

Las instituciones (capturadas) y el Estado (subjeto) de Bolivia: del Estado republicano al nacional

*The institutions (captured) and the (subjective)
State of Bolivia: from the Republican State to the National*

Guillermo Guzmán Prudencio¹

Resumen

Este artículo busca caracterizar a la sociedad y al Estado en Bolivia a partir del marco teórico propuesto por la nueva economía institucional. En la primera parte se presentan los principales elementos teóricos en torno a conceptos como instituciones políticas y económicas extractivas, centralidad política y disputa de poder entre Estado y sociedad, entre otros. En la segunda parte se hace una breve recapitulación histórica sobre Bolivia, a la luz de los principales componentes analíticos y de algunas de las diferentes configuraciones estatales del país. Por último se presentan las principales conclusiones y algunas interrogantes para abrir nuevas sendas de investigación en torno a la línea temática principal.

Palabras clave: Bolivia, estatalidad, economía institucional, instituciones extractivas.

1 Guillermo Guzmán Prudencio es doctor en Economía Aplicada (Programa de Estado de Derecho y Buen Gobierno) por la Universidad de Salamanca (España). Actualmente es profesor investigador en el Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). gguzman@cides.edu.bo

Abstract

The article seeks to characterize the society and the State in Bolivia from the theoretical framework proposed by the new institutional economy. In the first part is presented the main theoretical elements around concepts such as extractive political and economic institutions, political centrality and the power dispute between the State and society, among others. In the second part, a brief historical recapitulation of Bolivia is developed, in light of the main analytical components and some of the different State configurations of the country. Finally, the main conclusions and some questions are presented to open new research paths around the main thematic line.

Keywords: *Bolivia, statehood, institutional economy, extractive institutions.*

En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.
Hobbes (2005 [1651]: 103).

[...] y lo convierte en un absurdo viviente, en un cazador sin brazos y sin piernas, en una liebre que corre tras un tigre que duerme.
Cortázar (2009: 179).

Introducción

El presente estudio es una breve revisión de una parte importante de la historia boliviana, a la luz de los principales elementos teóricos desarrollados por la moderna economía institucional (Acemoglu y Johnson, 2005; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005; Acemoglu y Robinson, 2012 y 2019). En concreto, se trata de un análisis de las diferentes instituciones bolivianas (políticas y económicas) y su carácter dentro del proceso histórico nacional de búsqueda constante para la creación de instituciones más incluyentes. De manera paralela, y a modo de estructura, el estudio también evalúa algunas

de las configuraciones estatales que Bolivia ha tenido, circunscritas, además, dentro de otro gran proceso nacional (igual de constante) por la constitución de ciertos elementos de centralidad política mínima².

En ese marco, la primera parte (“La economía institucional: la teoría”) desarrolla una síntesis de los principales elementos teóricos de la economía institucional. En específico intenta caracterizar a las instituciones (políticas y económicas), diferenciándolas entre extractivas e inclusivas; es decir, de acuerdo con sus particularidades respecto a elementos como el acceso al poder, la generación de incentivos para la innovación, la promoción de la libertad y la creación de riqueza. Asimismo, presenta la segunda dimensión de análisis teórico, con dos conceptos centrales: el poder del Estado (en tanto centralidad política) y el poder de la sociedad (como elemento contrapuesto). Las posibles combinaciones entre ambos y su relación con las instituciones –antes enunciadas– resultan fundamentales para comprender por qué algunos países son capaces de generar desarrollo económico, libertad y bienestar social, y otros, sencillamente, no.

La segunda parte (“Las instituciones y el Estado en Bolivia”) discurre a través de tres de las principales configuraciones estatales que ha tenido el país: el Estado republicano (1825-1899), el Estado liberal (1899-1952) y el Estado nacional (1952-2009)³. El análisis busca comprender mejor el carácter específico de las diferentes instituciones bolivianas dentro de las también distintas configuraciones estatales ensayadas (enfocándose tanto en el carácter de las primeras como en el grado de estatalidad de las segundas); es decir, comprender qué tan inclusivas fueron (o son) las instituciones bolivianas y qué grado de estatalidad ha logrado el Estado boliviano (en tanto centralidad política y poder público objetivo y neutral).

-
- 2 Estos dos procesos podrían comprenderse –de manera intuitiva– como convergentes, o al menos como complementarios. Al fin y al cabo, se trata de la construcción de las instituciones y de la constitución del propio Estado. Sin embargo, y como se desarrolla a lo largo de la investigación, su relación no parece ser tan directa ni simple.
 - 3 Dado que el análisis finaliza con el Estado nacional, no se aborda, en consecuencia, la actual configuración correspondiente al Estado plurinacional. Esto se debe a la complejidad del tema y a la necesidad de un ensayo aparte para su desarrollo particular. No obstante, las conclusiones aquí presentadas aportan elementos que buscan abrir nuevas líneas de investigación sobre el carácter de las instituciones y de la centralidad política en la Bolivia actual.

Si bien la historia boliviana está marcada por la constante búsqueda y creación de instituciones inclusivas (con poco éxito, como se verá más adelante), la tarea inicial de creación de una centralidad política mínima o, aún mejor, la creación de un poder público neutral y objetivo que pudiera parecerse a un Estado parece ser un asunto pendiente (Guzmán y Rodríguez, 2015). La hipótesis principal de este estudio plantea que es justo esa ausencia de un Estado objetivo en Bolivia lo que, en definitiva, ha evitado la creación de verdaderas instituciones inclusivas.

Este artículo se cierra exponiendo las conclusiones, procurando identificar algunos elementos fundamentales (correspondientes al carácter de las instituciones y a la forma del Estado en Bolivia) presentes de manera sistemática en el análisis histórico expuesto y, por tanto, potencialmente importantes para la comprensión de la realidad boliviana actual. Esos resultados son discutidos como evidencia para la contrastación de la hipótesis central y, en consecuencia, determinan algunas de las nuevas y potenciales perspectivas para continuar y profundizar el estudio de la economía institucional en Bolivia.

La economía institucional: la teoría

Las más novedosas aproximaciones teóricas sobre el desarrollo económico plantean modelos o esquemas analíticos complejos en los que, a diferencia de otras teorías económicas previas, las instituciones tienen un papel central. Sin lugar a duda, los trabajos de Acemoglu y Johnson (2005), Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) y Acemoglu y Robinson (2012 y 2019) son algunos de los más importantes y los que mayor atención han recibido⁴. En ellos se plantea la idea principal de que el éxito económico de los países (la

4 Por supuesto que la atención que la economía pone en el papel de las instituciones tiene importantes referentes mucho más antiguos y diversos. Aproximaciones a la economía institucional pueden ser encontradas en otras ramas económicas, como la propia economía política, la elección pública o el bienestar social (véanse: Arrow, 1951; Downs, 1957; Buchanan y Tullock, 1962; Sen, 2017). Destacan por su cercanía los trabajos de North y Thomas (1973) y North (1990).

generación de riqueza, la prosperidad y el bienestar social) se da mediante la combinación de unas determinadas instituciones políticas y económicas, denominadas o clasificadas como inclusivas, junto con cierta centralidad política mínima. Los casos de poco desarrollo o de retraso económico, en cambio, son el resultado de la existencia o de la predominancia de las instituciones contrarias, denominadas extractivas.

