

La debilidad del Estado boliviano y el miedo a la pandemia del COVID-19

The weakness of the Bolivian State and the fear of the COVID-19 pandemic

*Guillermo Guzmán Prudencio*¹

Resumen

Este artículo propone una revisión teórica y cuantitativa de la posible relación entre el miedo social generado por la pandemia del COVID-19 y el proceso de construcción de la estatalidad en Bolivia. La hipótesis principal plantea que la pandemia del COVID-19 puede fortalecer dicha estatalidad, bajo determinadas condiciones. En la primera parte se desarrolla un breve análisis de la teoría política del Estado y su relación con un elemento emocional como es el miedo, siguiendo principalmente a Hobbes. En la segunda parte se plantea una propuesta analítica sobre los posibles momentos sociales asociados a los conceptos desarrollados. En la tercera parte se presentan algunos datos mediante hechos estilizados, como elementos para apuntalar la evidencia en torno a la propuesta teórica. En la cuarta parte se caracteriza al Estado boliviano desde diferentes aproximaciones, buscando acercarnos a él a partir de definiciones de estatalidad cuantitativas. Finalmente se presentan los hallazgos más importantes junto con algunas interrogantes a modo de discusión.

Palabras clave: Bolivia, COVID-19, estatalidad, economía institucional.

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

This article proposes a theoretical and quantitative review of the possible relationship between the social fear generated by the COVID-19 pandemic and the process of building statehood in Bolivia. The main hypothesis suggests that the COVID-19 pandemic can strengthen that statehood, under certain conditions. In the first part, a brief analysis of the political theory of the State and its relationship with the emotional element of fear is developed, mainly following Hobbes. In the second part, an analytical proposal is made about the possible social moments associated with the concepts developed. In the third part, some data are presented using stylized facts, as elements to support the evidence around the theoretical proposal. In the fourth part, the Bolivian State is characterized from different approaches, seeking to approach it from quantitative definitions of statehood. Finally, the most important findings are presented along with some questions for discussion.

Keywords: *Bolivia, COVID-19, Statehood, Institutional Economy.*

“Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín, *Civitas*. Esta es la generación de aquel gran *Leviatán*, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel *dios mortal*, al cual debemos, bajo el *Dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa.”
Hobbes (2005: 141)

“Los resultados de los acontecimientos durante coyunturas críticas están perfilados por el peso de la historia, porque las instituciones económicas y políticas existentes perfilan el equilibrio de poder y definen lo que es factible políticamente. No obstante, el resultado no está predeterminado históricamente, sino que es contingente.”
Acemoglu y Robinson (2012: 137)

Introducción

La situación política y social que atraviesa Bolivia es sumamente complicada, en particular debido a la conjunción de dos crisis (una política y otra sanitaria) en un país conflictivo, habituado, no obstante, a prolongados y sucesivos periodos de inestabilidad. Las pasadas elecciones presidenciales de octubre de 2019 desembocaron en masivas protestas ciudadanas ante la evidencia de fraude electoral (OEA, 2019). El entonces presidente Morales

(Movimiento al Socialismo - MAS) se vio obligado a renunciar, dejando tras de sí 14 años de gobierno hegemónico, tres intentos de reelección consecutivos (difícilmente justificables dadas las restricciones constitucionales) y un país en extremo polarizado entre sus partidarios y sus detractores. La consiguiente sucesión presidencial, con la asunción de la presidenta Añez, tampoco fue fácil y estuvo caracterizada por actos de violencia que se tradujeron en muertos, heridos y, otra vez, desorden ciudadano. Sin embargo, la perspectiva de nuevas elecciones presidenciales, convocadas para ser realizadas a la brevedad posible, pareció que delineaba un camino para una solución pacífica de las pugnas de poder nacional. Lamentablemente la emergencia mundial por el brote del virus COVID-19, que a principios de 2020 se convirtió en una pandemia (WHO, 2020), ha imposibilitado la realización de las elecciones en los plazos previstos. Esta situación ha añadido incertidumbre al ya caldeado clima social boliviano que, a su vez, se ha visto atizado por los perjuicios económicos provocados por el cierre de las actividades productivas (esta vez debido a la cuarentena sanitaria). El resultado final es la conjunción de dos crisis (hasta tres si añadimos la crisis económica que se avecina) en un Estado débil, con un gobierno transitorio y con un grado de incertidumbre mundial que no se veía hace décadas.

Si bien el caso boliviano es especialmente complejo, lo cierto es que muchos países del mundo están sufriendo cambios políticos asociados a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19. En todos los escenarios un potente componente de miedo generalizado está presionando a las instituciones sociales hacia posibles cambios en diversas direcciones y con resultados difíciles de predecir. Al respecto, algunos análisis académicos ya han puesto su atención en la posible relación entre las crisis y las instituciones democráticas, con propuestas que giran en torno a la idea central de que en situaciones de emergencia (similares a la actual) los ciudadanos, conducidos por sus miedos, están más predispuestos a ceder derechos y libertades al Estado, con tal de que este último les garantice mayor seguridad. En este sentido, estudios como el de Hafner-Burton *et al.* (2011) discuten, de manera amplia, las excepciones que habitualmente son aplicadas por los Gobiernos sobre las libertades ciudadanas durante los estados de emergencia; asimismo, Richards y Clay (2012) muestran la propensión que existe, por parte de los Gobiernos,

para violar los derechos humanos durante estos periodos; y Neumayer (2013) caracteriza estos potenciales comportamientos en función de la naturaleza más o menos democrática de los diferentes regímenes. Un paso más allá, Lührmann y Rooney (2020) demuestran (con evidencia estadística) que los estados de emergencia incrementan sustancialmente la probabilidad de erosión de las instituciones democráticas. Finalmente, el estudio de Lührmann *et al.* (2020), mediante la construcción de un índice de riesgo y analizando 142 países, ha catalogado a los países con mayor riesgo de sufrir retrocesos democráticos a causa de la pandemia del COVID-19 (Bolivia está entre ellos).

