciada en 1982 cortó abruptamente el acceso de Bolivia a los mercados internacionales de capital, obligando a una revisión profunda de las estrategias de desarrollo y financiamiento (Morales, 1988).

La caída de los precios internacionales del estaño, zinc y plomo redujo significativamente los ingresos de exportación, mientras que la recesión mundial afectó la demanda de materias primas bolivianas. Los términos de intercambio bolivianos se deterioraron en 23% entre 1980 y 1982, reduciendo drásticamente la capacidad de importación y agravando los desequilibrios externos (Laserna, 1984).

## **5. La planificación en el contexto democrático y las reformas estructurales (1982-2005)**

### **5.1. El Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo (1984-1987)**

El retorno a la democracia en octubre de 1982, con el gobierno de Hernán Siles Zuazo, abrió un nuevo capítulo en la historia de la planificación boliviana. Como señala Núñez del Prado (1987), este periodo se caracterizó por la búsqueda de articulación entre legitimidad democrática, participación social y eficiencia técnica en la formulación e implementación de políticas de desarrollo.

El Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987, elaborado bajo la dirección de Arturo Núñez del Prado con participación de más de 315 profesionales nacionales, representó, según el mismo autor, la primera experiencia de planificación participativa en la historia boliviana, incorporando aportes de partidos políticos, organizaciones sindicales y representantes de la sociedad civil (Núñez del Prado, 1987).

#### **5.1.1. Contexto de crisis múltiple**

El contexto de crisis que enmarcó la elaboración del Plan de Rehabilitación presentaba desafíos excepcionales: hiperinflación con tasas anuales superiores al 11.000%, contracción del PIB del 8,1% en 1982-1983, desempleo urbano del 15,8%, déficit fiscal equivalente al 25% del PIB y una sequía severa que afectó la producción agropecuaria en 1982-1983. Esta combinación de crisis económica y climática exigió la reformulación de los objetivos tradicionales de la planificación, priorizando la estabilización macroeconómica y la atención de necesidades básicas insatisfechas sobre las metas de crecimiento de largo plazo (Morales, 1988).

La hiperinflación boliviana de 1984-1985 constituye uno de los episodios inflacionarios más severos de la historia mundial. Según el economista estadounidense Jeffrey Sachs (1987), la inflación acumulada en 1985 alcanzó 11.749%, destruyendo el sistema de precios

relativos, erosionando los salarios reales y generando una crisis de confianza en la moneda nacional que llevó a la dolarización de facto de la economía.

### **5.1.2. Metodología participativa**

La metodología participativa desarrollada por el Plan de Rehabilitación estableció precedentes importantes para las experiencias posteriores de planificación democrática. Como explica Núñez del Prado (1987), el proceso incluyó consultas sectoriales con organizaciones productivas, mesas de trabajo temáticas con expertos nacionales, seminarios regionales para recoger propuestas territoriales y espacios de diálogo con organizaciones populares urbanas y rurales.

Esta apertura participativa contrastaba marcadamente con los enfoques tecnocráticos del periodo militar, reflejando la voluntad gubernamental de construir legitimidad social para las políticas de ajuste y desarrollo. La participación social en la formulación del plan buscaba generar consensos básicos en torno a las políticas de estabilización que requerían sacrificios significativos de diferentes sectores sociales (Gray Molina, 2007).

### **5.1.3. Enfoque de economía esencial**

El enfoque de “economía esencial” desarrollado por el plan priorizó sectores y productos considerados fundamentales para la satisfacción de necesidades básicas de la población, concentrando recursos escasos en alimentación, vestuario, vivienda popular, salud y educación.

El plan incluyó políticas específicas de subsidios alimentarios, programas de empleo de emergencia, construcción de viviendas sociales y expansión de servicios básicos en áreas periurbanas. Según Morales (1988), los programas sociales de emergencia beneficiaron a más de 200.000 familias urbanas y rurales, proporcionando empleo temporal y acceso a alimentos básicos durante el periodo más severo de la crisis.

## **5.2. La Nueva Política Económica y la planificación de mercado**

La implementación del Decreto Supremo 21060 del 29 de agosto de 1985, que estableció la Nueva Política Económica (NPE), marcó una ruptura paradigmática profunda en la concepción y práctica de la planificación boliviana. Como argumentan Morales y Sachs (1990), la NPE representó la adopción del modelo neoliberal de desarrollo, priorizando la estabilización macroeconómica, la liberalización de mercados y la reducción del papel económico del Estado sobre los objetivos tradicionales de planificación sectorial y territorial.

### **5.2.1. Fundamentos conceptuales**

Los fundamentos conceptuales de la NPE se basaron en la teoría económica neoclásica que postula la superioridad de los mecanismos de mercado sobre la planificación estatal para la asignación eficiente de recursos y la generación de crecimiento económico. Esta reorientación conceptual implicó el abandono de instrumentos tradicionales de planificación como la programación sectorial, el control de precios, la regulación del comercio exterior y la planificación de inversiones públicas (Cariaga, 1996).

En su reemplazo, se adoptaron mecanismos de mercado como la flotación cambiaria, la liberalización de precios, la apertura comercial y financiera y la desregulación de actividades económicas. Según Morales y Sachs (1990), estos cambios buscaban restaurar la estabilidad macroeconómica, mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y crear condiciones para la inversión privada y el crecimiento económico sostenido.

### **5.2.2. Estrategia de estabilización**

La estrategia de estabilización implementada por la NPE logró controlar efectivamente la hiperinflación mediante políticas de restricción fiscal, contracción monetaria y eliminación de subsidios. La inflación se redujo de 11,749% en 1985 a 276% en 1986, y 14,6% en 1987,

mientras que el tipo de cambio se estabilizó después de la unificación de los mercados oficial y paralelo (Sachs, 1987).

Sin embargo, estos logros en estabilización tuvieron costos sociales elevados, incluyendo la “relocalización” de más de 23.000 trabajadores mineros, contracción del PIB del 2,5% en 1986-1987 e incremento del desempleo urbano. La política de estabilización generó una recesión económica severa que afectó principalmente a sectores populares urbanos y trabajadores del sector público (Laserna, 1984).

### **5.2.3. Nuevo rol del Estado**

El nuevo rol del Estado definido por la NPE se limitó a funciones de regulación, provisión de servicios sociales básicos y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, abandonando las responsabilidades tradicionales de promoción productiva, planificación sectorial e inversión estratégica. La disolución de empresas públicas deficitarias, la reducción del aparato estatal y la transferencia de actividades productivas al sector privado expresaron esta reorientación del papel estatal (Cariaga, 1996).

El proceso de *downsizing* del Estado incluyó la eliminación de 27.000 empleos públicos, la liquidación de empresas estatales no rentables, la desregulación de actividades económicas y la privatización de servicios públicos. Según Morales y Sachs (1990), estas medidas buscaban reducir la carga fiscal del Estado, mejorar la eficiencia del sector público y liberar recursos para la inversión privada.

### **5.3. La Estrategia de Desarrollo Económico y Social (1989-2000)**

La Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000 (EDES), formulada durante el cuarto gobierno de Víctor Paz Estenssoro con asesoramiento técnico de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), representó el intento de articular los logros de estabilización macroeconómica de la NPE con objetivos de crecimiento económico sostenido y mejoramiento social. La EDES buscó superar la contradicción aparente entre eficiencia económica y equidad social mediante estrategias de

crecimiento con distribución, desarrollo humano y modernización institucional.

### **5.3.1. Objetivos estratégicos**

Los objetivos estratégicos de la EDES incluían el crecimiento económico sostenido del 4% anual, la consolidación de la estabilidad macroeconómica, la diversificación productiva hacia sectores no tradicionales, el mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano y el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado. Como documenta Gray Molina (2007), estos objetivos reflejaban un enfoque más equilibrado entre consideraciones de eficiencia económica y equidad social, superando el sesgo exclusivamente estabilizador de la NPE.

La estrategia reconocía que la estabilización macroeconómica era condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, requiriéndose políticas complementarias de promoción productiva, desarrollo humano y fortalecimiento institucional. La EDES representó la primera experiencia boliviana de planificación postneoliberal que buscaba articular mercado y Estado en una estrategia coherente de desarrollo (Wanderley, 2015).

### **5.3.2. Estrategia de diversificación productiva**

La estrategia de diversificación productiva propuesta por la EDES se orientó hacia el desarrollo de sectores no tradicionales con ventajas comparativas potenciales, incluyendo agroindustria de exportación, turismo, manufacturas intensivas en mano de obra y servicios modernos. Esta diversificación se sustentaría en políticas de promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, desarrollo de recursos humanos especializados y mejoramiento de la infraestructura productiva (Antelo, 2000).