Instituciones económicas y políticas: extractivas o inclusivas

Este enfoque teórico plantea que las *instituciones políticas extractivas*, aquellas caracterizadas por la excesiva concentración del poder en pocas manos y sin límites efectivos para su ejercicio, en general se sustentan en *instituciones económicas extractivas*; es decir, en sistemas económicos en los que un grupo (típicamente pequeño) extrae (de alguna manera) rentas del resto de la población para su beneficio.

Ese tipo de equilibrio suele caracterizarse por desconocer o desproteger determinados derechos de grupos específicos (derechos sobre la propiedad, sobre el trabajo o incluso sobre la vida), como mecanismo *político* para garantizar la extracción de las rentas *económicas* (piénsese en los múltiples ejemplos de segregación racial, en general sostenidos por leyes racistas y que, en algunos casos, derivaron de modo directo en formas más o menos explícitas de esclavitud).

Tal sistema está ideado para consolidar el poder de la élite gobernante, procurando que el poder económico no se distancie del poder político. Por consiguiente, el sistema es renuente a la emergencia de poderes económicos alternativos que, de manera eventual, pudieran disputar la tenencia del poder político, siendo el Estado el encargado de sofocar o, en su caso, de capturar esos poderes económicos alternativos y peligrosos.

De ahí que un sistema de instituciones extractivas elimine todo incentivo para la creación de nuevas actividades económicas, debido a que sus frutos pueden ser capturados con facilidad por el poder político. Por tanto, se restringen todos los incentivos para la innovación y la creación de riqueza, toda vez que la sustitución de lo viejo por lo nuevo (con sus respetivos

ganadores y perdedores)⁵ puede –de nuevo– desestabilizar el poder económico y, en última instancia, el político. En ese marco, la teoría plantea la existencia de un equilibrio extractivo –tristemente– estable, donde los recursos de las instituciones económicas extractivas apuntalan y sustentan a las instituciones políticas extractivas, al mismo tiempo que estas últimas legitiman y legalizan el funcionamiento de las primeras.

Al contrario, los países que cuentan con instituciones políticas inclusivas, caracterizadas por la pluralidad política y la existencia de canales (más o menos claros) para la participación ciudadana y el acceso al poder, suelen contar también con instituciones económicas inclusivas; es decir, con reglas (respeto a los derechos, en particular) que promueven la innovación tecnológica, con la consecuente destrucción creativa y la potencial generación de nuevas riquezas. Ese proceso se caracterizaría por mejoras constantes en la productividad, así como por la existencia de incentivos correctos para la promoción de la educación, las habilidades, las competencias y el conocimiento, desembocando –en definitiva– en mayores y en mejores niveles de bienestar social.

De manera similar a lo que ocurre en los países que tienen instituciones políticas y económicas extractivas, existiría un equilibrio (en este caso virtuoso) en los países con instituciones políticas y económicas inclusivas, ya que las primeras promoverían la constante generación de nueva riqueza que, de alguna manera, evitaría la concentración constante del poder económico y del poder político (todo el tiempo hay nuevos actores económicos y es poco probable conseguir su exclusión del poder político).

Una tercera combinación es posible cuando concurren instituciones extractivas junto con instituciones inclusivas (pueden ser políticas o económicas). En esos casos, la teoría plantea una propensión al desequilibrio, donde o se imponen las instituciones extractivas o lo hacen las inclusivas, siendo muy difícil la convivencia de ambas. Piénsese en el caso de Estados Unidos, en la década de 1960, donde en algunos Estados todavía existían instituciones políticas extractivas en la forma de mecanismos legales de

5 Esta idea se apoya en el concepto de ‘destrucción creativa’ desarrollado por Schumpeter (1961).

segregación contra la población afroamericana, al mismo tiempo que las instituciones económicas eran ya por completo inclusivas (muchas familias afroamericanas habían logrado cierto nivel económico como para pensar en mandar a sus hijos a la universidad; sin embargo, su acceso estaba restringido desde lo político). En ese caso, y tras una larga lucha por los derechos civiles, se impusieron las instituciones inclusivas.

Por el contrario, en el caso de Cuba, la élite gobernante impuso una serie de instituciones políticas extractivas (un único partido político, por ejemplo), las cuales contuvieron la presión social para lograr instituciones económicas más inclusivas (actividades económicas por fuera del control de la élite política, como una tienda o un taxi), impidiendo, por consiguiente, el surgimiento de nuevos poderes económicos que pudiera disputarles –de modo eventual– el poder político.

La centralidad política: el poder del Estado y el poder de la sociedad

La teoría contempla una segunda dimensión de análisis, enfocada en la necesidad de cierta centralidad política (similar a la estatalidad) como elemento básico para la existencia de cualquiera de los tres sistemas desarrollados. Su ausencia desembocaría, como es lógico, en un estado de caos, así como en la inexistencia del Estado político, la guerra civil, el desastre o la caída en estado de naturaleza (Hobbes, 2005 [1651]). Sin embargo, el caso opuesto, esto es la existencia de una centralidad política (la existencia de un *Leviatán*, siguiendo a Hobbes), no deriva de manera directa en un sistema virtuoso, pudiendo desembocar tanto en un sistema despótico (un *Leviatán despótico*, un monstruo soberano que rige la vida de los hombres) o en un *Leviatán encadenado* (paradigma de una centralidad política controlada).

El esquema anterior plantea la existencia de una especie de *pasillo estrecho* como figuración de un equilibrio al que llegan solamente unos pocos países; un equilibrio entre el poder del Estado, que llevado al extremo desemboca en tiranía, y el poder de la sociedad, que llevado al extremo desemboca en el caos. En ese pasillo estrecho se daría (de forma poco habitual) un adecuado equilibrio de esas fuerzas y se lograría (de manera figurativa) el

mencionado *Leviatán encadenado*, o la consecución de un Estado lo bastante fuerte como para hacer cumplir las leyes, proporcionar servicios y solucionar conflictos, pero al mismo tiempo lo bastante controlado por una sociedad bien organizada que le impediría cualquier deriva tiránica.

Esa dimensión de la teoría, referida al poder del Estado (centralidad política) y al poder de la sociedad (como fuerza contrapuesta), se articula del todo con la primera dimensión, abocada a la caracterización de las instituciones políticas y económicas (sean extractivas o inclusivas). De esa manera, resulta que la existencia de un Estado poderoso, sumada a la presencia de instituciones extractivas (piénsense en Corea del Norte, y su monarquía comunista, como institución política extractiva arquetípica), da lugar, sin duda, a un *Leviatán despótico*.

Los casos intermedios, es decir de los países con Estados más o menos fuertes (o con una centralidad política mínima) y una combinación de instituciones extractivas e inclusivas, se debaten en la disputa de esas fuerzas que buscan imponerse unas sobre otras. De nuevo, allá donde se impongan las instituciones políticas y económicas inclusivas, a partir de la existencia de una centralidad política mínima, se dan los casos de Estados poderosos pero controlados (*Leviatán encadenado*) que, a su vez, propician los mayores niveles de desarrollo económico y de bienestar social.

Por último, si no existe la mencionada centralidad política mínima (caso del *Leviatán ausente*), pueden darse combinaciones de instituciones económicas más o menos extractivas, o incluso inclusivas, pero es difícil hablar de instituciones políticas (cualquiera sea su carácter). En tales casos, las sociedades se organizan mediante sistemas premodernos (previos al Estado y al derecho).

