

# ¿La Paz o Sucre? El conflicto por la capitalidad en Bolivia

*La Paz or Sucre? The conflict for the capital status in Bolivia*

ÁLVARO RAMÓN SÁNCHEZ<sup>1\*</sup>

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 17, No. 2, (diciembre de 2023), pp.152-174.  
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2023.8298. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6136-6581>  
Fecha de recepción: 25/5/2023 Fecha de aceptación: 26/11/2023

## Resumen

El enfrentamiento por la capitalidad entre La Paz y Sucre, aunque poco conocido internacionalmente, estuvo a punto de impedir la aprobación de la Constitución de 2009. En este artículo se realiza una revisión teórica de los estudios geográficos y politológicos sobre las capitales de los Estados, con un apartado propio para la tipología elaborada a partir de la teoría de los sistemas-mundo. Siguiendo estos trabajos, se analiza el conflicto boliviano a través de un repaso de su historia, prestando una atención especial al período de la Asamblea Constituyente entre 2006 y 2009, y a continuación se presentan los argumentos que sustentan las posiciones de ambas ciudades candidatas. En base a la literatura académica, el caso de Bolivia podría considerarse el de una capital compartida asimétrica, con preeminencia de La Paz. No obstante, a falta de una capital indiscutible, se trata de una cuestión que puede reabrirse en cualquier momento. Partiendo de la experiencia boliviana, también se extraen conclusiones que pueden ser útiles para otros países que experimenten una situación similar.

**Palabras clave:** geografía política; capital; Constitución de Bolivia; La Paz; Sucre.

## Abstract

The confrontation of the capital status between La Paz and Sucre, although little known internationally, was about to prevent the approval of the Constitution of 2009. In this paper, a theoretical review of the geographical and political studies on the capitals of the States is carried out, with a separate section for the typology elaborated from the world-systems approach. Following these works, the Bolivian conflict is analyzed through a review of its history, paying special attention to the period of the *Asamblea Constituyente* between 2006 and 2009, and then the arguments that support the positions of both candidate cities are presented. Based on the academic literature, the case of Bolivia could be considered that of an asymmetric shared capital, with La Paz predominating. However, in the absence of an undisputed capital, it is an issue that can be reopened at any time. Starting from the Bolivian experience, conclusions are also drawn that may be useful for other countries experiencing a similar situation.

**Keywords:** political geography; capital, Constitution of Bolivia; La Paz; Sucre.

## Sumario

Introducción. I. La capital del Estado. 1.1. La noción de capital 1.2. Los problemas en la determinación de las capitales. II. Clasificaciones de las capitales. 2.1. Revisión teórica. 2.2. Una tipología geopolítica: la teoría de los sistemas-mundo. III. El conflicto por la capitalidad en Bolivia. 3.1. Origen histórico del conflicto. 3.2. El conflicto en la Asamblea Constituyente. 3.3. ¿La Paz o Sucre? Conclusiones. Bibliografía.

## Introducción

La última Asamblea Constituyente de Bolivia tuvo que convivir con una disputa que, aunque poco conocida internacionalmente, estuvo a punto de impedir la aprobación de la Constitución de 2009: el conflicto por la capitalidad del Estado entre las ciudades de La Paz y Sucre. Se trata de un enfrentamiento histórico, pero aún no resuelto en la actualidad, que provoca que Bolivia sea el único Estado latinoamericano en el cual la identificación de la capital no resulta evidente. La Asamblea trató de poner fin a la cuestión introduciendo la solución en la nueva Constitución, pero en su lugar se generó un fuerte debate que puede reabrirse en cualquier momento.

Por este motivo, el siguiente artículo es un examen del conflicto entre La Paz y Sucre. Para ello, es necesario repasar su evolución a lo largo de la historia de Bolivia, con una atención especial al proceso constituyente de los años 2006 a 2009, pero también contextualizarlo en el marco de los estudios sobre las capitales de los Estados.