Mas allá del notable interés académico por comprender los cambios institucionales provocados por los estados de emergencia, son pocas las aproximaciones que ven en las crisis profundas (como la actual pandemia) una oportunidad para el fortalecimiento de las instituciones políticas, sin olvidar posiciones (nada desdeñables) que añaden elementos históricos y contingentes a la posibilidad de este cambio (Acemoglu y Robinson, 2012). Con el propósito de contribuir de alguna manera a llenar este vacío, y con un enfoque pleno en el caso boliviano, el presente artículo plantea la hipótesis de que la actual pandemia del COVID-19, más en concreto el miedo que genera, puede convertirse en un factor de fortalecimiento del proceso de construcción de la estatalidad en Bolivia.

A fin de contrastar la hipótesis planteada, se parte analizando algunos elementos teóricos que pueden ayudar a comprender la posible relación entre la pandemia y la estatalidad. En la primera sección se discuten los conceptos ‘miedo’ y ‘Estado’, a partir de la teoría de Hobbes. En la segunda se desarrolla una propuesta analítica que esboza momentos sociales asociados a los conceptos anteriores, buscando la creación de un marco de comprensión sintético y fácilmente trasladable a una lectura cuantitativa. En la tercera sección, mediante la presentación de algunos hechos estilizados (construidos sobre datos y variables cercanos a los conceptos teóricos), se pretende demostrar la existencia empírica de las relaciones teóricas previamente planteadas. En la cuarta parte se analiza el problema concreto de la estatalidad en Bolivia, a la luz de todos los elementos previos. Finalmente, en la sección de discusión se presentan brevemente algunos hallazgos relevantes y se plantean muchas de las interrogantes consiguientes.

El miedo y el Estado: la teoría de Hobbes

Son muchas las aproximaciones que intentan explicar, desde una construcción teórica, la constitución de los Estados como elementos esenciales de la organización política de las sociedades –es inevitable pensar en Rousseau (2010), Bodin (1986), Weber (1984) o Locke (2010)–. En este marco, la teoría de Hobbes (1987 [1642], 1992 [1668] y 2005 [1651]) es, sin lugar a dudas, una de las más significativas y, al mismo tiempo, la que posiblemente explica más temprano y con mayor nitidez el papel del miedo (como elemento emocional) en la construcción del Estado.

Hobbes (2005) parte del planteamiento de una realidad hipotética para ilustrar la existencia de los individuos en ausencia de un Estado, el denominado “estado de naturaleza” y comúnmente conocido como la “selva de Hobbes”. Ese estado contingente, entendido, no obstante, como posibilidad latente perfectamente posible, ilustra la ausencia absoluta de cualquier poder que gobierne a los seres humanos y, consecuentemente, la resultante guerra (civil) de todos contra todos.

En el *estado de naturaleza* de Hobbes las personas viven sumidas en una existencia conflictiva, violenta e incierta, donde todas están potencialmente expuestas a una muerte violenta en manos de otra persona. Hobbes resume esta situación caracterizando la vida humana como “solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve” (2005: 103). Tal vida miserable, caracterizada por el miedo hacia el otro, se sintetiza en el concepto ‘*el hombre es el lobo del hombre*’ (Hobbes, 1987); sin embargo, encuentra el camino de su superación justamente en el miedo de los hombres.

Los seres humanos, hartos de vivir en el *estado de naturaleza* y movidos esencialmente por su miedo, están dispuestos a ceder sus libertades a un tercero (el Estado) en busca de estabilidad y de protección, y a cambio de que ese tercero les garantice algunos derechos. Hobbes personifica a ese nuevo Estado como el *Leviatán*, un monstruo bíblico imaginado como un gigante compuesto de pequeños hombres y que gobierna sobre todos ellos.

Lo realmente importante en la constitución del *Leviatán* de Hobbes es, de modo manifiesto, la naturaleza del acuerdo o pacto social que hacen los hombres para garantizar la paz entre ellos. Y ese acuerdo, como se ha

anticipado, se sustenta principalmente en el miedo recíproco y generalizado (la desconfianza); aquel miedo a volver al *estado de naturaleza*, a la guerra civil y a la posible muerte. Dicho miedo no explica solamente el acuerdo social y su consentimiento; explica también, de forma no menos importante, el sometimiento del individuo al Estado, ese Estado que, por su parte, se compromete a garantizarle algún conjunto de derechos y, esencialmente, una vida en paz. En ese marco, resulta significativo señalar que la seguridad acerca de la obediencia u observancia del acuerdo se sustenta en el hecho (para nada menor) de que lo contrario, es decir la desobediencia, va en contra del propio interés individual de los ciudadanos y no en decremento de algún valor moral supremo o algún interés colectivo mayor.