La ausencia de un Estado capaz de hacer respetar unas determinadas leyes lleva a que la sociedad se organice siguiendo una serie de reglas impuestas por otros sistemas menores. De ese modo, la familia, el clan, la tribu, el chamán, la iglesia, el sindicato, el pastor, la comunidad, el partido o el gremio son capaces de imponer, al menos de modo parcial, sus normas sobre la sociedad. Acemoglu y Robinson (2019) llaman a esa circunstancia o estado la *jaula de normas*, ya que su existencia impide el surgimiento de un sistema político mayor (que eventualmente se parezca a un Estado).

Esos sistemas normativos basan su legitimidad en elementos culturales (instituciones informales) como el mito, el tabú o la creencia mágica que, en definitiva, ayudan a preservar las relaciones de poder existentes y evitan la aparición de una jerarquía política que quiera, dado el caso, convertirse en un *Leviatán*.

Las instituciones y el Estado en Bolivia

La construcción del Estado en Bolivia a lo largo de su historia es, sin lugar a dudas, un esfuerzo por la creación y la transformación de las instituciones nacionales a partir de una herencia colonial. En tal sentido, como instrumento para analizar tanto el carácter (sea este inclusivo o extractivo) de las instituciones políticas y económicas como la mayor o la menor centralidad política boliviana, en cuanto poder del Estado enfrentado al poder de la sociedad, la teoría de la economía institucional podría ayudarnos a entender ese proceso.

Para tal efecto, este apartado contiene el análisis de algunas de las diferentes configuraciones estatales que existieron en Bolivia desde la fundación de la República; es decir, desde el Estado republicano y el Estado liberal hasta el Estado nacional, procurando, en todos los casos, aplicar los elementos teóricos antes señalados, cotejándolos con la evidencia histórica existente.

Estado republicano (1825-1899)

Entrando en materia, el nacimiento de la República de Bolivia en 1825 fue en efecto tardío en comparación con el resto de los países de la región (Argentina en 1810, Chile en 1818 o Perú en 1821), debido, entre otros factores, a la disputa de su administración entre el Virreinato de Lima y el Virreinato del Río de la Plata, administradores oscilantes del Reino de España sobre la Audiencia de Charcas, como el conjunto de provincias que dio lugar a la conformación del país (Roca, 2017).

Esa independencia tardía, y de alguna manera emancipada de las nacientes potencias regionales, también se debió a la resistencia española

por ceder el control sobre el territorio y sus recursos, en particular sobre el Cerro Rico de Potosí. De hecho, la Audiencia de Charcas (ubicada en Chuquisaca, donde se asienta la actual ciudad de Sucre), se configuró como la estructura política dedicada a la administración de la riqueza minera proveniente de la exploración de la plata de Potosí.

En ese contexto, es innegable que la administración española sobre las provincias altoperuanas (la actual Bolivia) fue un caso arquetípico de construcción de instituciones económicas extractivas al servicio de una pequeña élite política (Acemoglu y Robinson, 2012). Las correspondientes instituciones políticas (también extractivas) reconocían a los individuos según su procedencia racial (españoles, criollos, mestizos o indígenas), siendo los primeros poseedores de un espectro amplio de derechos (en tanto élite) y los últimos depositarios de algunas garantías mínimas poco aplicables, restringiendo de manera muy efectiva cualquier posibilidad de participación política de la población indígena en la toma de decisiones.

Por otra parte, solamente los españoles (con contadas excepciones) eran susceptibles de ocupar los principales puestos políticos y administrativos, así como clericales, y, en consecuencia, de beneficiarse de su influencia, su prestigio y sus rentas. En cuanto a las instituciones económicas como la *mita* (trabajo obligatorio de los indígenas en las minas, a modo de impuesto) o la *encomienda* (dotación de fuerza de trabajo indígena y gratuita en favor de los colonizadores), estas se constituían en potentes mecanismos extractivos de renta. El caso de la Audiencia de Charcas no fue diametralmente diferente al de otras colonias hispanas, pero quizá alcanzó mayores cotas de explotación en virtud de la riqueza extraída (la plata de Potosí) y de la existencia de una mayor población indígena (a la que someter) en la región andina.

El advenimiento de la independencia y de la fundación de la República trajo consigo algunas reformas políticas y económicas importantes –como era de esperarse–, pero, también, mantuvo gran parte de las estructuras de la sociedad colonial, estratificada por raza, linaje y riqueza. El proceso de construcción de la *patria* (entendida como el autogobierno de los habitantes de un territorio, libres de subyugación externa) se instauró para eliminar la administración deficiente de la *metrópoli* y su sistemática discriminación de derechos. Medidas como el reconocimiento de la

ciudadanía (al menos parcial), la abolición de la esclavitud, la eliminación de la mita y de la encomienda, y el sometimiento de la Iglesia al poder del Estado (como proceso de secularización) fueron importantes elementos que pueden ser leídos como tendientes a lograr instituciones más inclusivas y cierta centralidad política.

En lo que respecta a las instituciones políticas, se estableció un sistema democrático con voto cualificado (censitario) que, aunque pretendía ser un avance importante hacia la mayor participación política, excluía en la práctica a gran parte de la población de Bolivia (sobre todo a la indígena), ya que solamente podían votar los varones, alfabetos y poseedores de rentas o de propiedades. Ese sistema político, claramente poco inclusivo, se caracterizó, además, por un caudillismo endémico (Romero Pittari, 2009); es decir, por la preminencia de figuras carismáticas que gobernaron el país promulgando constituciones *ad hoc* (10 en poco más de 50 años, 1825-1879), alejándolo de la construcción de instituciones políticas sólidas.

La calamitosa situación económica de los primeros años de la República, como consecuencia de la larguísima Guerra de Independencia (16 años) y el consiguiente abandono de gran parte de las actividades económicas (incluida la minería) (Pentland, 2017), dio lugar, a su vez, al nacimiento de un país con un erario público por completo dependiente del tributo indígena (Klein, 2015) (antiguo impuesto colonial sobre las comunidades indígenas campesinas, paradigma de otra institución económica extractiva que beneficiaba a la élite, renuente al pago de nuevos tributos).

En ese escenario, la sustitución del tributo indígena por un impuesto a la renta de carácter universal (propuesta por el presidente Antonio José de Sucre) lamentablemente no fue posible (Lofstrom, 2017), lo que, sin duda, hubiera supuesto un avance importante hacia la implantación de instituciones económicas más inclusivas. En cualquier caso, el tema de la tierra, su propiedad y su sistema tributario (entendidos como instituciones económicas) se posicionó como central para todo el siglo XIX boliviano.

Con la consolidación del Estado republicano, en 1874 se promulgó la Ley de Exvinculación de tierras. Ese proyecto de reforma agraria buscaba la modernización del sector mediante la extensión de títulos individuales (contrapuestos a los entonces existentes títulos comunitarios), propiciando,

por un lado, la creación de un mercado de tierras⁶ y, por otro, el establecimiento de un nuevo sistema tributario central (Platt, 2016). De manera evidente, el proceso de exvinculación debilitaba el poder de las comunidades indígenas (*ayllus* en el occidente del país), ya que restringía su capacidad para determinar el uso de la tierra de forma comunal (*la jaula de normas*, en términos de Acemoglu y Robinson, 2019), pero también debilitaba el poder de ciertas autoridades regionales, beneficiarias directas del antiguo sistema tributario (poderes particulares y menores).