Los sectores priorizados incluían productos agroindustriales no tradicionales (soya, girasol, madera, cueros), minerales no metálicos (mármol, granito, piedras semipreciosas), manufacturas con ventajas de costos laborales (textiles, calzado, muebles) y servicios con potencial

de exportación (turismo, *software*, *call centers*). Estos sectores ofrecían oportunidades de generar empleo, diversificar las exportaciones y reducir la dependencia de materias primas tradicionales (Roca, 2007).

Sin embargo, la implementación de la EDES enfrentó limitaciones importantes derivadas de restricciones fiscales persistentes, debilidad de las instituciones públicas y resistencias políticas a las reformas estructurales. El crecimiento económico promedio del periodo 1989-1993 alcanzó únicamente el 2,8% anual, cifra inferior a la meta establecida, mientras que los indicadores sociales mostraron mejoras marginales (Morales, 2013).

#### **5.4. El Plan General de Desarrollo Económico y Social: El Cambio para Todos (1994-1997)**

El Plan General de Desarrollo Económico y Social “El Cambio para Todos” 1994-1997, formulado durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, representó la culminación del modelo neoliberal de planificación en Bolivia, articulando reformas estructurales de segunda generación con políticas de modernización estatal y descentralización política. El economista Gray Molina señaló que este plan articuló “reformas estructurales de segunda generación con políticas de modernización estatal y descentralización política” (2007).

El plan se elaboró en el contexto de la implementación de reformas institucionales profundas, incluyendo la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley de Reforma Educativa y el programa de capitalización de empresas públicas. Estas reformas buscaron incrementar la eficiencia económica, atraer inversión extranjera directa, modernizar la infraestructura productiva y mejorar la calidad de servicios públicos (Booth *et al.*, 1997).

##### **5.4.1. Estrategia de reformas estructurales**

La estrategia de reformas estructurales del plan incluyó la capitalización de las principales empresas públicas (YPFB, ENDE, Entel, LAB, ENFE), la reforma del sistema de pensiones, la modernización del sistema financiero y la descentralización de competencias hacia

gobiernos subnacionales. La capitalización difería de la privatización tradicional porque el Estado mantenía el 50% de la propiedad de las empresas, mientras que el socio estratégico aportaba capital fresco y tecnología moderna (Loza, 2004).

Los recursos generados por la capitalización se destinaron al Bonosol, pensión vitalicia para ciudadanos mayores de 65 años equivalente a aproximadamente 250 dólares anuales. El Bonosol representó la primera experiencia boliviana de transferencia monetaria universal, beneficiando a más de 400.000 personas adultas mayores (Gray Molina, 2007).

#### **5.4.2. Ley de Participación Popular**

La Ley de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, constituyó la innovación institucional más importante del plan, reconociendo personalidad jurídica a 311 municipios y transfiriendo competencias en educación, salud, infraestructura menor, deportes, cultura y desarrollo rural (Booth *et al.*, 1997).

Esta descentralización se acompañó de transferencias fiscales automáticas equivalentes al 20% de los ingresos tributarios nacionales, distribuidas según criterios poblacionales. La participación popular estableció también mecanismos de control social mediante Comités de Vigilancia conformados por organizaciones territoriales de base (Faguet, 2004).

La implementación de la participación popular generó transformaciones importantes en la gestión pública local. Los municipios rurales experimentaron incrementos significativos en inversión en infraestructura básica (escuelas, postas sanitarias, sistemas de agua potable, caminos vecinales) que mejoraron las condiciones de vida de poblaciones históricamente marginadas (O'Neill, 2005).

#### **5.4.3. Resultados del plan**

Los resultados del plan en términos de crecimiento económico fueron positivos, con incrementos del PIB del 4,7% promedio anual durante 1994-1997, impulsados por la inversión extranjera directa en sectores

capitalizados y la expansión del consumo interno. La inflación se mantuvo en niveles bajos (7,9% promedio anual), mientras que las reservas internacionales se incrementaron significativamente” (Morales, 2013).

Sin embargo, la generación de empleo fue limitada, manteniéndose el desempleo urbano en niveles cercanos al 5,8%, y la distribución del ingreso no experimentó mejoras sustanciales. Como señala la investigadora Wanderley (2015), los beneficios del crecimiento se concentraron en sectores modernos de la economía, mientras que amplios sectores populares permanecieron en condiciones de pobreza estructural.

## **5.5. Bolivia Siglo XXI y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza**

El Plan General de Desarrollo Económico y Social “Bolivia Siglo XXI” 1997-2002, formulado durante el segundo gobierno de Hugo Banzer Suárez, buscó consolidar las reformas estructurales implementadas en el periodo previo y orientar el desarrollo hacia la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso (Pereira, 2003).

El plan se elaboró en el contexto de la crisis asiática de 1997-1998, que afectó los flujos de inversión extranjera hacia países emergentes y redujo el dinamismo de la economía boliviana. El crecimiento económico se desaceleró del 5,0% en 1998 a 0,4% en 1999, evidenciando la vulnerabilidad de la economía boliviana ante *shocks* externos (Morales, 2013).

### **5.5.1. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza**

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), aprobada en junio de 2001, representó la primera experiencia boliviana de planificación focalizada específicamente en objetivos de reducción de pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables (Espósito y Arteaga, 2006).

La EBRP fue elaborada como requisito para acceder a la Iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (HIPC II) del Banco Mundial y el

Fondo Monetario Internacional, que proporcionó alivio de deuda externa por montos superiores a los 1.300 millones de dólares. El alivio de deuda se condicionó a la implementación de programas específicos de reducción de pobreza monitoreados por organismos internacionales (Gacitúa-Marió y Wodon, 2001).

### **5.5.2. Diálogo Nacional 2000**

El Diálogo Nacional 2000 constituyó el proceso participativo más amplio en la historia de la planificación boliviana, involucrando a más de 3000 representantes de organizaciones sociales, instituciones públicas, sector privado y cooperación internacional en discusiones sobre estrategias de reducción de pobreza. Como documenta Kohl (2003), este proceso participativo estableció cuatro pilares estratégicos: oportunidades de empleo e ingresos, desarrollo de capacidades humanas, aumento de la seguridad y protección de grupos vulnerables, y fortalecimiento de la participación popular y descentralización.

El Diálogo Nacional generó consensos importantes sobre prioridades de desarrollo, incluyendo la universalización de la educación primaria, la expansión de servicios de salud básica, el mejoramiento de infraestructura rural y el fortalecimiento de capacidades municipales. Según Faguet (2009), la metodología participativa del Diálogo Nacional estableció precedentes para posteriores procesos de planificación con participación social.

### **5.5.3. Implementación y resultados**

La implementación de la EBRP se realizó mediante la canalización de recursos del alivio de deuda hacia programas específicos de educación, salud, saneamiento básico, infraestructura rural, desarrollo productivo y fortalecimiento institucional municipal.

Entre 2001 y 2005, se ejecutaron recursos por más de 800 millones de dólares en programas de reducción de pobreza, beneficiando principalmente a municipios rurales y periurbanos. Estos recursos permitieron incrementar significativamente la inversión en infraestructura básica rural, mejorando el acceso a servicios de educación,

salud y saneamiento en comunidades históricamente marginadas (Faguet, 2009).

Los resultados de la EBRP mostraron avances importantes en indicadores sociales específicos, incluyendo incremento de la matrícula escolar, reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento del acceso a servicios básicos y fortalecimiento de capacidades municipales. Sin embargo, como señala Espósito y Arteaga (2006), la incidencia de pobreza se mantuvo en niveles elevados (58,6% en 2005 frente a 62,4% en 1999), evidenciando las limitaciones de estrategias focalizadas en generar transformaciones estructurales.

## **6. La planificación plurinacional y el nuevo modelo de desarrollo (2006-2025)**

### **6.1. El Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (2006-2011)**

La llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) en enero de 2006 marcó una ruptura paradigmática y profunda en la concepción y práctica de la planificación boliviana, estableciendo nuevos fundamentos conceptuales basados en la cosmovisión indígena del “Vivir Bien” (Suma Qamaña en aymara, Sumak Kawsay en quechua) y la construcción del Estado Plurinacional. El exvicepresidente Álvaro García Linera (2006) argumentaba que esta ruptura estableció “nuevos fundamentos conceptuales basados en la cosmovisión indígena del ‘Vivir Bien’ (Suma Qamaña en aymara, Sumak Kawsay en quechua) y la construcción del Estado Plurinacional.

El Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2006-2011 representó, según el Ministerio de Planificación del Desarrollo, “la primera experiencia de planificación fundamentada explícitamente en paradigmas alternativos al desarrollo occidental, incorporando principios de reciprocidad, complementariedad, equilibrio con la naturaleza y participación comunitaria” (2006).

### **6.1.1. Fundamentos conceptuales del Vivir Bien**

Los fundamentos conceptuales del Vivir Bien se basan en la cosmovisión de los pueblos indígenas andinos y amazónicos, que conciben el desarrollo como un proceso de construcción de armonía entre los seres humanos, la naturaleza y los ancestros. Esta concepción trasciende los enfoques occidentales centrados en el crecimiento económico y la acumulación material, priorizando la satisfacción de necesidades fundamentales, la preservación de la identidad cultural, el cuidado del medio ambiente y la construcción de relaciones sociales equitativas (Choquehuanca, 2010).

El Vivir Bien incluye dimensiones que no se consideran en los enfoques convencionales de desarrollo, como la armonía espiritual, el equilibrio con la Madre Tierra (Pachamama), la reciprocidad en las relaciones sociales y la preservación de la diversidad cultural. El Vivir Bien no es vivir mejor a costa del otro, sino vivir en armonía y equilibrio con todos los seres de la naturaleza (Huanacuni, 2010).

### **6.1.2. Estrategia de transformación del patrón primario exportador**

La estrategia de transformación propuesta por el PND se estructuró en torno a cuatro pilares fundamentales que buscarían desmontar el “patrón primario exportador” heredado del periodo colonial y construir una nueva matriz productiva basada en la industrialización de recursos naturales con valor agregado. Como documenta el Ministerio de Planificación del Desarrollo, “el patrón primario exportador se caracteriza por la extracción y exportación de materias primas sin procesamiento, generando poco valor agregado, escaso empleo y limitados encadenamientos productivos” (2006).

El pilar Bolivia Digna se orientó hacia la erradicación de la pobreza y la exclusión social mediante políticas universales de educación, salud, seguridad alimentaria y servicios básicos, priorizando a pueblos indígenas, mujeres y sectores rurales históricamente marginados. Como señala el ex ministro de Economía Luis Arce Catacora, “este pilar busca construir ciudadanía plena mediante el acceso universal

a servicios básicos de calidad y la participación efectiva en la toma de decisiones” (2011).

El pilar Bolivia Soberana estableció la recuperación del control estatal sobre recursos naturales estratégicos, incluyendo hidrocarburos, minerales, biodiversidad y recursos hídricos, como condición fundamental para el financiamiento de políticas redistributivas y la construcción de soberanía económica. La soberanía sobre recursos naturales constituye el fundamento material para la construcción de un modelo económico alternativo al neoliberalismo (García Linera, 2008).

### **6.1.3. La nacionalización de recursos naturales y el nuevo modelo económico**

La estrategia de nacionalización implementada por el gobierno del MAS abarcó sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional. Esta estrategia incluyó: hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, minería y fundiciones (Arce Catacora, 2011).

#### *– Nacionalización de hidrocarburos*

El Decreto Supremo 28701 del 1 de mayo de 2006 estableció, según Arce Catacora, que “el Estado recuperaría la propiedad, posesión y control total de los recursos hidrocarburiíferos del país, reversión que afectó a empresas como Petrobras, Repsol YPF, Total, British Gas y Pluspetrol” (2011).

La nacionalización de hidrocarburos se implementó mediante la renegociación de contratos con empresas transnacionales, estableciendo nuevas condiciones que incrementaron significativamente la participación estatal en la renta petrolera. Los nuevos contratos de operación redujeron la participación de las empresas transnacionales del 82% al 18% de la producción, mientras que el Estado incrementó su participación del 18% al 82% (Villegas, 2007).

#### *– Resultados de la nacionalización*

Los resultados de la nacionalización en términos de ingresos fiscales fueron significativos. Los recursos por concepto de hidrocarburos se

incrementaron de 673 millones de dólares en 2005 a 5.184 millones en 2014, representando en promedio el 32% de los ingresos del Tesoro General de la Nación durante el periodo (Barja y Zabaleta, 2016).

Estos recursos adicionales financiaron la expansión del gasto social, la inversión pública en infraestructura y programas de transferencias monetarias directas como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el Bono Juana Azurduy. Los bonos sociales beneficiaron a más de 2.5 millones de bolivianos, representando transferencias directas superiores a los 300 millones de dólares anuales (Arce Catacora, 2011).

#### **6.1.4. Nuevo modelo económico social, comunitario, productivo**

El nuevo modelo económico definido por el PND estableció un rol protagónico del Estado como planificador, productor, distribuidor y redistribuidor de la riqueza nacional, superando el modelo neoliberal que limitaba la función estatal a la regulación y provisión de servicios sociales básicos. Como explica García Linera (2011), el nuevo modelo económico se fundamenta en el control estatal de sectores estratégicos, la redistribución de la riqueza hacia sectores populares y la promoción de la economía plural que incluye formas estatales, privadas, comunitarias y cooperativas de organización económica.

Esta reorientación incluyó la creación de empresas públicas en sectores estratégicos, el control estatal de la política cambiaria y comercial, la regulación de precios de productos de primera necesidad y la planificación sectorial de inversiones. Se crearon más de 30 empresas públicas en sectores como telecomunicaciones, transporte aéreo, metalurgia, papel, lácteos y cemento.

## **6.2. El Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020: Hacia la Agenda Patriótica 2025**

El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020 representó la consolidación del modelo de planificación plurinacional estableciendo metas específicas para alcanzar los objetivos de la Agenda Patriótica 2025 en el bicentenario de la República. Como señala el Ministerio de Planificación del Desarrollo (2016), el plan se formuló

en el contexto de la bonanza económica derivada de altos precios internacionales de materias primas que permitió al Estado boliviano acumular reservas internacionales superiores a los 15,000 millones de dólares y mantener tasas de crecimiento del PIB promedio del 4.8% anual durante 2006-2014. (2016)

### **6.2.1. Los trece pilares de la Agenda Patriótica 2025**

Los trece pilares de la Agenda Patriótica 2025 establecieron, según el Ministerio de Planificación del Desarrollo (2016),

objetivos ambiciosos de transformación estructural, incluyendo la erradicación de la extrema pobreza, universalización de servicios básicos, seguridad alimentaria con soberanía, acceso universal a salud y educación, desarrollo científico y tecnológico, soberanía energética, industrialización de recursos naturales, diversificación productiva, soberanía financiera, integración complementaria, soberanía ambiental, ejercicio pleno de derechos fundamentales y reencuentro soberano con el mar. (2016)

### **6.2.2. Estrategia de industrialización**

La estrategia de industrialización contenida en el PDES 2016-2020 priorizó el desarrollo de complejos productivos integrales en sectores con ventajas comparativas y potencial de generación de valor agregado. Como documenta el Ministerio de Desarrollo Productivo, “los complejos priorizados incluyeron: hidrocarburos (petroquímica, fertilizantes, plásticos), minería (fundición, refinación, manufactura), agroindustria (alimentos procesados, textiles, biocombustibles), recursos forestales (celulosa, papel, muebles) y turismo (servicios, artesanías, gastronomía)” (2016).

La industrialización del litio se convirtió en el proyecto emblemático del periodo, con inversiones planificadas por más de 1.000 millones de dólares para desarrollar la cadena productiva completa desde la extracción de salmueras hasta la fabricación de baterías de ion-litio. Bolivia posee las mayores reservas mundiales de litio (21 millones de toneladas métricas) concentradas en el Salar de Uyuni,

creando oportunidades excepcionales para el desarrollo de una industria de alta tecnología (Poveda, 2018).

### **6.2.3. Innovaciones metodológicas: el Sistema de Planificación Integral del Estado**

El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), establecido mediante la Constitución Política del Estado de 2009 y reglamentado por la Ley 777 de enero de 2016, institucionalizó un modelo de planificación participativa, territorial y sectorial que busca articular los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales en la formulación e implementación de políticas de desarrollo. El SPIE establece cuatro niveles de planificación: central (PND y PDES), territorial autonómica (departamental, municipal, indígena), sectorial (ministerios y entidades) e institucional (empresas públicas, entidades autárquicas) (Finot, 2018).