La creación de este monstruo (el *Leviatán* o el Estado) no elimina todos los miedos; es más, se nutre de ellos. El Estado se encarga de eliminar (al menos parcialmente) el miedo a que el otro termine con la vida de uno, garantizando un escenario de paz; pero, en cambio, genera el miedo hacia sí mismo, hacia el Estado, sin el cual, por otra parte, sería imposible mantener alejada la amenaza del desorden, ya que el orden es siempre vulnerable (Hobbes, 1992). Según Hobbes: “Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno” (2005: 137).

En cualquier caso, Hobbes no solo proporciona una ilustración sagaz sobre la forma en que los Estados son creados; más aún, nos facilita una explicación razonable y realista en la cual algo tan natural como el miedo humano (y el interés personal) es el principal motor para la generación de una herramienta de organización social como es el Estado, y no grandes pretensiones morales o abstractas construcciones sobre el bien común.

Propuesta analítica: momentos sociales, el miedo y la estatalidad

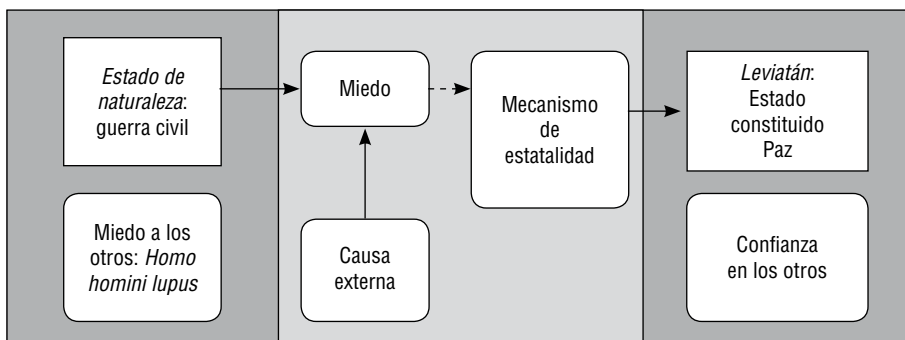
A partir del marco teórico anterior es posible plantear un diseño analítico para comprender de manera más esquemática los diferentes estados sociales (momentos contingentes) y las características asociadas a cada uno de ellos.

Siguiendo el esquema 1 se puede establecer la existencia de al menos tres estados o momentos sociales básicos. El primero es el *estado de naturaleza* de Hobbes que, como se ha señalado, se caracteriza por la existencia de una guerra civil, producto de la cual se generaría un miedo o una desconfianza profunda de unos hacia otros.

El segundo momento (estado social) es un *estado intermedio*, en el que no se ha abandonado la posibilidad de la guerra civil y el miedo está latente, pero tampoco se ha constituido un Estado pleno capaz de garantizar un espacio de paz. Es importante indicar que en este estado el miedo puede nutrirse tanto de la amenaza de una guerra civil (el miedo al otro) como de otras causas externas que amenacen la vida (una pandemia, por ejemplo). La posibilidad de abandonar este estado social pasa por la creación de mecanismos de estatalidad; es decir, por aquellos elementos que hacen al Estado y que, nutridos por el miedo subjetivo (el interés individual), son capaces de desembocar en la generación de un poder público.

El tercer momento o estado social corresponde a un *Estado constituido* (el *Leviatán*). Esto es, un poder público plenamente capaz de generar el espacio social pacífico donde los individuos dejen de sentir un mutuo miedo constante y, en cambio, puedan generar relaciones entre sí en un ámbito de confianza.

Esquema 1
Momentos sociales a partir de la teoría de Hobbes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Hobbes (1987, 1992 y 2005).

Nótese que los tres estados sociales se caracterizan por diferentes niveles de miedo o de desconfianza; en los extremos deberíamos ser capaces de ver un miedo mutuo (primer estado) o una confianza mutua (tercer estado).

Hechos estilizados: una mirada a los datos

Al considerar el análisis teórico aquí propuesto es posible aterrizar la potencial relación entre el miedo y el Estado a categorías algo más cuantificables y, por lo tanto, comparables entre países y con tendencias capaces de ser delineadas en el tiempo. En primera instancia, para una aproximación al concepto de ‘Estado’, se toma el *Índice de Estado de Derecho* desarrollado por World Justice Project (WJP) (2020). Si bien ese índice no mide exactamente un concepto de ‘Estado’ (ni lo pretende, en tanto cualidades teóricas de estatalidad como soberanía, autoridad, legitimidad y justicia), mide en cambio elementos del *Rule of Law* (Estado de Derecho) (concretamente, restricciones a los poderes del Gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo, justicia civil y justicia penal). Aunque estos conjuntos de variables no son plenamente correspondientes, comparten elementos esenciales y habitualmente (aunque no siempre) un alto nivel de estatalidad va de la mano de un valor elevado en el *Índice de Estado de Derecho*.

Por otra parte, para un acercamiento al concepto de ‘miedo’ (por demás esquivo) se lo hace desde la disponibilidad de datos de una variable inversa, concretamente la confianza en los otros (como se vio en el acápite anterior, el miedo está presente allá donde no hay confianza y viceversa). En este caso específico los datos están referidos a la variable *Confianza en los vecinos* de la Encuesta Mundial de Valores (World Value Survey - WVS), en sus diferentes olas (2005-2017) (Inglehart *et al.*, 2014).