Por lo anterior, es posible identificar la exvinculación de tierras como un proceso tendiente al establecimiento de un sistema capaz de garantizar derechos propietarios claros, generando los incentivos correctos para la inversión, la innovación y la generación de riqueza: es decir, una *institución económica inclusiva*. No obstante, el proceso se realizó al amparo de *instituciones políticas extractivas* (el voto cualificado y los elementos de ciudadanía diferenciada) y, por tanto, direccionó sus potenciales beneficios hacia la élite política. Todo ello en desmedro del fortalecimiento de un sistema político central, mayor y neutral, identificable con el Estado.

La forma de implantación de aquella reforma hizo que surgieran nuevas instituciones económicas extractivas (haciendas con campesinos en relación de servidumbre, *pongos* en concreto). Elementos como los altos costos de titularización de las tierras para los indígenas (papeles valorados), la determinación de tierras ociosas como tierras fiscales (muchas veces hecha de forma abusiva), las subastas públicas y la propensión para la adjudicación de tierras en favor de personas pertenecientes a la élite política beneficiaron (todos ellos) a algunos poderes particulares (terratenientes de la élite gobernante) más que al poder público en proceso de construcción (el Estado).

En tales circunstancias, el proceso de exvinculación de tierras se enfrentó a una dura resistencia indígena, aunque no homogénea, de hecho muy diferente, dependiendo de las regiones (Flores, 2017). Esa resistencia dio lugar al establecimiento de un sistema híbrido (a medias), con la formación

6 El mercado de tierras estaba sin duda ligado al fortalecimiento del mercado laboral, donde se esperaba que entraran a ofrecer su mano obra los agricultores (en su mayoría indígenas) recién desvinculados del campo.

de nuevas e importantes explotaciones agrícolas privadas (haciendas), la aparición de unidades campesinas pequeñas y la permanencia de comunidades indígenas (de acuerdo con sus estructuras organizativas precolombinas, respetadas por la colonia).

El fracaso parcial del proceso de exvinculación de tierras fue tal vez percibido como un elemento más de la debilidad estatal republicana. El Estado boliviano abandonó de modo progresivo sus objetivos de reforma, justificando su accionar por lo difícil de la tarea y por la pérdida de importancia tributaria del sector agrario frente a la incipiente industria minera (Platt, 2016). Esto sin que, por ello, los problemas asociados a las instituciones económicas que regían la tierra fueran resueltos.

Hacia finales del siglo XIX, la pérdida del Litoral en la Guerra del Pacífico frente a Chile (1879-1883) puso de nuevo en evidencia la tremenda debilidad del Estado boliviano (Guzmán, 1998). La Constitución de 1880 buscó, de alguna manera, el establecimiento de un sistema de partidos que alejara al país de la perniciosa tendencia a ceder el poder a caudillos militares como la manifestación más extrema del poder particular (el poder individual) sentando las bases para la creación de instituciones políticas más inclusivas, al menos para los individuos con ciudadanía plena.

No obstante, el Estado siguió adoleciendo de una estructura limitada y endeble, con serios problemas de inclusión social y con limitaciones claras para establecer criterios soberanos sobre su territorio. De alguna manera, la élite política (conservadora) mantuvo instituciones políticas y económicas de carácter claramente extractivo, a pesar de la manifiesta debilidad de la centralidad política que las hacía posibles. Esa estructura política débil no hizo que las instituciones fueran más inclusivas, pero tampoco pudo contener o capturar el surgimiento de otros poderes económicos que acabaron por disputar el poder a la élite gobernante, poniendo con ello fin al Estado republicano como la primera configuración estatal de Bolivia.

Estado liberal (1899-1952)

La élite política (o el poder oligárquico del Estado republicano), por tradición asentada en la ciudad de Sucre (la capital), asociada en general al

partido conservador y con lazos importantes con la minería aurífera, fue perdiendo algunos espacios frente al nuevo poder emergente, coligado al partido liberal. Este último, con su bastión en la ciudad de La Paz (la más poblada a finales del siglo XIX) y con el apoyo de la pujante y más moderna minería del estaño, enarbó algunas propuestas políticas alternativas que disputaron el poder estatal y terminaron por resolverse –de modo trágico– en la denominada Guerra Federal (De Mesa *et al.*, 1997).

Ese conflicto interno o guerra civil (1898-1899) enfrentó a esos dos poderes oligárquicos (dos élites) con proyectos políticos similares en lo ideológico, pero, con todo, vinculados a poderes particulares distintos (partidarios, regionales y empresariales). El resultado, con la victoria liberal⁷, se tradujo en el traslado de la sede de gobierno a la ciudad de La Paz. Asimismo, de manera más importante, y quizá menos visible, produjo la primera captura del Estado por un nuevo poder particular, el de los liberales.

Se trató, en efecto, de un desplazamiento del poder político a causa de un desplazamiento del poder económico (del sur al norte). Todo esto sin que se modificaran las principales instituciones políticas del país, de carácter indudablemente extractivo (voto cualificado y derechos ciudadanos diferenciados, entre otros aspectos). Desde luego, es posible comprender el surgimiento del Estado liberal como resultado de la emergencia de fuerzas económicas que podían sostener, de mejor manera, las instituciones políticas extractivas tradicionales, solamente que estas últimas serían aprovechadas por una élite diferente, la liberal.

Nótese que el cambio de élites no supuso un cambio de los componentes populares sometidos. Los indígenas siguieron teniendo un papel accesorio y marginal en la vida política de Bolivia, no por su falta de importancia, sino por sus limitados canales institucionales para participar en ella.

Lo en verdad diferente fue la implantación de algunas nuevas formas de producción económicas, construidas en torno a la emergente minería del estaño. Ese nuevo sector minero trajo al país estructuras de producción capitalistas y modernas, con niveles de industrialización nunca antes vistos

7 La victoria liberal se logró, en buena medida, gracias al apoyo indígena contrario a las políticas agrarias del régimen conservador, ya descritas (Condarco, 1982).

(ferrocarriles, ingenios, comunicaciones, servicios y otros) (Contreras, 1994), posicionando al sector como la actividad económica nacional más importante y la principal fuente de recursos fiscales y de divisas internacionales. Sin embargo, lejos de que la naciente industria minera estañífera creara las condiciones para el establecimiento de instituciones económicas más inclusivas (un mercado laboral con trabajadores asalariados, por ejemplo), la élite política liberal acomodó las estructuras económicas para perpetuar su posición de privilegio, inclusive a costa de su propio progreso particular.

Lo paradójico de la élite política liberal (caracterizada con frecuencia como una oligarquía minero-feudal) fue, de hecho, su carácter contradictorio. Por un lado, moderno y capitalista, tendiente a crear empleos para obreros asalariados que podían concurrir a los mercados y generar crecimiento económico y riqueza; por otro, feudal y conservador, con el mantenimiento de haciendas agrícolas basadas en el trabajo de *pongos*, atrapados en relaciones de servidumbre e imposibilitados de concurrir a los mercados⁸.

Lo insólito de aquella situación estribaba, además, en que la principal restricción de crecimiento que enfrentó la minería fue la estructural escasez de mano de obra (Jordán, 2017), siendo las haciendas, en uno de los extremos, y las comunidades indígenas, en otro, los mayores repositorios de trabajadores (siervos y comunarios) con limitaciones –ambos– para convertirse en agentes económicos modernos.