### **6.2.4. Mecanismos de participación**

Los mecanismos de participación establecidos por el SPIE incluyen consultas previas a pueblos indígenas para proyectos que afecten sus territorios, audiencias públicas para la evaluación de planes sectoriales, consejos de coordinación sectorial con participación de organizaciones sociales y espacios de control social para el seguimiento de la ejecución de programas y proyectos. Como documenta el Ministerio de Planificación del Desarrollo, “estos mecanismos representan una ampliación significativa de los espacios de participación respecto a experiencias previas, aunque su efectividad práctica ha mostrado limitaciones derivadas de asimetrías de información y capacidades técnicas” (2016).

### **6.2.5. Logros, limitaciones y crisis del modelo (2014-2019)**

Sin embargo, la implementación del PDES enfrentó desafíos crecientes derivados de la caída de precios internacionales de materias primas a partir de 2014, que redujo significativamente los ingresos fiscales y limitó la capacidad estatal de financiar inversiones públicas

ambiciosas. El déficit fiscal se incrementó del 1,8% del PIB en 2014 al 7,8% en 2016, mientras que las reservas internacionales se redujeron a 10.800 millones de dólares en 2019 (Barja, 2020).

### **6.3. Logros del período 2006-2019**

Los logros más significativos del periodo 2006-2019 se concentraron en la reducción de la pobreza, mejoramiento de indicadores sociales y fortalecimiento de capacidades estatales. Como documenta el Instituto Nacional de Estadística, “la incidencia de pobreza moderada se redujo del 60.6% en 2005 al 34.6% en 2018, mientras que la pobreza extrema disminuyó del 38.2% al 15.2% en el mismo período” (2019).

La mortalidad infantil se redujo de 50 por mil nacidos vivos en 2003 a 24 en 2017, mientras que la cobertura de servicios básicos se expandió significativamente: electricidad del 64% al 93%, agua potable del 71% al 84% y alcantarillado del 35% al 57%. Estos avances posicionaron a Bolivia entre los países con mayor progreso en indicadores sociales durante la década 2010-2020 (Udape, 2019).

El crecimiento económico del periodo mostró un desempeño superior al promedio latinoamericano, con tasas anuales del PIB del 4,8% promedio durante 2006-2014, impulsado por la inversión pública, el consumo interno y los términos de intercambio favorables. La estabilidad macroeconómica se mantuvo con inflación promedio del 5,2% anual y tipo de cambio estable, mientras que el desempleo urbano se redujo del 8,1% en 2005 al 4,1% en 2018” (Banco Central de Bolivia, 2019).

### **6.4. Limitaciones estructurales persistentes**

Sin embargo, las limitaciones estructurales del modelo se manifestaron en la persistencia del patrón primario-exportador, la limitada diversificación productiva y la dependencia fiscal de recursos naturales. La participación de manufacturas en el PIB se mantuvo estable en torno al 12,8%, mientras que las exportaciones continuaron concentradas en materias primas: hidrocarburos (44%), minerales (35%) y productos agrícolas (18%) en 2018 (Wanderley, 2020).

La productividad laboral mostró incrementos marginales, limitando la capacidad de generar empleos de calidad y reducir la informalidad económica. Según Barja (2020), la productividad laboral en Bolivia creció únicamente 1,2% anual durante 2006-2018, una cifra significativamente inferior al crecimiento de países con niveles similares de desarrollo.

## **6.5. El Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025: Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien**

El Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones”, formulado durante el gobierno de Luis Arce Catacora, busca recuperar el dinamismo económico después de la crisis política de 2019-2020 y la pandemia de COVID-19. Como señala el Ministerio de Planificación del Desarrollo, “el plan se orienta hacia la reactivación económica mediante la industrialización con sustitución de importaciones, fortalecimiento del mercado interno y diversificación productiva” (2021).

El nuevo plan mantiene los fundamentos conceptuales del Vivir Bien, pero incorpora una versión en base al periodo anterior, incluyendo la necesidad de diversificar la estructura productiva, fortalecer el mercado interno y reducir la dependencia de exportaciones de materias primas. El presidente Arce Catacora (2021) señala que la estrategia de industrialización con sustitución de importaciones busca aprovechar las capacidades productivas internas para reducir la dependencia externa y generar empleo de calidad.

## **7. Conclusiones generales. Análisis integral de la planificación boliviana**

### **7.1. Análisis político-institucional de la planificación boliviana**

El análisis político-institucional de 83 años de planificación boliviana revela patrones sistemáticos en la relación entre regímenes políticos y

modelos de planificación que trascienden las coyunturas específicas y configuran tendencias estructurales de largo plazo. Como argumenta Mayorga (2007), cada modelo de planificación ha reflejado y reproducido las características fundamentales del régimen político dominante, configurando una correspondencia estrecha entre la naturaleza del poder político y los enfoques, metodologías e instrumentos de la planificación estatal.

### ***7.1.1. La planificación como expresión de correlaciones de fuerza política***

Durante el periodo desarrollista (1942-1971), la planificación se caracterizó por la predominancia de coaliciones políticas amplias que articulaban sectores medios urbanos, organizaciones obreras y sectores empresariales emergentes en torno a proyectos de modernización nacional. Según Zavaleta Mercado (1986), la planificación desarrollista expresó la hegemonía política de un bloque histórico que combinaba nacionalismo económico, inclusión social limitada y construcción de capacidades estatales, articulando intereses de clase diversos en torno a objetivos de industrialización sustitutiva y diversificación productiva.

Esta coalición desarrollista logró mantener consensos relativamente estables durante dos décadas, sustentada en la distribución de beneficios del crecimiento económico, la expansión de oportunidades educativas y de empleo público, y la construcción de identidades nacionales que integraban poblaciones previamente excluidas. El proyecto desarrollista generó expectativas de movilidad social ascendente que proporcionaron legitimidad política al modelo de planificación estatal, a pesar de sus limitaciones en términos de transformación de la estructura productiva (Klein, 2011).

La transición hacia la planificación autoritaria (1971-1982) reflejó el agotamiento de las coaliciones desarrollistas y la emergencia de alianzas políticas conservadoras que priorizaron la estabilidad social y la integración internacional sobre los objetivos de transformación estructural. Como analiza Dunkerley (1984), la planificación tecnocrática del periodo militar expresó una concepción despolitizada del desarrollo que buscaba neutralizar los conflictos distributivos

mediante el crecimiento económico acelerado financiado con endeudamiento externo.

El régimen militar construyó su legitimidad en torno a promesas de modernización económica acelerada y estabilidad política, excluyendo deliberadamente la participación social en los procesos de planificación. La tecnocracia militar postulaba que los conflictos políticos obstaculizaban la implementación eficiente de políticas de desarrollo, justificando la concentración del poder decisorio en élites técnicas supuestamente neutrales” (Mayorga, 1991).

### **7.1.2. Democratización y transformación de la planificación**

El periodo neoliberal (1985-2005) estuvo marcado por la hegemonía de coaliciones políticas que articularon sectores empresariales modernos, clases medias urbanas y organismos internacionales en torno a proyectos de liberalización económica y modernización institucional.

Sin embargo, el modelo neoliberal también introdujo innovaciones importantes en términos de participación social y descentralización política que expandieron los espacios democráticos de la planificación. Como señala Faguet (2004), la participación popular representó la democratización más profunda de la gestión pública en la historia boliviana, transfiriendo recursos y competencias hacia gobiernos locales y estableciendo mecanismos de control social sobre la inversión pública.

Esta democratización de la planificación generó tensiones entre objetivos de eficiencia económica promovidos por organismos internacionales y demandas de equidad social articuladas por organizaciones populares. Según Gray Molina (2007), los procesos participativos revelaron la existencia de prioridades sociales diferentes a las establecidas por los criterios técnicos de los planificadores, evidenciando la necesidad de articular conocimiento experto con saberes locales.

### **7.1.3. La planificación plurinacional como construcción hegemónica alternativa**

La planificación plurinacional (2006-2025) ha expresado la emergencia de nuevas coaliciones políticas lideradas por movimientos

sociales, indígenas y populares que cuestionan tanto el modelo neoliberal como los paradigmas occidentales de desarrollo. Como sostiene García Linera (2008), la planificación del Vivir Bien representa un intento de construcción hegemónica alternativa que articula demandas de soberanía económica, inclusión social de mayorías indígenas y preservación ambiental en un proyecto de modernización no capitalista.

Esta nueva coalición política ha logrado mantener continuidad durante más de una década, sustentada en la redistribución de la renta de recursos naturales hacia sectores populares, la expansión de derechos sociales y el reconocimiento de la diversidad cultural. El modelo plurinacional ha generado nuevas formas de legitimidad política basadas en la representación de mayorías históricamente excluidas y la construcción de narrativas descolonizadoras que cuestionan la hegemonía cultural occidental (Stefanoni, 2010).