Para analizar la posible relación entre esas dos variables (*Índice de Estado de Derecho* y *Confianza en los vecinos*) se calculó su coeficiente de correlación (Spearman) y se estimaron pruebas de independencia para

tres niveles territoriales distintos (*Mundial*, *Occidente* y *América*).² En la tabla 1 se presentan los datos del cálculo de las correlaciones y los resultados de las pruebas de independencia entre las variables de interés con sus respectivos *P-value*.

Empezando con el primer nivel (*Mundial*), no hay evidencia de una relación sólida entre las variables, la correlación es muy cercana a cero y no existe ninguna significancia en la prueba de independencia entre las variables; es decir, es razonable pensar que se trata de variables independientes. Es probable que la heterogeneidad de países incluidos en la prueba no permita establecer un resultado contundente o que, simplemente, no haya evidencia en la línea de nuestra propuesta teórica. Sin embargo, cuando se pasa al segundo nivel de análisis (*Occidente*), el resultado es bastante distinto: la correlación se torna positiva (0,6098), relativamente potente y con la mayor significancia en la prueba de independencia entre las variables (por tanto, se rechaza la hipótesis de que las variables son independientes). En otras palabras, cuando se observan los 33 países contemplados en este nivel de análisis es posible establecer que, de manera general y bastante clara, aquellos países con un mayor *Índice de Estado de Derecho* presentan, asimismo, un promedio mayor de confianza entre sus ciudadanos (*Confianza en los vecinos*), al mismo tiempo que aquellos países con un menor valor en el *Índice de Estado de Derecho* muestran una menor confianza entre sus ciudadanos (mayor desconfianza o miedo).

2 Si bien el *Índice de Estado de Derecho* (WJP, 2020) se calcula para más de cien países, no es así con las variables de la Encuesta Mundial de Valores (WVS). De esa forma, para el nivel territorial *Mundial* solo es posible lograr coincidencia para 64 países; para el nivel *Occidente*, 33; y para *América*, 13 (véase la tabla 1). De cualquier manera, la cantidad de observaciones es sustantiva y, dada la naturaleza algo esquiva de las variables de análisis, no son datos desdeñables. Nótese además que las observaciones de ambas variables para cada uno de los países (promedio nacional) llevan detrás la realización de sendas encuestas con miles de observaciones para cada caso.

Tabla 1
Correlación (Spearman) entre el Índice de Estado de Derecho (WJP, 2020)
y la Confianza en los vecinos (WVS, 2005-2017)³

	Correlación	P-value		N
<i>Mundo</i>	0,0142	0,9114		64
<i>Occidente</i>	0,6098	0,0002	***	33
<i>América</i>	0,9011	0,0000	***	13

*p<0,01, **p<0,05, ***p<0,001.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Inglehart *et al.* (2014) (WVS) y de WJP (2020).

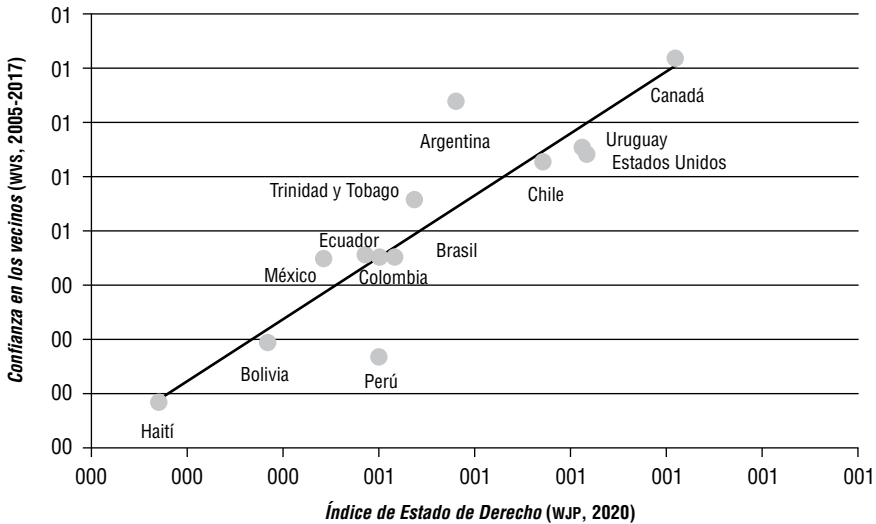
Finalmente, si se restringe el análisis al tercer nivel posible (*América*), el más cercano a la realidad de Bolivia, la correlación positiva se presenta como muy fuerte y cercana a uno (0,9011), con la mayor significancia posible. Es decir, no solamente se verifica la relación existente en *Occidente* entre mayor Estado de Derecho y mayor confianza interpersonal, sino que esa relación es muy fuerte en *América*, con muy poca dispersión entre las observaciones y, nuevamente, con la mayor significancia posible en la prueba de independencia entre las variables (por tanto, no se trata de variables independientes). El gráfico 1 ilustra la potente correlación observada y lo claro de la relación encontrada.