En suma, y no menos importante, cabe destacar la relación de subordinación que el Estado boliviano (como organización política) tenía con los principales industriales mineros (los barones del estaño, también llamados *la rosca*) (Almaraz, 2017); es decir, una relación de dependencia del poder

8 Para Almaraz (2017), las miserables condiciones de explotación en las que vivían los mineros los asemejaban mucho más a siervos que a obreros pertenecientes a un mercado capitalista moderno, comparables solamente a los mitayos coloniales. Apreciación quizá exagerada, toda vez que la mita fue un trabajo forzado que alejaba a los campesinos de sus comunidades agrarias, en favor de la colonia. Los mineros de principios del siglo XX, al contrario, concurrían a trabajar a cambio de un salario, alejándose de manera voluntaria de sus comunidades. Resulta claro que, si la mita era mucho peor que la vida campesina en la comunidad y si el trabajo asalariado de minero era mejor que quedarse a trabajar como campesino, entonces, no era lo mismo ser minero asalariado que mitayo colonial.

político (de seguro no neutral ni objetivo) de poderes empresariales y partidarios (particulares y subjetivos, siguiendo a Suárez, 1999)⁹.

Por lo anterior, es posible encontrar cierta evidencia que avala esa relación de dependencia (*la rosca* como supraestructura que controlaba al Estado) si: (i) se evalúa, por ejemplo, la baja presión fiscal que ejercía el Estado boliviano sobre la minería en la primeras décadas del siglo XX, que puede ser leída como un síntoma de evasión fiscal y de poder empresarial (Jordán, 2017); (ii) se estudia el manejo político que se dio a los intereses empresariales, leídos habitualmente como contrarios al interés del país (Céspedes, 1971, 2002); y (iii) se entiende al Estado liberal sin más como un ente represor por lo común alineado a los intereses mineros (Almaraz, 2017).

En todo caso, más allá de la narrativa histórica contraria a *la rosca*, tantas veces tendiente a demonizarla, resulta mucho menos razonable presentar al Estado liberal como un poder neutral que actuaba de modo independiente de los poderes mineros particulares y que buscaba el interés patrio de manera indubitable. En este entendido, resulta más razonable sostener la existencia de un *Estado subjetivo* que la de un *Estado objetivo*.

A la par, así como la Guerra del Pacífico representó la antesala del colapso del Estado republicano, la Guerra del Chaco (1932-1935) lo hizo para el Estado liberal. En este último caso, siguió siendo manifiesta la debilidad del Estado en Bolivia frente a los países vecinos, pero, además, se asoció esa debilidad a la necesidad de creación (consolidación o toma de conciencia) de la nación boliviana, entendida como proyecto integrador.

En ese marco, desde los diversos proyectos políticos nacionalistas que surgieron de la Guerra de Chaco se entendió que los bolivianos fueron a combatir sin una pertenencia plena a una identidad nacional mínima o, lo que es lo mismo, que pelearon por una nación inexistente, al menos en el sentido europeo (Suárez, 1999).

9 Suárez (1999, 2003) entiende por *Estado objetivo* a aquel que organiza la vida en sociedad a partir del derecho y de la aplicación de la norma de manera neutral; es decir, de forma independiente de los poderes subjetivos y particulares, sean estos empresariales, sindicales, religiosos, partidarios, gremiales, étnicos u otros. La hipótesis sobre la ausencia de un *Estado objetivo* en Bolivia ha sido tratada por Guzmán y Rodríguez (2015), en tanto que su debilidad característica ha sido abordada por Guzmán (2020).

Para los nacientes nacionalismos bolivianos, el concepto de nación se contrapuso –como es natural– a lo foráneo o extranjero. En consecuencia, los problemas de la nación no fueron otros que la explotación extranjera de los recursos naturales (explotación colonial en la antigüedad, explotación capitalista e imperialista en la modernidad); recursos entendidos como el principal patrimonio nacional. En ese sentido, la ideología nacionalista identificó a los principales industriales bolivianos (casi todos mineros y muchos además latifundistas) como los causantes del retraso en el desarrollo nacional, en tanto culpables de la supuesta explotación de la riqueza de Bolivia, movidos por sus intereses privados y sus conexiones extranjeras (Montenegro, 2016 [1944]).

Más allá de la discusión sobre el verdadero papel de los industriales mineros en el desarrollo boliviano, acaso explotadores (Jordán, 2017) o tan solo capitalistas modernos (Peres-Cajías, 2018), lo cierto es que el discurso nacionalista fue muy exitoso –lo sigue siendo– y se constituyó en la narrativa principal que propició el fin del Estado liberal y el principio del Estado nacional. De alguna manera, se identificaron –correctamente– las principales instituciones extractivas del país (políticas y económicas) y se concibieron respuestas –quizá no tan correctas– para buscar instituciones alternativas.

Estado nacional (1952-2009)

La Revolución de 1952 marcó el nacimiento del Estado nacional, de la mano del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). El MNR emprendió enseguida una serie de reformas que pueden ser leídas como las más importantes de la historia boliviana en pos de la modernización del país, aunque su concordancia con la búsqueda de instituciones más inclusivas (políticas y económicas) no sea tan clara ni directa. Destacan entre esas medidas el voto universal, la reforma agraria, la reforma educativa y la nacionalización de las minas, todas ellas políticas nacionalistas muy populares, aunque con una eficacia cuestionable.

En cuanto a las instituciones políticas, las principales reformas implementadas se orientaron a incluir a la mayor proporción posible de la población boliviana en las decisiones políticas nacionales, dotándola de los

derechos necesarios para constituirse en parte plena de la ciudadanía. La instauración del sufragio universal (1952) es en ese escenario, con seguridad, la reforma política más importante y quizá la menos discutida de la *agenda movimientista*. Claro está, el voto universal terminó con el sistema de voto cualificado (censitario), al incluir a indígenas y a mujeres, y eliminar, al mismo tiempo, las instituciones políticas extractivas que segregaban a los ciudadanos en categorías diferentes (según la raza, la educación, el género y la riqueza), constituyéndose en una importante institución política inclusiva (al menos en lo que respecta a la norma).

Por otra parte, la reforma educativa, con la construcción de miles de escuelas rurales destinadas a reducir el alto índice de analfabetismo, en particular entre la población indígena, también fue un paso muy importante en la creación de ámbitos políticos inclusivos y democráticos (Contreras, 1999). Esto en vista de procurar la educación de ciudadanos libres capaces de discernir –de mejor manera– entre los diferentes proyectos políticos que la sociedad generaba, a la par que se mejoraba de modo ostensible su productividad económica, en tanto capital humano (Machicado y Vera, 2020). En tal dirección, la reforma educativa puede asimismo ser leída como una institución política inclusiva, ya que dotó a una parte importante de la población de las herramientas mínimas necesarias para su mejor participación política.

Lastimosamente, la necesidad o el deseo del MNR de lograr resultados electorales abrumadores llevó a la creación de un sistema perverso de fraude electoral sistemático (desde el mismo nacimiento del voto universal), en el cual el control y la amenaza sindical convirtieron al voto electoral en un mecanismo de prebenda política y de soborno de amplio espectro¹⁰, sobre todo en el área rural (De Mesa *et al.*, 1997). De alguna manera, lo que debía constituirse en una institución política en su totalidad inclusiva, en

10 El MNR no fue el primer actor político en practicar el *clientelismo* en Bolivia (siguiendo la definición de Medina y Stokes, 2007). Este tipo de prácticas estuvo ampliamente difundido antes de 1952 (ver Irurozqui, 2017). Sin embargo, el MNR sí amplió su efectividad, junto con la ampliación del padrón electoral, llevando este tipo de prácticas a niveles nunca vistos.

tanto canal para la participación ciudadana en igualdad de condiciones, se convirtió en un artilugio de legitimación del poder gobernante (siempre parcial y particular), eliminándose casi por completo la pluralidad política necesaria y, por tanto, el canal institucional para el acceso al poder.