Sin embargo, este modelo también enfrenta contradicciones internas entre objetivos de crecimiento económico basado en extractivismo y principios del Vivir Bien que enfatizan la armonía con la naturaleza. La tensión entre desarrollismo extractivista y postextractivismo constituye una de las contradicciones fundamentales del modelo plurinacional que limita su coherencia ideológica y política (Svampa, 2019).

## **7.2. Dimensión económica: patrones estructurales y restricciones persistentes**

El análisis económico de la planificación boliviana evidencia la persistencia de restricciones estructurales que han limitado los alcances transformadores de todos los modelos implementados, independientemente de sus orientaciones ideológicas y metodológicas. Como argumenta Morales (2013), la economía boliviana ha mantenido durante todo el periodo estudiado características de especialización primario-exportadora, heterogeneidad estructural extrema y vulnerabilidad a *shocks* externos que han condicionado las posibilidades y limitaciones de la planificación estatal.

### **7.2.1. La persistencia del patrón primario-exportador**

La dependencia de recursos naturales constituye la restricción estructural más persistente de la economía boliviana. Según Barja (2020), durante los 83 años estudiados, la participación de materias primas en las exportaciones totales se ha mantenido sistemáticamente por encima del 85%, evidenciando las limitaciones de todas las estrategias de diversificación productiva implementadas. Esta dependencia ha generado, como señala el mismo autor, una correlación estrecha entre los ciclos de precios internacionales de materias primas y las posibilidades fiscales de financiar programas de planificación, creando patrones recurrentes de expansión y contracción de las políticas de desarrollo.

La estructura de exportaciones bolivianas ha mostrado una notable estabilidad durante todo el periodo estudiado, con variaciones en la composición específica de productos, pero mantenimiento del carácter primario-exportador. Como documenta Antelo (2000), la minería representó el 85-95% de las exportaciones durante 1942-1985, siendo gradualmente complementada por hidrocarburos (20-50% desde 1972) y productos agrícolas (5-15% desde 1980), pero manteniendo la especialización en materias primas sin procesamiento industrial significativo.

Esta especialización primario-exportadora ha limitado la generación de valor agregado, la creación de empleo de calidad y el desarrollo de capacidades tecnológicas endógenas. Según Wanderley (2015), la economía boliviana ha funcionado históricamente como proveedora de materias primas baratas para economías industrializadas, recibiendo a cambio manufacturas de mayor valor agregado, reproduciendo patrones coloniales de intercambio desigual.

### **7.2.2. Heterogeneidad estructural y dualismo económico**

La heterogeneidad estructural de la economía boliviana ha representado otro desafío persistente para la planificación. La coexistencia de sectores modernos concentrados en actividades extractivas con sectores tradicionales de baja productividad, que concentran la mayoría de la población económicamente activa, ha limitado los efectos

multiplicadores de las inversiones planificadas y mantenido brechas de productividad extremas entre sectores y regiones (Wanderley, 2015).

Esta heterogeneidad se manifiesta en la coexistencia de:

- Sectores extractivos modernos (minería, hidrocarburos) con alta productividad, capital intensivo y vinculación con mercados externos;
- Agricultura campesina tradicional con baja productividad, tecnología rudimentaria y orientación hacia subsistencia;
- Servicios urbanos informales con productividad variable y limitada acumulación de capital;
- Sectores manufactureros pequeños con tecnología obsoleta y mercados restringidos.

Como señala Morales (2013), esta estructura dual ha impedido la conformación de un mercado interno integrado y ha limitado las posibilidades de industrialización basada en encadenamientos productivos internos.

### ***7.2.3. Vulnerabilidad macroeconómica y ciclos de auge y crisis***

Los ciclos macroeconómicos asociados a la planificación boliviana muestran patrones recurrentes de inestabilidad que han afectado la continuidad y efectividad de las políticas de desarrollo. Todos los periodos de planificación ambiciosa han culminado en crisis macroeconómicas severas (1956-1958, 1982-1985, 2014-2019) que han obligado a abandonar objetivos de transformación estructural en favor de políticas de estabilización ortodoxas (Orellana Halkyer, 2019).

### **7.2.4. Transformación territorial y diversificación regional**

La transformación territorial iniciada por el Plan Bohan y consolidada por planes posteriores ha reconfigurado la geografía económica nacional, estableciendo al oriente boliviano como región dinámica

de la economía nacional. La participación del departamento de Santa Cruz en el PIB nacional se incrementó del 8% en 1950 al 28% en 2020, evidenciando el éxito de las políticas de articulación territorial y diversificación productiva regional (Antelo, 2000).

### **7.3. Dimensión ideológica y paradigmática: evolución del pensamiento sobre el desarrollo**

La evolución ideológica de la planificación boliviana refleja las transformaciones más amplias del pensamiento sobre el desarrollo en América Latina y los debates globales sobre el papel del Estado en la economía. Los cambios paradigmáticos en la planificación boliviana han seguido con cierto rezago las transformaciones del pensamiento desarrollista internacional, adaptando enfoques generales a condiciones específicas de la economía y sociedad boliviana (Veltmeyer, 2007).

#### **7.3.1. El paradigma desarrollista: modernización y transformación estructural**

El paradigma desarrollista (1942-1971) se fundamentó en las teorías de modernización y el estructuralismo latinoamericano que postulaban la necesidad de la intervención estatal para superar el subdesarrollo mediante la industrialización sustitutiva. La planificación desarrollista boliviana incorporó los principales postulados del pensamiento cepalino sobre el deterioro de los términos de intercambio, la necesidad de diversificación productiva y la industrialización como mecanismo de superación del subdesarrollo (Love, 1994).

#### **7.3.2. La ideología tecnocrática: eficiencia versus participación**

La ideología tecnocrática (1971-1982) reflejó la influencia de enfoques que privilegiaban la eficiencia técnica sobre consideraciones políticas y sociales. La planificación autoritaria boliviana expresó la hegemonía de concepciones tecnocráticas que postulaban la superioridad del conocimiento técnico especializado sobre los mecanismos democráticos de

toma de decisiones, justificando la concentración del poder decisorio en élites técnicas (Centeno, 1994).

Los postulados de la ideología tecnocrática incluían:

- **Neutralidad técnica:** Las decisiones económicas podían tomarse con criterios puramente técnicos, sin interferencias políticas;
- **Superioridad del conocimiento experto:** Los técnicos especializados tenían mayor capacidad que los políticos para diseñar políticas eficientes;
- **Despolitización del desarrollo:** Los conflictos políticos obstaculizaban la implementación eficiente de programas de desarrollo;
- **Modernización autoritaria:** Los países atrasados requerían periodos de autoritarismo para acelerar procesos de modernización;
- **Integración internacional:** La inserción en mercados globales era prerequisite para acceder a tecnología y financiamiento moderno.

El autoritarismo burocrático latinoamericano se justificó ideológicamente mediante discursos tecnocráticos que prometían superar el atraso económico mediante la aplicación de conocimiento técnico moderno (O'Donnell, 1973).

### ***7.3.3. El paradigma neoliberal: mercado, privatización y reducción del Estado***

El paradigma neoliberal (1985-2005) se basó en la teoría económica neoclásica que postula la superioridad de los mecanismos de mercado sobre la planificación estatal. La implementación del neoliberalismo en Bolivia siguió el patrón regional de reformas estructurales orientadas hacia la liberalización de mercados, la reducción del Estado y la inserción subordinada en la globalización económica (Harvey, 2005).

Los elementos centrales del neoliberalismo incluyeron:

- **Primacía del mercado:** Los mercados libres asignan recursos más eficientemente que la planificación estatal;

- **Reducción del Estado:** El Estado debe limitarse a funciones básicas de regulación y provisión de bienes públicos;
- **Liberalización económica:** La eliminación de controles de precios, comercio y finanzas mejora la eficiencia económica;
- **Privatización:** La transferencia de empresas públicas al sector privado incrementa la productividad;
- **Estabilización macroeconómica:** El control de la inflación y el equilibrio fiscal son prerequisites para el crecimiento;
- **Apertura internacional:** La integración en mercados globales proporciona acceso a tecnología y capital.

El Consenso de Washington sistematizó las políticas neoliberales consideradas necesarias para superar la crisis de la deuda y restaurar el crecimiento en América Latina (Williamson, 1990).