Los resultados obtenidos verifican (razonablemente bien) la existencia de las relaciones teóricas propuestas para el primer estado social y para el tercero (concretamente, el *estado de naturaleza* caracterizado por el miedo y el establecimiento del Estado, el *Leviatán*, caracterizado por la existencia de confianza) (véase el esquema 1), al menos para los niveles de análisis de *Occidente* y de *América*, en los cuales, nuevamente, parece bastante clara la

3 *América* comprende a: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Haití, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay. *Occidente* comprende a *América* más: Alemania, Australia, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Hungría, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumania, Serbia, Sudáfrica, Suecia y Ucrania. Y, finalmente, *Mundo* comprende a *Occidente* más: Singapur, Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Ruanda, Malasia, Jordania, Ghana, Túnez, Indonesia, Kazakstán, India, Burkina Faso, Tailandia, Marruecos, Moldavia, Argelia, Vietnam, Kirguistán, China, Filipinas, Uzbekistán, Rusia, Líbano, Zambia, Mali, Turquía, Nigeria, Irán, Pakistán y Egipto.

relación existente entre mayor confianza y mayor Estado. Sin embargo, los resultados no clarifican del todo el segundo estado social, el intermedio (véase también el esquema 1); entonces, aunque se pueden caracterizar los puntos de partida y de llegada, no existe suficiente claridad sobre el camino de transición entre ellos.

Gráfico 1
Relación entre el Índice de Estado de Derecho (WJP, 2020) y la Confianza en los vecinos (WVS, 2005-2017) en países de América⁴



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Inglehart *et al.* (2014) (WVS) y de WJP (2020).

De lo anterior queda claro que donde no hay Estado (*estado de naturaleza*) el miedo campea entre los individuos y que donde el Estado es un poder público plenamente constituido (el *Leviatán*) existen relaciones de confianza entre los ciudadanos. Entonces, parece razonable plantear que, mediante el proceso de constitución del Estado, el miedo entre los individuos se transforma en confianza entre los ciudadanos. Continuando con

4 Ambas variables toman valores entre 0 y 1.

ese razonamiento y siguiendo el planteamiento de Hobbes (1987, 1992 y 2005), no es solamente que el Estado o los mecanismos de estatalidad son capaces de generar el espacio de paz social transformando el miedo en confianza, sino, en cambio, que el propio miedo es la materia prima sobre la cual actúa el Estado para producir confianza.

El Estado en Bolivia

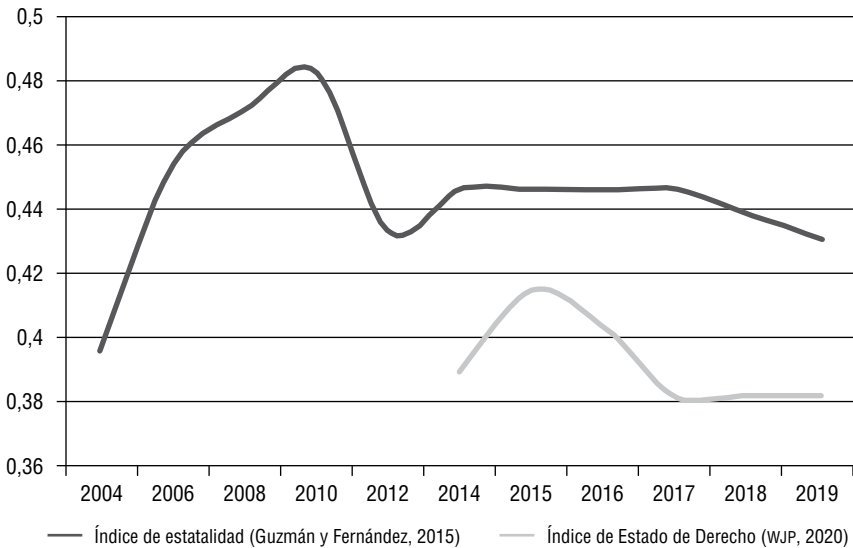
Respecto al grado de desarrollo del Estado en Bolivia, son varias las perspectivas analíticas que abordaron el tema desde aproximaciones más o menos coincidentes. Destacan, en primer lugar, los estudios enfocados en la institucionalidad boliviana. Al respecto, la investigación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007) señalaba, hace más de una década, la urgencia por lograr avances en algunos de los elementos más sensibles de la institucionalidad nacional, destacándose aquellos en torno a la democracia, la representatividad y la gobernabilidad. Los posibles logros en esos campos, a la luz de la actual crisis política boliviana, son, cuando menos, cuestionables; si bien en algún momento se observaron avances en el ámbito de la representatividad y, por ende, en la legitimidad institucional, no hay evidencia clara de que esos avances hayan perdurado más allá de momentos políticos concretos. En tal sentido, el estudio de Zuazo (2019) muestra que la institucionalidad boliviana, medida a partir de la confianza de los bolivianos en sus instituciones, tuvo un momento cúspide en 2009 con la promulgación de la actual Constitución, pero que, a partir de entonces, siguió una tendencia decreciente que se acentuó en el último lustro. Es más, el estudio sostiene que no es posible establecer una tendencia de desarrollo institucional en lo que llevamos del siglo, señal por demás negativa. Por otra parte, el estudio de Machicado (2019), que se aproxima a la medición de la institucionalidad con herramientas econométricas más sofisticadas, señala que la institucionalidad boliviana ha estado sistemáticamente por debajo de sus pares latinoamericanos y que se sitúa entre las más bajas del mundo. Esas investigaciones apuntalan la idea de la existencia de un Estado débil, con una capacidad institucional muy limitada.