Para Romero Ballivián (2017), el sufragio universal fue ideado más como una herramienta de ostentación de poder político (del MNR) que como un auténtico mecanismo para el ejercicio individual de un derecho ciudadano. Esas prácticas electorales clientelares y fraudulentas, junto con otras dirigidas a desarticular y a reprimir las organizaciones políticas opositoras, le proporcionaron al MNR victorias electorales siempre formidables, pero la necesaria tarea de construcción de una institución política inclusiva no fue lograda.

Por otra parte, aun con una popularidad del MNR muy grande, es poco probable que sus sucesivos gobiernos tuvieran una posición de poder por entero hegemónica. En primer lugar, debido a la existencia de otras fuerzas políticas que disputaban el poder, muchas veces de forma violenta (piénsense en la Falange Socialista Boliviana); en segundo lugar, y quizá de manera más importante, debido a la dependencia que tenía ese partido respecto a las diferentes fuerzas populares y sindicales (en particular la Central Obrera Boliviana) (Dunkerley, 2017).

Tal dependencia, lejos de la habitual relación teórica de estabilidad ideológica existente entre los partidos políticos y sus bases electorales (Downs, 1957), se materializaba en la Bolivia revolucionaria en un cogobierno efectivo, entendido como la existencia de un poder dual al mando del país. De hecho, la debilidad de los gobiernos movimientistas (1952-1964) puede ser atribuida a su necesidad constante por generar alianzas populares que apuntalasen su gestión revolucionaria; las constantes conspiraciones, revueltas y levantamientos de sus propios aliados políticos (mineros y campesinos, en gran medida) son evidencia de esa precariedad estructural (Field, 2016). Sin embargo, y de manera mucho más profunda, son evidencia de una centralidad política débil; es decir, de un Estado incapaz de sentar soberanía plena sobre su territorio y cuya legitimidad fue constantemente cuestionada.

Desde el análisis teórico de la economía institucional, esa circunstancia se corresponde con la coexistencia –de nuevo– de relaciones de poder

menores (*la jaula de normas*) que impiden el establecimiento pleno de un poder público central (el Estado). En adición, y para empeorar la precaria estatalidad boliviana, la propia concepción del Estado nacional (de la misma manera que lo fueron el Estado republicano y el Estado liberal) fue siempre subjetiva. El MNR nunca separó al caudillo (Víctor Paz Estenssoro) del partido, al partido del gobierno ni al gobierno del Estado (Suárez, 1999). De ahí que creara un Estado subjetivo que impartía justicia, generaba empleo, otorgaba privilegios o garantizaba derechos ciudadanos de modo exclusivo (o al menos de manera prioritaria) para sus partidarios. Esa concepción maniquea y perversa del Estado, que equipara ciudadanos con partidarios y opositores con parias, es un rasgo esencial de la centralidad política en la Bolivia de entonces, que, no obstante, adquirió nuevas dimensiones con el manejo partidario-sindical del MNR (Toranzo, 2017).

En cuanto a las instituciones económicas, el Estado nacional surgido de la revolución comprendió –a cabalidad– la centralidad de la minería y, en segundo lugar, de la agricultura en la economía del país, implementando la nacionalización de las minas en 1952 y la reforma agraria en 1953. La primera fue la captura del principal poder económico de Bolivia, el cual pasó de manos de la oligarquía del estaño (*la rosca*) al control del Estado nacional.

Si se entiende a la gran minería oligárquica como una institución económica extractiva (conforme a lo expuesto), entonces cabría esperar que la nacionalización de las minas, y la consiguiente instauración de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) como empresa estatal central, correspondía a la creación de una institución económica más inclusiva. Sin embargo, dada la naturaleza poco inclusiva de las instituciones políticas del nuevo Estado nacional (siempre particulares, partidarias y subjetivas), la nacionalización de las minas fue –en realidad– la captura de un poder económico notable de manos de un actor particular (*la rosca minera*) en favor de otro, quizá más amplio, pero igual de particular: la nueva burguesía nacional o la oligarquía popular sindical del MNR (véase: Toranzo, 2017).

Nótese que, en ningún caso, esa medida en concreto supuso la creación de una institución económica inclusiva que promoviera la innovación o generara nuevas fuentes de riqueza. La COMIBOL fue incapaz de generar

nuevos proyectos o de implementar grandes inversiones. Eso sí, multiplicó su número de empleados (gran parte fuera de las minas), reduciendo con carácter sistemático su productividad y disminuyendo sus utilidades (Jordán, 2017). La nacionalización de las minas fue, en el mejor de los casos, la creación de un potente mecanismo de captación de rentas estatales en beneficio de un sector (más o menos amplio) de acólitos *movimientistas*; en el peor de los casos, se trató en esencia de la sustitución de una élite por otra, mediante la implementación de un nuevo mecanismo de acumulación de riqueza (la empresa estatal).

A grandes rasgos, la reforma agraria de 1953 significó la eliminación de las haciendas o de los latifundios para transferir (muchas veces devolver) la tierra a los campesinos indígenas que la cultivaban. Ese proceso de titularización de la propiedad agraria promovió el surgimiento de muchísimas unidades campesinas familiares, sobre todo en el occidente del país (tierras altas y valles). Al mismo tiempo, reivindicó algunos de los derechos de las comunidades indígenas (propiedad colectiva), conseguidos con anterioridad al proceso de exvinculación. Por último, y de manera no menos importante, promovió la migración hacia el oriente boliviano (tierras bajas) mediante el saneamiento y la dotación de extensas propiedades¹¹, con la visión de crear proyectos agroindustriales sobre las nuevas y fértiles tierras orientales. Tal proceso puede –y suele– ser leído como tendiente a eliminar, al menos de forma parcial, las relaciones de explotación asociadas a la tierra y a su tenencia, pero quizá habría que matizar su efectividad.

Parece bastante razonable afirmar que la disolución de las haciendas, y con ellas sus correspondientes relaciones de servidumbre (*pongueaje*), ciertamente eliminó gran parte de las instituciones económicas extractivas asociadas a la tierra, liberando a los indígenas de un mecanismo importante por el cual se les quitaba sus rentas en favor de la élite de entonces. Sin embargo, el nuevo sistema de otorgación de derechos sobre la tierra (con propiedad individual pero transferible sobre todo mediante herencia) creó un régimen de tenencia perverso, con la sucesiva parcelación de las

11 También se replicó el modelo de la agricultura familiar con la dotación de nuevas tierras (pequeñas propiedades) en el trópico de Cochabamba (Chapare).

propiedades agrícolas, de padres a hijos (de generación en generación), que resultaron en miles de minifundios; es decir, en propiedades agrícolas pequeñísimas y, por tanto, impracticables en lo económico.