#### **7.3.4. El paradigma del Vivir Bien: postdesarrollo y descolonización**

El paradigma del Vivir Bien (2006-2025) representa un intento de construcción de alternativas postneoliberales fundamentadas en cosmovisiones indígenas. El Vivir Bien boliviano forma parte de los intentos latinoamericanos de construcción de paradigmas alternativos al desarrollo occidental que cuestionan el crecimiento económico ilimitado, la mercantilización de la naturaleza y la homogenización cultural (Gudynas, 2011).

Los elementos distintivos del Vivir Bien incluyen:

- **Armonía con la naturaleza:** El desarrollo debe mantener equilibrios ecológicos y respetar los derechos de la Madre Tierra;
- **Reciprocidad y complementariedad:** Las relaciones económicas deben basarse en principios de ayuda mutua e intercambio equitativo;
- **Diversidad cultural:** El desarrollo debe preservar y fortalecer las identidades culturales de pueblos indígenas;

- **Descolonización:** Es necesario superar patrones coloniales de dominación económica, política y cultural;
- **Pluralidad económica:** Deben coexistir formas estatales, privadas, comunitarias y cooperativas de organización económica;
- **Soberanía sobre recursos naturales:** Los pueblos tienen derecho al control de sus recursos naturales y territorios.

El Vivir Bien no es vivir mejor a costa del otro, sino vivir en armonía y equilibrio con todos los seres de la naturaleza, priorizando la vida sobre el capital y la complementariedad sobre la competencia (Choquehuanca, 2010).

#### **7.4. Lecciones aprendidas y patrones recurrentes**

El análisis histórico de la planificación boliviana permite identificar lecciones importantes sobre las posibilidades y limitaciones de la planificación estatal en contextos de desarrollo tardío que trascienden las especificidades nacionales y contribuyen al debate internacional sobre políticas de desarrollo.

##### **7.4.1. Primera lección: articulación entre ambiciones transformadoras y restricciones estructurales**

La lección más importante se refiere a la necesidad de articular ambiciones transformadoras con restricciones estructurales realistas. Como concluye Mesa Gisbert (2016), las experiencias más exitosas de planificación boliviana han sido aquellas que han logrado equilibrar objetivos ambiciosos de transformación con instrumentos específicos adaptados a las capacidades institucionales y recursos disponibles.

Los planes que lograron resultados más significativos (Plan Bohan, participación popular, primeros años del modelo plurinacional) combinaron:

- Objetivos ambiciosos pero factibles en horizontes temporales realistas;

- Instrumentos específicos adaptados a capacidades institucionales existentes;
- Recursos financieros suficientes y sostenibles;
- Consensos políticos amplios que aseguraron continuidad;
- Mecanismos de seguimiento y evaluación que permitieron ajustes.

En contraste, los planes que enfrentaron mayores dificultades establecieron objetivos desproporcionados respecto a las capacidades institucionales y recursos disponibles, generando frustraciones que erosionaron la legitimidad de la planificación estatal.

#### **7.4.2. Segunda lección: importancia de la continuidad institucional y política**

La segunda lección se relaciona con la importancia de la continuidad institucional y política. Según Mayorga (2007), la discontinuidad política y la debilidad institucional han constituido obstáculos permanentes para la implementación efectiva de planes de mediano y largo plazo, evidenciando la necesidad de generar consensos políticos amplios en torno a objetivos de desarrollo nacional.

La planificación exitosa requiere:

- **Consensos políticos básicos** que trasciendan cambios de gobierno;
- **Institucionalidad estable** que mantenga memoria técnica y continuidad procedimental;
- **Recursos fiscales predecibles** que permitan planificar inversiones de largo plazo;
- **Capacidades técnicas acumuladas** que mejoren progresivamente la calidad de la planificación;
- **Mecanismos de evaluación y aprendizaje** que corrijan errores y consoliden aciertos.

La experiencia boliviana muestra que los cambios abruptos de modelo de desarrollo han impedido la acumulación de aprendizajes

institucionales y han obligado a “reinventar la rueda” en cada periodo, desperdiciando capacidades construidas previamente.

### **7.4.3. Tercera lección: articulación entre planificación central y participación social**

La tercera lección enfatiza la necesidad de articular planificación central con participación social. Como argumenta Bresser-Pereira (2009), las experiencias más innovadoras de planificación boliviana han sido aquellas que han logrado combinar capacidades técnicas especializadas con mecanismos efectivos de participación social, generando legitimidad política y mejorando la calidad técnica de las propuestas.

La planificación participativa efectiva requiere:

- **Espacios institucionalizados** de participación que trasciendan consultas puntuales;
- **Capacidades técnicas diferenciadas** que permitan diálogo entre conocimiento experto y saberes locales;
- **Información accesible** que facilite la participación informada de organizaciones sociales;
- **Mecanismos de control social** que aseguren la implementación de acuerdos participativos;
- **Recursos para la participación** que compensen sus costos a organizaciones populares.

### **7.4.4. Cuarta lección: gestión de la volatilidad de ingresos fiscales**

La cuarta lección se relaciona con la necesidad de gestionar adecuadamente la volatilidad de ingresos fiscales derivados de exportaciones de materias primas. Como señala Barja (2020), todos los modelos de planificación boliviana han enfrentado el desafío de la volatilidad de ingresos fiscales, pero los que implementaron mecanismos de estabilización fueron más exitosos a la hora de mantener continuidad en las políticas de desarrollo.

Los mecanismos más efectivos han incluido:

- **Fondos de estabilización** que acumulen recursos durante periodos de bonanza para utilizarlos en épocas de crisis;
- **Diversificación de fuentes de ingresos fiscales** que reduzcan la dependencia de recursos naturales;
- **Políticas fiscales contracíclicas** que eviten el gasto procíclico durante *booms* de precios;
- **Planificación de escenarios múltiples** que anticipe diferentes trayectorias de precios internacionales;
- **Fortalecimiento de capacidades de recaudación tributaria** que generen ingresos más estables.

#### **7.4.5. Quinta lección: construcción de capacidades técnicas e institucionales**

La quinta lección enfatiza la importancia de la construcción progresiva de capacidades técnicas e institucionales. Como documenta Finot (2009), los periodos más exitosos de planificación boliviana han sido aquellos que invirtieron sistemáticamente en formación de recursos humanos especializados, desarrollo de sistemas de información y fortalecimiento de instituciones de planificación.

La construcción de capacidades requiere:

- **Formación sistemática** de planificadores especializados en universidades e institutos técnicos;
- **Sistemas de información** económica y social que proporcionen datos confiables para la planificación;
- **Metodologías estandarizadas** de formulación, evaluación y seguimiento de planes y proyectos;
- **Intercambio técnico** con experiencias internacionales exitosas de planificación;

- **Institucionalidad estable** que mantenga memoria técnica y permita acumulación de aprendizajes.

## **7.5. Perspectivas futuras y desafíos emergentes**

Las perspectivas futuras de la planificación boliviana deberán considerar transformaciones profundas en el contexto nacional e internacional que modificarán las condiciones tradicionales del desarrollo y exigirán innovaciones significativas en enfoques, metodologías e instrumentos de planificación.

### **7.5.1. El desafío del cambio climático**

El cambio climático representa probablemente el desafío más complejo para la planificación del siglo XXI. Como advierte Ribeiro (2008), Bolivia es uno de los países más vulnerables al cambio climático global, con ecosistemas frágiles, economía dependiente de recursos naturales climáticamente sensibles y poblaciones rurales expuestas a eventos climáticos extremos.

Los impactos del cambio climático en Bolivia incluyen:

- **Retroceso glaciar** que afecta la disponibilidad de agua para consumo humano, riego y generación eléctrica;
- **Cambios en patrones de precipitación** que alteran los ciclos agrícolas tradicionales;
- **Eventos climáticos extremos** (sequías, inundaciones, granizadas) más frecuentes e intensos;
- **Degradación de ecosistemas** que afecta la biodiversidad y servicios ambientales;
- **Desplazamientos poblacionales** causados por deterioro de condiciones de vida rurales.

La planificación climática requiere:

- **Estrategias de adaptación** que protejan medios de vida de poblaciones vulnerables;

- **Políticas de mitigación** que reduzcan emisiones de gases de efecto invernadero;
- **Diversificación económica** hacia sectores menos vulnerables al clima;
- **Sistemas de alerta temprana** que anticipen eventos climáticos extremos;
- **Cooperación internacional** para acceder a financiamiento climático y transferencia tecnológica.

### ***7.5.2. La revolución tecnológica y la economía del conocimiento***

La revolución tecnológica basada en inteligencia artificial, biotecnología, nanotecnología y energías renovables, plantea desafíos inéditos para países de desarrollo tardío como Bolivia. Según Castells (2000), la nueva economía del conocimiento exige capacidades de innovación, absorción tecnológica y formación de capital humano especializado que excedan las capacidades tradicionales de planificación sectorial.