Un segundo grupo de estudios analiza el tema del Estado en Bolivia en torno al concepto de ‘estatalidad’, es decir de las cualidades que hacen al Estado. Si bien esa aproximación no deja de lado los elementos institucionales, su foco de atención se centra en ámbitos estatales esenciales, como la soberanía, la autoridad, la legitimidad y la justicia. Probablemente los primeros análisis sobre este tema son los de Suárez (1999 y 2003) que, apoyándose en conceptos de Weber (1984) y de Bodin (1986), elabora una tesis sobre la existencia de un Estado subjetivo en Bolivia, un Estado que debido a una serie de razones (la ausencia de una verdadera nación boliviana, la carencia de elementos de tradición estatal y la imposibilidad de superar los poderes subjetivos) no habría logrado constituirse como poder público objetivo (esto es, independiente de poderes subjetivos menores). Siguiendo esa línea, el estudio de Guzmán y Rodríguez (2015) calcula un índice de estatalidad para Bolivia (2004-2014) y encuentra evidencia sólida en torno a la hipótesis sobre la inexistencia de una vocación de estatalidad en los bolivianos, más allá de sus afinidades políticas. Esto quiere decir que los bolivianos solamente creen en el Estado si el partido al cual son afines se encuentra en funciones de gobierno; de otro modo, su percepción acerca de la estatalidad es negativa. En síntesis, este segundo grupo de investigaciones no solamente sostiene la hipótesis sobre la debilidad institucional del Estado, sino que plantea directamente la ausencia de un Estado objetivo en Bolivia o la inexistencia de un Estado pleno.

En cualquier caso, los datos respecto a la estatalidad en el país coinciden con las principales líneas de los dos grupos de estudios señalados. Según WJP (2020), Bolivia tiene uno de los valores más bajos del mundo en el *Índice de Estado de Derecho* y ocupa la posición 121 de 128 países estudiados, situación que, lamentablemente, no ha mejorado en los últimos años (véase el gráfico 2). Un panorama muy similar se puede observar con la actualización del índice de estatalidad propuesto por Guzmán y Rodríguez (2015), construido sobre la base de las encuestas de Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (2004-2019). Dicho índice muestra alguna evidencia de mejora de la percepción de la estatalidad con la promulgación de Constitución de 2009, para luego dar pie a una tendencia decreciente más o menos estable, en la misma línea que Zuazo (2019),

no habiendo evidencia, en ningún caso, de la constitución de una percepción de estatalidad objetiva o plena; o sea, independiente de poderes subjetivos. Todos estos resultados apoyan la idea de que el Estado (o la construcción de la estatalidad en Bolivia) es, en el mejor de los casos, una tarea pendiente.

Gráfico 2
Índices de estatalidad en Bolivia (2004-2019)⁵



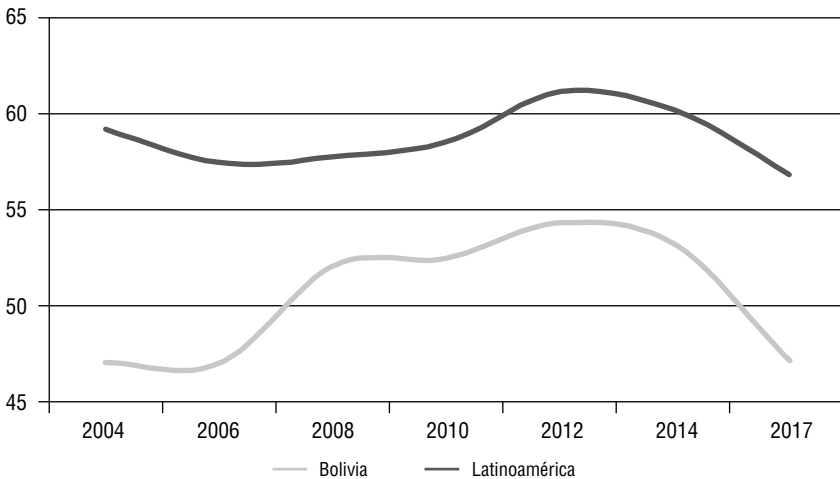
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de WJP (2020), de Guzmán y Rodríguez (2015) y de LAPOP (2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2017 y 2019).

Por otra parte, resulta relevante verificar los valores de confianza interpersonal en Bolivia, los cuales deberían ser (de acuerdo con la presente

5 Los datos actualizados del índice de estatalidad de Guzmán y Fernández (2015), correspondientes a los años 2015, 2016 y 2018, son promedios de las dos observaciones más cercanas. Esto significa que las observaciones de 2015 y de 2016 son promedios de los datos de LAPOP de 2014 y de 2017; de la misma manera, el dato de 2018 se construye a partir de las observaciones de LAPOP de 2017 y de 2019. Ambos índices toman valores entre 0 y 1.

propuesta analítica) significativamente bajos (recordemos que en el marco teórico se planteaba la existencia de una relación positiva entre Estado y confianza: a menor Estado menor confianza, relación que se verificó parcialmente con los datos en la tercera sección). En tal sentido, los datos de LAPOP (2004-2017) ratifican lo arriba señalado; es decir, comparando a Bolivia con el resto de los países latinoamericanos, la confianza interpersonal que señalan tener los bolivianos es sistemáticamente baja (véase el gráfico 3), ocupando siempre el último o el penúltimo puesto entre sus pares regionales, dependiendo del año de registro (Vargas, 2019). Del mismo modo, los datos de la Encuesta Mundial de Valores puntualizan que la confianza interpersonal en Latinoamérica es relativamente más baja que la de otras regiones del mundo y, además, señalan que los datos de Bolivia (2017) están entre los menores de la región (CIS y Ciudadanía, 2018).