Tal sistema de derechos sobre la tierra (de carácter restringido) estuvo muy lejos de lograr un sistema de reglas que promoviera la innovación y la generación de riqueza. Parece bastante claro que no existían los incentivos correctos para la promoción de la inversión, la productividad o el conocimiento, en un sistema en el que el activo principal del agricultor no podía comprarse, venderse, hipotecarse, agregarse ni transferirse de modo fácil. Por ende, no se logró nueva institución económica inclusiva, aunque la virtud de la reforma agraria pueda ser encontrada en otros aspectos.

Por otra parte, la disolución de las haciendas también se tradujo en el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra en favor de algunas comunidades indígenas. De alguna manera, ese proceso buscaba la restitución de los derechos previos vulnerados. Es indudable que dicho reconocimiento fortaleció a las comunidades indígenas como organizaciones políticas, debilitando, de manera no prevista, al propio Estado central como poder público soberano.

En términos teóricos, y más allá de la discusión sobre la bondad de la propiedad comunal y acerca de la legitimidad de los derechos de las comunidades, es posible que tal proceso haya apuntalado la *jaula de normas* de los poderes menores (las comunidades indígenas), en menoscabo del surgimiento de un poder central (el siempre ausente Estado boliviano). No en vano resulta recurrente (hasta la actualidad) la debilidad del Estado boliviano para hacer valer derechos (propietarios u otros) cuando se enfrenta a comunidades concretas. Por consiguiente, parecería que esa parte del proceso tampoco se tradujo en la creación de instituciones económicas inclusivas y, además, es probable que no hubiera ayudado al fortalecimiento de una centralidad política mínima.

Por otra parte, la expansión de las actividades agropecuarias en las tierras bajas de Bolivia, como parte central de una política nacional conocida como la *marcha al oriente*, buscó la diversificación económica nacional mediante la transferencia de recursos (provenientes de la minería y de COMIBOL, principalmente) para la generación de un incipiente sector agroindustrial.

A diferencia de las reformas aplicadas en el occidente boliviano, el sistema de derechos que regía la tenencia de la tierra en el oriente del país parecía ser, cuanto menos, mejor.

A la luz de los resultados, es innegable que la diversificación fue exitosa, de la mano de importantes procesos de mejora de la productividad, con innovación tecnológica y una importantísima generación de riqueza (de las más importantes en el país). No obstante, no queda claro que se trate de una verdadera institución económica inclusiva (como sistema de reglas que genera los incentivos correctos para mejorar el bienestar social). Esto en especial debido a que los sucesivos gobiernos del Estado nacional utilizaron la otorgación de derechos propietarios sobre la tierra oriental (tierras fiscales) como mecanismo de prebenda y de favor político; orientado, por supuesto, a personas afines a sus respectivos grupos de poder (una vez más, subjetivos y partidarios). De ahí que la dotación inicial de derechos estuviera lejos de ser inclusiva y, en cambio, propiciara la creación de una nueva élite económica, favorecida y asociada –en parte– a la élite política nacional.

De manera más estructural y negativa, dicho sistema pernicioso configuró el modo en el que los diferentes actores sociales (campesinos, empresarios y políticos) perciben al Estado hasta la actualidad; esto es, como un dotador discrecional de derechos (propietarios, entre otros) que actúa en función de la afinidad y del apoyo político de los potenciales beneficiarios.

En términos generales, la creación del Estado nacional puede ser interpretada como la segunda captura del poder público por un grupo particular. Así como el Estado republicano fue creado por la élite conservadora y el Estado liberal fue capturado por la élite liberal, el Estado nacional fue subsumido por el MNR. Aunque los gobiernos de la revolución duraron hasta 1964, y fueron sucedidos por dictaduras militares hasta 1982 y por gobiernos democráticos hasta la actualidad, parecería que algunas –sino todas– de las características esenciales que prefiguran la concepción del Estado en Bolivia han sobrevivido y, posiblemente, se han transferido con éxito hasta la actual configuración estatal, con gran parte de sus componentes.

Conclusiones

La revisión del carácter de las instituciones en Bolivia, a lo largo de las configuraciones estatales analizadas, devela una clara tendencia por propiciar instituciones más inclusivas. En efecto, la historia nos muestra que en Bolivia se pasó de un régimen colonial autoritario (la Audiencia de Charcas) a unos Estados (el republicano y el liberal) con voto censitario, para desembocar, en definitiva, en el Estado nacional y su democracia sostenida en el sufragio universal.

Ese camino se dio en el sentido descrito (positivo) y no en el contrario (como pudo haber sucedido que, de hecho, ha pasado en otros países). Sin embargo, es posible pensar que existe una razón estructural (recurrente y sistemática) que evita que esa constante ansia por mayor inclusión social se transforme, en términos concretos, en instituciones en su totalidad inclusivas (económicas y políticas); y esa razón parece estar asociada al carácter del Estado boliviano, a saber: débil y subjetivo.

El Estado en Bolivia, durante todas sus configuraciones analizadas, no ha logrado constituirse nunca como un poder público neutral y objetivo. En cambio, se ha caracterizado por depender del todo de grupos particulares que sustentan la posición de poder de los diferentes gobiernos; es decir, un marco de estatalidad precaria en el que la debilidad institucional estructural lleva a la necesidad de conformar alianzas políticas fuertes para poder gobernar.

Tales alianzas, que no son gratuitas, conllevan siempre pagos en forma de políticas públicas focalizadas (en el mejor de los casos) y transferencias directas de recursos estatales (en la mayoría de ocasiones), como prebenda y favor político. Esa es la razón por la cual todas las instituciones políticas y económicas, por más inclusivas que sean en su concepción, acaban siendo capturadas por grupos particulares, debido a que el propio Estado boliviano nunca deja de ser particular (se pueden recapitular los casos de la Ley de Exvinculación, a la postre capturada por los intereses terratenientes, o el propio voto universal, capturado por el MNR).

Por lo anterior, la constante búsqueda de instituciones más inclusivas acaba siendo la constante creación de nuevas instituciones extractivas, toda

vez que una institución inclusiva capturada por grupos particulares sirve a intereses particulares, abandonando, por definición, su naturaleza inclusiva (entre otras, la hacienda moderna, con relaciones de servidumbre, y el voto universal, con control sindical). En ese sistema perverso, el Estado boliviano –siempre particular y subjetivo– es, sin ninguna duda, la mayor fuente de generación de instituciones extractivas (piénsese en el sistema tributario con grupos electorales beneficiarios de exenciones, en la dotación de tierras para favorecer intereses alineados al partido gobernante, en la discrecionalidad de la justicia en función de la afinidad política, etcétera).

Las características estatales estructurales recién citadas pueden también ayudarnos a entender lo encarnizada que es la competencia política en Bolivia, donde la disputa por el poder político es también la disputa por el poder económico. En efecto, la captura de los poderes económicos existentes y emergentes es parte central de la lucha por la generación de instituciones extractivas que favorezcan al grupo que ostenta el poder, en menoscabo, claro está, de quienes lo hayan perdido o de quienes quieran obtenerlo.

La otra particularidad esencial del Estado boliviano es su debilidad. Es en ese Estado débil que la ausencia de una centralidad política plena evita que la propia élite gobernante restrinja –de manera efectiva– la emergencia de nuevos poderes económicos; no porque no sea su intención, sino porque es incapaz de hacerlo de forma eficiente. Es por ello que los poderes económicos emergentes adoptan, como estrategia dominante, un perfil bajo; sabiendo que así estarán relativamente seguros y no serán capturados por el Estado, en tanto y en cuanto no destaquen demasiado.