Los desafíos tecnológicos incluyen:

- **Brecha digital** que separa poblaciones con acceso a tecnologías modernas de aquellas excluidas;
- **Obsolescencia de sectores tradicionales** que requieren reconversión productiva;
- **Demanda de nuevas competencias** laborales para la economía digital;
- **Dependencia tecnológica** de países avanzados que concentran la innovación;
- **Riesgos de automatización** que pueden eliminar empleos tradicionales.

La planificación tecnológica requiere:

- **Políticas de ciencia y tecnología** que promuevan investigación e innovación local;

- **Sistemas educativos modernizados** que formen competencias para la economía del conocimiento;
- **Infraestructura digital** que garantice acceso universal a tecnologías de información;
- **Incubadoras de empresas** que promuevan emprendimientos tecnológicos;
- **Cooperación internacional** para transferencia tecnológica y formación especializada.

### ***7.5.3. La transición energética global***

La transición energética global hacia fuentes renovables representa tanto oportunidades como amenazas para una economía dependiente de exportaciones de hidrocarburos. Como señala Svampa (2019), Bolivia deberá desarrollar estrategias de diversificación que aprovechen su potencial en minerales críticos para tecnologías limpias (litio, cobalto, tierras raras), mientras gestiona la eventual reducción de la demanda de gas natural.

Las oportunidades incluyen:

- **Industrialización del litio** para baterías de vehículos eléctricos y almacenamiento energético;
- **Desarrollo de energías renovables** (solar, eólica, geotérmica) aprovechando recursos naturales abundantes;
- **Producción de hidrógeno verde** utilizando energía renovable excedentaria;
- **Servicios ambientales** (captura de carbono, conservación de biodiversidad) con valor en mercados internacionales;
- **Turismo sostenible** que aproveche la diversidad de ecosistemas.

Las amenazas incluyen:

- **Reducción de demanda** de gas natural por transición hacia energías limpias;

- **Volatilidad de precios** de minerales críticos por desarrollo de tecnologías sustitutos;
- **Competencia internacional** en mercados de energías renovables;
- **Costos de transición** hacia nuevas matrices energéticas;
- **Stranded assets** en infraestructura de hidrocarburos convencionales.

#### **7.5.4. Planificación prospectiva y escenarios múltiples**

La creciente incertidumbre del contexto internacional requiere metodologías de planificación prospectiva que consideren múltiples escenarios futuros posibles. Godet (2007) señala que la planificación tradicional basada en proyecciones lineales del pasado resulta inadecuada en contextos de cambio acelerado y alta incertidumbre, requiriéndose enfoques prospectivos que anticipen rupturas y discontinuidades.

La planificación prospectiva incluye:

- **Análisis de tendencias** globales que pueden afectar el desarrollo nacional;
- **Construcción de escenarios** alternativos de evolución futura;
- **Identificación de señales débiles** que pueden anunciar cambios importantes;
- **Análisis de riesgos** y oportunidades asociados a diferentes futuros posibles;
- **Estrategias robustas** que funcionen bien en múltiples escenarios.

#### **7.5.5. Planificación adaptativa y aprendizaje continuo**

La complejidad creciente de los desafíos de desarrollo requiere enfoques adaptativos que permitan ajustes continuos basados en aprendizajes de la implementación. Para Rondinelli (1993), la planificación adaptativa reconoce las limitaciones del conocimiento *ex ante* y establece mecanismos de aprendizaje continuo que mejoran progresivamente las políticas públicas.

La planificación adaptativa incluye:

- **Experimentación controlada** mediante proyectos piloto que testen innovaciones antes de escalarlas;
- **Sistemas de monitoreo** en tiempo real que proporcionen información sobre resultados de políticas;
- **Mecanismos de retroalimentación** que incorporen aprendizajes en ajustes de políticas;
- **Evaluación de impacto** rigurosa que identifique causalidades entre intervenciones y resultados;
- **Gestión del conocimiento** que sistematice y difunda lecciones aprendidas.

#### **7.5.6. Planificación territorial multiescalar**

La creciente importancia de dinámicas territoriales requiere enfoques de planificación que articulen múltiples escalas geográficas, desde lo local hasta lo global. Como analiza Boisier (2004), el desarrollo territorial requiere articulación coherente entre dinámicas locales, regionales, nacionales e internacionales que optimice potencialidades específicas de cada territorio.

La planificación territorial multiescalar incluye:

- **Identificación de vocaciones territoriales** específicas basadas en recursos y capacidades locales;
- **Articulación de escalas** que conecte dinámicas locales con mercados y redes globales;
- **Cooperación intermunicipal** que aproveche economías de escala en provisión de servicios;
- **Corredores de desarrollo** que integren territorios complementarios;
- **Gobernanza territorial** que coordine actores públicos, privados y sociales.

## **7.6. Reflexiones finales: la planificación como proceso histórico inacabado**

La historia de la planificación del desarrollo en Bolivia durante los últimos 83 años constituye un laboratorio excepcional para comprender las complejidades, potencialidades y limitaciones de la intervención estatal en procesos de desarrollo tardío. Como concluye Prats (2005), la experiencia boliviana demuestra que la planificación puede generar transformaciones significativas en ámbitos específicos (articulación territorial, inclusión social, modernización institucional), pero enfrenta limitaciones estructurales persistentes que requieren horizontes temporales de muy largo plazo para ser superadas.

### **7.6.1. Perspectivas de futuro**

Las perspectivas futuras de la planificación boliviana dependerán de la capacidad del país para:

- **Construir consensos nacionales básicos** sobre objetivos de desarrollo que trasciendan diferencias partidarias y regionales, estableciendo elementos de continuidad que permitan acumulación de capacidades institucionales.
- **Innovar metodológicamente**, incorporando enfoques prospectivos, adaptativos y territoriales que mejoren la capacidad de anticipar cambios, aprender de la experiencia y articular dinámicas multiescales.
- **Diversificar la estructura productiva** aprovechando oportunidades de la transición energética global, la economía del conocimiento y los mercados de servicios ambientales, reduciendo la dependencia histórica de exportaciones de materias primas.
- **Fortalecer capacidades de innovación** mediante inversiones sostenidas en educación superior, investigación científica, transferencia tecnológica y emprendimiento innovador que generen capacidades endógenas de desarrollo tecnológico.

- **Gestionar sosteniblemente recursos naturales**, equilibrando objetivos de crecimiento económico con preservación ambiental y derechos de pueblos indígenas, anticipando los impactos del cambio climático global.

### **7.7. Lecciones para el debate internacional**

Las lecciones derivadas de la experiencia boliviana trascienden el ámbito nacional, contribuyendo al debate internacional sobre alternativas de desarrollo que articulen eficiencia económica, equidad social, sostenibilidad ambiental y respeto a la diversidad cultural. En un mundo atravesado por crisis múltiples (climática, energética, alimentaria, social), la experiencia boliviana de planificación intercultural y participativa ofrece elementos valiosos para repensar los paradigmas del desarrollo en el siglo XXI.

La planificación boliviana demuestra que es posible construir alternativas inteligentes que combinen políticas sociales con libertad económica, sin soslayar el crecimiento económico con inclusión social, soberanía nacional con integración internacional, modernización tecnológica con preservación cultural, y aprovechamiento de recursos naturales con sostenibilidad ambiental. Sin embargo, también evidencia las dificultades de transformar estructuras económicas históricamente consolidadas y la necesidad de horizontes temporales de muy largo plazo para generar cambios estructurales profundos.

En conclusión, la historia de la planificación económica en Bolivia constituye un testimonio de la persistencia de sociedades periféricas por construir alternativas de desarrollo que respondan a sus especificidades históricas, culturales y geográficas. Los logros parciales y las limitaciones estructurales de esta experiencia proporcionan lecciones valiosas para otros países que enfrentan desafíos similares de desarrollo tardío, diversidad cultural y dependencia de recursos naturales. La planificación boliviana continúa siendo un proceso histórico abierto, cuyas próximas etapas dependerán de la capacidad nacional para aprender de las experiencias pasadas e innovar frente a los desafíos emergentes del siglo XXI.