Gráfico 3
Confianza interpersonal en Bolivia y en Latinoamérica (2004-2017)⁶



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de LAPOP (2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2017).

6 Los datos toman valores entre 0 y 100.

En ese marco, según los datos expuestos y la evidencia recopilada, es razonable señalar que el Estado boliviano cuenta con una capacidad institucional muy limitada, lo que lleva a caracterizarlo directamente como un Estado débil o, en la interpretación más extrema, como un Estado en proceso de construcción, todavía muy alejado de lo que podría señalarse como un Estado pleno. Esta primera lectura de la estatalidad, sumada a los datos que muestran los bajos o muy bajos niveles de confianza interpersonal (o los altos niveles de miedo) que señalan tener los bolivianos, lleva a considerar que Bolivia se encontraría en el segundo momento social descrito, el *estado intermedio* (véase el esquema 1). Es decir, un estado social en el que no se ha logrado establecer un Estado pleno capaz de garantizar un espacio de paz, donde el miedo es constante y donde la amenaza del *estado de naturaleza* (la guerra civil) no es un panorama demasiado lejano. Todos estos elementos llevan a poner énfasis en la urgencia por la generación de un Estado pleno en Bolivia, una tarea fundamental y básica sobre la cual deberían enfocarse los principales esfuerzos políticos nacionales.⁷

Discusión

A partir de la propuesta analítica planteada se pudo verificar (parcialmente) la existencia de las relaciones teóricas esbozadas entre el Estado y el miedo, al menos para los niveles de análisis restringidos de *Occidente* y de *América*. Esos resultados aportan evidencia para señalar que los países con mayor desarrollo estatal presentan (en general) mayores niveles de confianza entre sus ciudadanos y, por el contrario, aquellos países con bajo nivel de estatalidad se caracterizan por bajos niveles de confianza (mucho desconfianza y

7 La urgencia por la constitución de un Estado pleno en Bolivia se hace incluso más prioritaria si se entiende que la institucionalidad y el establecimiento de una centralidad política inclusiva son el camino para el desarrollo de largo plazo, siguiendo en esto la aproximación de la economía institucional propuesta por Acemoglu y Johnson (2005), Acemoglu *et al.* (2005) y Acemoglu y Robinson (2012). Al respecto, para el caso boliviano, el estudio de Machicado (2019) muestra cierta evidencia en el sentido de que el bajo nivel de desarrollo económico nacional puede estar estrechamente vinculado al bajo desarrollo institucional.

miedo) entre sus individuos. De lo anterior resulta razonable pensar que el miedo juega un papel importante en la construcción del Estado, tal como señalara Hobbes (1987, 1992 y 2005).

Por otra parte, el análisis de la estatalidad en Bolivia muestra, en esencia, la urgencia por la generación de un Estado pleno en el país. Los datos sobre la estatalidad y la confianza interpersonal sugieren que Bolivia se encuentra en un *estado intermedio* de desarrollo estatal. En ese sentido, la actual configuración estatal boliviana sería incapaz de generar un verdadero y sólido entorno de paz social, y, en cambio, colinda constantemente con la posibilidad de retornar (o retroceder) al *estado de naturaleza*, con la consiguiente guerra civil de todos contra todos.

La realidad boliviana, caracterizada por la existencia de grandes poderes particulares (subjetivos) que constantemente disputan el poder central de un Estado débil (incapaz de constituirse como poder objetivo y neutral), no ha logrado la superposición de lo público sobre lo privado (en lo referente a sus relaciones de dominación). Por tanto, delinea escenarios de interacción social donde el derecho (como mecanismo de ordenación moderno) queda habitualmente relegado ante el interés particular. Finalmente, si se comprende que el camino de construcción de la estatalidad es el paso previo para lograr un desarrollo económico de largo plazo, entonces queda claro que debería situarse como una prioridad nacional.

En ese marco, la actual crisis provocada por la pandemia del COVID-19 añade complejidad a la situación política y social de Bolivia, pero también, y no menos importante, agrega un potente componente de miedo entre los ciudadanos. Este peculiar ambiente social ha encendido las alarmas sobre los potenciales retrocesos democráticos asociados a los mayores poderes de los Estados en situaciones de emergencia (situaciones en las que los miembros de la sociedad, guiados esencialmente por su miedo, están dispuestos a ceder al Estado gran parte de sus libertades, a cambio de que este les garantice mayor seguridad). Aunque tal preocupación es loable y la posibilidad de ocurrencia es significativamente alta en sociedades como la boliviana (Lührmann *et al.*, 2020), también es posible que esos procesos que otorgan mayor poder a los Estados puedan ser encaminados de forma positiva, principalmente, y de acuerdo con lo expuesto a lo largo del texto,

para lograr un mayor grado de centralidad política (Acemoglu y Robinson, 2012) y la constitución de un Estado pleno en tanto poder objetivo neutral (Suárez, 1999 y 2003; Guzmán y Rodríguez, 2015).