En la historia boliviana hay muchos ejemplos de élites económicas no descendientes de una aristocracia señorial o de la élite gobernante. Es el caso de algunos de los empresarios más destacados que ha tenido el país (piénsense en Simón I. Patiño o en Nicolás Suárez, por citar a los más emblemáticos). Sin embargo, no es menos cierto que, una vez que su poder económico fue lo bastante grande, casi todos ellos entraron –de diferentes maneras– en la disputa por el poder político; quizá porque comprendieron que, de otra manera, sería el poder político el que les disputaría sus respectivos poderes económicos, intentando capturarlos.

Aunque resulta claro que el Estado boliviano es en lo estructural débil y subjetivo, ello no implica, en definitiva, que no tenga una pretensión de fortaleza, mas no de objetividad. En ese sentido, es posible pensar que el Estado en Bolivia (en realidad la coalición política gobernante) busca de modo constate hacerse fuerte, para así poder controlar y capturar los poderes económicos emergentes y en potencia peligrosos para su hegemonía política (hegemonía particular y partidaria, nunca estatal y neutral).

En ese marco, si, dada una eventualidad, una coalición política gobernante es exitosa en dicho afán, entonces será capaz de conformar un Estado lo suficientemente fuerte como para sojuzgar al resto de poderes sociales y, en consecuencia, será el nacimiento de un *Leviatán despótico*. Si, al contrario, la coalición política gobernante no se impone como poder Estatal, entonces volveremos a la crónica situación del Estado débil y de la centralidad política mínima siempre en cuestionamiento, con el consiguiente fantasma de la guerra civil como único horizonte común (*Leviatán ausente*).

En suma, parecería que la construcción de un verdadero Estado objetivo (*Leviatán encadenado*) pasa por la generación –primero– de una coalición o alianza política fuerte a cabalidad como para poder gobernar, pero, además, con una vocación de estatalidad clara. Es decir, con la madurez política necesaria para concebir al Estado como elemento ordenador (bajo el derecho) de la vida en sociedad y no como una fuente discrecional de rentas, derechos y privilegios particulares.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Acemoglu, Daron y Robinson, James. A (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Acemoglu, Daron y Johnson, Simon (2005). “Unbundling institutions”. *Journal of Political Economy*, 113 (5), 949-995.

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon y Robinson, James A. (2005). "Chapter 6. Institutions as a fundamental cause of long-run growth". En: Aghion, Philippe y Durlauf, Steven N. (ed.), *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier-North Holland.
- Almaraz, Sergio (2017). *Obra reunida*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.
- Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. Nueva York: Wiley.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Céspedes, Augusto (1971). *El presidente colgado*. La Paz: Juventud.
- Céspedes, Augusto (2002). *El dictador suicida: 40 años de historia de Bolivia*. La Paz: Juventud.
- Condarco, Ramiro (1982). *Zárate. El Temible Willka. Historia de la rebelión indígena de 1899*. La Paz: Editorial Renovación.
- Contreras, Manuel E. (1994). *Tecnología moderna en los Andes: Minería e ingeniería en Bolivia en el siglo XX*. La Paz: Biblioteca Minera Boliviana.
- Contreras, Manuel E. (1999). "Reformas y desafíos de la educación". En: Campero Prudencio, Fernando (coord.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, 483-507. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Cortázar, Julio (2009). *Las armas secretas*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- De Mesa, José; Gisbert, Teresa y Mesa, Carlos (1997). *Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert.
- Downs, Anthony (1957). "An Economic Theory of Political Action in a Democracy". *Journal of Political Economy*, 65 (2): 135-150.
- Dunkerley, James. (2017). *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Field, Thomas (2016). *Minas, balas y gringos. Bolivia y la Alianza por el Progreso en la era de Kennedy*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales.

Flores Céspedes, Javier Gonzalo (2017). “Capítulo V. Agricultura. Estructura agraria y actores en conflicto (1900-1952)”. En: Velásquez-Castellanos, Iván y Pacheco Torrico, Napoleón (coords.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*, Tomo I, 181-272. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Guzmán, Augusto (1998). *Historia de Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Guzmán Prudencio, Guillermo (2020). “La debilidad del Estado boliviano y el miedo a la pandemia de Covid-19”. *Umbrales*, revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, 36: 193-213.

Guzmán Prudencio, Guillermo y Rodríguez López, Fernando (2015). “La ausencia de un Estado objetivo en Bolivia”. *Revista de Estudios Políticos*, 170: 187-212.

Hobbes, Thomas (2005). *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, Eclesiástica y Civil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Irurozqui, Marta (2017). *A bala, piedra y palo. La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Jordán Pozo, Rolando Felipe (2017). “Capítulo V. Minería. Paradojas del proceso de construcción del capitalismo en Bolivia”. En: Velásquez-Castellanos, Iván y Pacheco Torrico, Napoleón (coords.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*, Tomo I, 221-273. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Klein, Herbert (2015). *Historia mínima de Bolivia*. México D. F.: El Colegio de México.

Lofstrom, William (2017). *La presidencia de Sucre en Bolivia. La promesa y el problema de la reforma: el intento de cambio económico y social en los primeros*

años de la independencia boliviana. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Machicado Salas, Carlos Gustavo y Vera Cossío, Diego (2020). *Capital humano y crecimiento: el impulso de la Revolución Nacional boliviana*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales.

Medina, Luis Fernando y Stokes, Susan (2007). “Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism”. En: Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (eds.), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, 150-182. Cambridge: Cambridge University Press.

Montenegro, Carlos (2016). *Nacionalismo y coloniaje. Su expresión histórica en la prensa de Bolivia*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

North, Douglass C. y Thomas, Robert (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Pentland, Joseph Barclay (2017). *Informe sobre Bolivia, 1827*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Peres-Cajías, José Alejandro (2018). “La economía boliviana desde el muy largo plazo. ¿Podemos repensar el rol de los recursos naturales?”. En: Wanderley, Fernanda y Peres-Cajías, José Alejandro (eds.), *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI: diversificación justicia social y sostenibilidad ambiental*, 247-267. La Paz: Friedrich-Ebert-Stiftung/Plural editores.

Platt, Tristan (2016). *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Roca, José Luis (2017). *Ni con Lima ni con Buenos Aires. La formación del Estado nacional en Charcas*. La Paz: Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.

Romero Ballivián, Salvador (2017). “Sufragio universal y democracia en Bolivia (1952-2017): las tensiones de una relación compleja”. *Historia y cultura*, 40: 155-186.

Romero Pittari, Salvador (2009). “Caudillos, Estado de Derecho y constituciones en Bolivia”. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 11: 7-44.

Sen, Amartya (2017). *Collective Choice and Social Welfare. An Expanded Edition*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Schumpeter, Joseph A. (1961). *The Theory of Economic Development*. Nueva York: Oxford University Press.

Suárez Ávila, Manuel (1999). *Nación y teología política. La estatalidad en Bolivia*. Madrid: Sequitur.

Suárez Ávila, Manuel (2003). “Comentario”. En: Calderón, Fernando (ed.), *Crisis y reforma de los partidos en Bolivia*, Cuadernos de Futuro, 19: 66-78. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Toranzo Roca, Carlos (2017). “Capítulo X. Élités económicas en los siglos XX y XXI”. En: Velásquez-Castellanos, Iván y Pacheco Torrico, Napoleón (coords.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*, Tomo I: 469-506. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.