## Bibliografía

- Almaraz Paz, S.  
1958 *El poder y la caída: El estaño en la historia de Bolivia*. Los Amigos del Libro.
- Antelo, E.  
2000 *Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985*. Cepal.
- Arce Catacora, L.  
2011 *El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- 2015 *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- 2021 *Reconstruyendo la economía para vivir bien*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Banco Central de Bolivia  
2019 *Memoria anual 2018*. Banco Central de Bolivia.
- Barja, G.  
2020 *Economía boliviana: Fundamentos, transformaciones y perspectivas*. La Paz: Plural editores.
- Barja, G.; D. Zavaleta  
2016 *El impacto de las nacionalizaciones en el crecimiento y la distribución en Bolivia*. Fundación ARU.
- Bedregal, G.  
1999 *Bolivia: Medio siglo de minería nacionalizada (1952-2002)*. La Paz: Plural editores.
- Boisier, S.  
2004 “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): Un imperativo categórico”. *Estudios Sociales*, vol. 12, núm. 23: 10-36.
- Booth, D.; S. Clisby; C. Widmark  
1997 *Empowerment and protection: Strategies against domestic violence in Nicaragua*. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Bresser-Pereira, L. C.  
2009 *Developing Brazil: Overcoming the failure of the Washington Consensus*. Lynne Rienner Publishers.

- Cariaga, J. L.  
1996 *Estabilización y desarrollo: Importantes lecciones del programa económico de Bolivia*. Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M.  
2000 *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1: *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Centeno, M. A.  
1994 *Democracy within reason: Technocratic revolution in Mexico*. Pennsylvania State University Press.
- Choquehuanca, D.  
2010 *Hacia la reconstrucción del Vivir Bien*. América Latina en Movimiento.
- Conaghan, C.; J. Malloy; L. Abugattas  
1990 *Business and the "boys": The politics of neoliberalism in the Central Andes*. Latin American Research Review.
- Condarco Morales, R.  
1985 *Zárate, el "Temible" Willka: Historia de la rebelión indígena de 1899 en la República de Bolivia*. La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos.
- Contreras, M. E.  
2003 *Reformas y desafíos de la educación. Bolivia en el siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea*. F. Campero (ed.). Harvard Club de Bolivia. 485-508.
- Dunkerley, J.  
1984 *Rebellion in the veins: Political struggle in Bolivia, 1952-1982*. Verso Books.
- Espósito, C.; J. Arteaga  
2006 *La economía política de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.
- Faguet, J. P.  
2004 *Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia*. Journal of Public Economics.
- 2009 *Governance from below: A theory of local government with two empirical tests*. Political Science and Political Economy Working Paper, 2.

Finot, I.

2009 *Planificación y gestión estratégica del desarrollo*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

2018 *El Sistema de Planificación Integral del Estado en Bolivia*. Revista de Administración Pública.

Gacitúa-Marió, E.; Q. Wodon

2001 *Measurement and meaning: Combining quantitative and qualitative methods for the analysis of poverty and social exclusion in Latin America*. World Bank Technical Paper.

García Linera, Á.

2006 *El evismo: Lo nacional-popular en acción*. Observatorio Social de América Latina.

2008 *La potencia plebeya: Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Clacso.

2010 *La construcción del Estado*. Discursos y Ponencias del Vicepresidente del Estado.

2011 *Las tensiones creativas de la revolución: La quinta fase del proceso de cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Godet, M.

2007 *Prospectiva estratégica: Problemas y métodos*. Cuadernos de LIPSOR.

Gray Molina, G.

2007 *La economía más allá del gas: Una evaluación del desempeño y las políticas económicas durante el gobierno del MAS*. Fundación Milenio.

Gudynas, E.

2011 *Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo*. América Latina en Movimiento.

Harvey, D.

2005 *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Hirschman, A. O.

1961 *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.

Huanacuni, F.

2010 *Buen Vivir / Vivir Bien: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.

- Hurtado, J.  
2008 *El katarismo*. Hisbol.  
Instituto Nacional de Estadística
- 2019 *Encuesta de hogares 2018: Principales resultados*. Instituto Nacional de Estadística.
- Klein, H.  
2011 *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud.
- Kohl, B.  
2003 *Restructuring citizenship in Bolivia: El Plan de Todos*. International Journal of Urban and Regional Research.
- Laserna, R.  
1984 *Estado y crisis económica en Bolivia*. Ceres.
- Love, J. L.  
1994 *Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930*. Cambridge University Press.
- Loza, G.  
2004 *Capitalización y privatización en Bolivia*. Fundación Milenio.
- Machicado Saravia, F.  
2010 *La economía boliviana en el siglo XX*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.
- Malloy, J.  
1989 *Bolivia: La revolución inconclusa*. Ceres.
- Mayorga, R. A.  
1991 *De la anomia política al orden democrático: Democracia, Estado y movimientos sociales en Bolivia*. Cebem.
- 2007 *Outsiders políticos y crisis de los partidos en Bolivia*. Revista de Ciencia Política.
- Mesa Gisbert, C. D.  
2016 *Historia de Bolivia*. Editorial Gisbert.
- Ministerio de Desarrollo Productivo  
2016 *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Diversificación 2016-2020*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo  
2006 *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2011*. Gaceta Oficial de Bolivia.

- 2016 *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020*. Gaceta Oficial de Bolivia.
- 2021 *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025: Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien*. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Morales, J. A.
- 1988 *La crisis económica en Bolivia*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.
- 2013 *Crecimiento económico, pobreza y desigualdad en Bolivia*. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.
- Morales, J. A.; J. Espejo
- 2013 *Bolivia: Economía y pobreza - Análisis de dos décadas 1989-2009*. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.
- Morales, J. A.; J. Sachs
- 1990 *Bolivia's economic crisis*. University of Chicago Press.
- Núñez del Prado, A.
- 1987 *Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987: Una experiencia de planificación participativa*. La Paz: Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- O'Donnell, G.
- 1973 *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American politics*. Institute of International Studies, University of California.
- O'Neill, K.
- 2005 *Decentralizing the state: Elections, parties, and local power in the Andes*. Cambridge University Press.
- Orellana Halkyer, R.
- 2019 *Hacia el post-extractivismo: Construcción de alternativas al modelo extractivista desde los territorios*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.
- Pereira, R.
- 2003 *Bolivia: Sistema político después de la transición*. Fundación Milenio.
- Peres Cajías, J. A.
- 2013 *Bolivian public finances, 1882-2010: The challenge to make social spending sustainable*. Revista de Historia Económica.

- 2014 *Bolivian public finances during the twentieth century: Federalism, fiscal decentralization, and the market economy*. Working Paper Series DT-IECON.
- Poveda, P.
- 2018 *El litio en Bolivia: Oportunidades y desafíos*. Fundación Jubileo.
- Prats, J.
- 2005 *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ribeiro, S.
- 2008 *Cambio climático, tecnologías transgénicas y soberanía alimentaria*. Biodiversidad, Sustento y Culturas.
- Roca, J. L.
- 2007 *Economía y sociedad en el oriente boliviano (siglos XVI-XX)*. Editorial Oriente.
- Romero, C.
- 2019 *Planificación territorial en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Revista Boliviana de Geografía.
- Rondinelli, D. A.
- 1993 *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. Routledge.
- Sachs, J.
- 1987 *The Bolivian hyperinflation and stabilization*. American Economic Review.
- Sandoval Arenas, C.
- 2003 *La reforma agraria boliviana: Avances y retrocesos después de 50 años*. Nueva Sociedad.
- Stefanoni, P.
- 2010 *¿Y quién no querría “vivir bien”? Encrucijadas del proceso de cambio boliviano*. Crítica y Emancipación.
- Svampa, M.
- 2019 *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Calas.
- Tarqui Delgado, R.
- 2020 *Plan Bohan, punto de inflexión en el desarrollo rural y agroindustrial de Bolivia*. La Paz: APTHAPI.

- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape)  
2019 *Dossier de estadísticas sociales y económicas de Bolivia*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- Únzaga de la Vega, O.  
2007 *Los ferrocarriles de Bolivia: Un viaje a nuestra memoria*. Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia.
- Veltmeyer, H.  
2007 *On the move: The politics of social change in Latin America*. University of Toronto Press.
- Villegas, C.  
2007 *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energía.
- Wanderley, F.  
2015 *El desarrollo en cuestión: Reflexiones desde América Latina*. La Paz: Cides-UMSA.  
2020 *Desafíos del desarrollo en Bolivia: Continuidades y rupturas*. La Paz: Cides-UMSA.
- Williamson, J.  
1990 "What Washington means by policy reform". *Latin American adjustment: How much has happened?* J. Williamson (ed.) Institute for International Economics.
- Zavaleta Mercado, R.  
1986 *Lo nacional-popular en Bolivia*. Siglo XXI Editores.

Edición especial  
Año del Bicentenario



20

**ANALISIS**  
investigaciones