Respecto a la hipótesis central planteada y a su contrastación, si bien no es posible establecer una relación directa entre la existencia de miedo social y la generación de estatalidad, es probable que la presencia del primero propicie un determinado ambiente para que las acciones de política pública influyan positivamente en el contrato social y, por tanto, se genere estatalidad. De alguna manera, no es que el miedo genera Estado, mas esa relación puede resultar cierta cuando el Estado responde de manera positiva a los miedos de la población.

Aunque los retos que enfrenta Bolivia ante la pandemia del COVID-19 son inmensos, podría resultar importante identificar algunas potenciales oportunidades, menos visibles por supuesto, entre las que destaca, sin lugar a dudas, la oportunidad de construir elementos de estatalidad básicos. La posibilidad de fortalecer el Estado en medio de esta crisis de salud pasa por la efectividad y la pertinencia de la respuesta estatal a las necesidades públicas. De otra manera, no hay razones para creer que el miedo generado por la pandemia se traduzca en nada positivo.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A.
2012 *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: 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. (eds.), *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier-North Holland.

Bodin, Jean

1986 *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.

CIS (Centro de Investigaciones Sociales) y Ciudadanía
(Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública)

2018 *Encuesta Mundial de Valores en Bolivia 2017*. La Paz: CIS.

Guzmán Prudencio, Guillermo y Rodríguez López, Fernando

2015 “La ausencia de un Estado objetivo en Bolivia”. *Revista de Estudios Políticos*. 170, 187-212.

Hafner-Burton, Emilie M.; Helfer, Laurence R. y Fariss, Christopher J.

2011 “Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties”. *International Organization*. 65, 673-707.

Hobbes, Thomas

1987 *De Cive: the English version entitled in the first edition Philosophicall rudiments concerning government and society*. Oxford: Oxford University Press.

1992 *Behemoth*. Madrid: Tecnos.

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

Inglehart, Ronald; Haerpfer, Christian; Moreno, Alejandro;

Welzel, Christian; Kizilova, Kseniya; Diez-Medrano, Jaime;

Lagos, Marta; Norris, Pippa; Ponarin, Eduard y Puranen, Bi (eds.)

2014 *World Values Survey: All Rounds*. Madrid: JD Systems Institute.

LAPOP (Latin American Public Opinion Project)

2004 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2004*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>

2006 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2006*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>

2008 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2008*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>

2010 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2010*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>

2012 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2012*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>

- 2014 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2014*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>
- 2017 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2017*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>
- 2019 *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project 2019*. Disponible en: <http://www.lapopsurveys.org>
- Locke, John
- 2010 *Segundo tratado sobre el gobierno: un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Lührmann, Anna y Rooney, Bryan
- 2020 “Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline”. *V-Dem Working Papers SERIES 2020*. 85. Gothenburg: V-Dem Institute-University of Gothenburg.
- Lührmann, Anna; Edgell, Amanda B. y Maerz, Seraphine F.
- 2020 “Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk?”. *Policy Brief*. 23. Gothenburg: V-Dem Institute-University of Gothenburg.
- Machicado Salas, Carlos Gustavo
- 2019) “Estado del crecimiento económico sustentable”. En: Muriel Hernández, Beatriz Cristina y Velásquez-Castellanos, Iván Omar (coords.), *Evaluación de la economía y del desarrollo en Bolivia-Avances, retrocesos y perspectivas*. La Paz: KAS, INESAD.
- Neumayer, Eric
- 2013 “Do Governments Mean Business When They Derogate? Human Rights Violations During Notified States of Emergency”. *The Review of International Organizations*. 8, 1-31.
- OEA (Organización de los Estados Americanos)
- 2019 *Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia (20/10/2019). Informe final*. Washington D. C.: OEA.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
- 2007 *El estado del Estado en Bolivia - Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*. Bolivia: PNUD.

- Richards, David L. y Clay, K. Chad
2012 “An Umbrella with Holes: Respect For Non-derogable Human Rights During Declared States of Emergency, 1996-2004”. *Human Rights Review*. 13, 443-471.
- Rousseau, Jean Jacques
2010 *El contrato social: o los principios del derecho político*. Buenos Aires: Gradifco.
- 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: PNUD.
- Vargas Villazón, Gonzalo
2019 “Capítulo 4: La confianza interpersonal en Bolivia. Una revisión de tendencias en las últimas dos décadas”. En: Ciudadanía (Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública), *Cultura política de la democracia en Bolivia, 20 años*. Ciudadanía: Cochabamba.
- Weber, Max
1984 *Economía y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- WHO (World Health Organization)
2020 *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report-72*. Ginebra: WHO.
- WJP (World Justice Project)
2020 *The World Justice Project Rule of Law Index 2020*. Washington D. C.: WJP.
- Zuazo Oblitas, Moira
2019 “Capítulo 2: Confianza en las instituciones”. En: Ciudadanía (Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública), *Cultura política de la democracia en Bolivia, 20 años*. Ciudadanía: Cochabamba.