Las capitales son uno de los principales elementos espaciales del Estado, por lo que han sido desde su origen objeto de estudio de la geografía humana y política. Las fronteras han recibido una atención académica mucho mayor debido, entre otros motivos, a que han sido una de las fuentes principales de violencia política en los últimos siglos. Sin embargo, también son numerosos los conflictos históricos, e incluso actuales, en torno al reconocimiento del título de capital en diferentes países. En la mayoría de los Estados, la elección de la capital no conlleva ninguna dificultad, pero en algunos lugares puede ser una fuente de problemas. El ejemplo más claro es el conflicto entre Israel y Palestina, una de cuyas principales disputas es la soberanía de Jerusalén, ciudad sagrada para las tres grandes religiones monoteístas –judaísmo, cristianismo e islam– que Israel reclama por entero y Palestina en su parte Este, y en la que ambos declaran que reside su capital<sup>2</sup>. No obstante, no se trata ni mucho menos del único caso de violencia en torno al estatus de capital, como se verá más adelante en el análisis de Bolivia, lo que demuestra que las cuestiones relativas a la capital pueden tener una gran importancia política.

La historia y la geografía políticas han analizado las capitales desde varias perspectivas, por lo que en este trabajo se recurre a ellas con el objetivo de presentar los argumentos en favor de ambas ciudades. Por lo tanto, la pregunta de investigación no sería la más obvia, “¿cuál es la capital real de Bolivia?” –aunque indirectamente también se pretende dar una respuesta a esta cuestión–, sino “¿de qué manera(s) se puede identificar la capital de Bolivia?”. Este segundo objetivo tal vez sea más ambicioso, ya que la determinación de los instrumentos teóricos necesarios para resolver el caso de Bolivia puede ser exportable a más casos por todo el planeta.

Con este propósito, el artículo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se elabora una definición lo más precisa posible del concepto de capital y se resuelve

2 Chad F. Emmett, “The Capital Cities of Jerusalem”. *Geographical Review* 86, 2 (1996): 233-258, doi: <https://doi.org/10.2307/215958>

un conjunto de cuestiones problemáticas en la determinación de las capitales, ya que se trata de la noción clave que va a guiar todo el trabajo. A continuación, se realiza una revisión teórica de las clasificaciones de diferentes autores sobre los modelos de capital, con un subapartado específico para la tipología que se desarrolla a partir de la teoría de los sistemas-mundo. Una vez presentado este marco teórico tiene lugar el estudio del caso de Bolivia, que consta de una reconstrucción de su origen histórico, un repaso de los acontecimientos durante la Asamblea Constituyente y una contraposición de las razones que justificarían el estatus de capital para cada una de las dos ciudades. Por último, se pretende obtener una serie de conclusiones sobre la capital de Bolivia y también sobre la aplicación de la geografía política al estudio de las capitales de los Estados.

## I. La capital del Estado

### 1.1. La noción de capital

El término capital procede del latín *caput* –cabeza–, lo que refleja su importancia y sus funciones dentro del Estado<sup>3</sup>. Históricamente, toda formación política compleja ha tenido un centro a partir del cual se controlaba el resto del territorio, desde las polis griegas o las ciudades-estado italianas –con un territorio limitado a la ciudad propiamente dicha y sus alrededores– hasta los más grandes imperios, como el romano o el chino. No obstante, el concepto moderno de capital nace ligado al asentamiento de la corte real en las monarquías europeas y se consolida con los tratados de Westfalia de 1648<sup>4</sup>, que sientan las bases de las relaciones entre Estados. En el siglo XIX se duplica el número de capitales mundiales reconocidas, de unas veinte a en torno a cuarenta, debido a la desintegración del Imperio español y la subsiguiente independencia de los Estados iberoamericanos, entre ellos Bolivia en 1825. Sin embargo, es en el siglo XX cuando tiene lugar la gran extensión numérica de los Estados y las capitales con la descolonización de África y Asia, sumando más de doscientas ciudades con el título de capital de un Estado en todo el mundo<sup>5</sup>.

En este breve repaso histórico se observa que los conceptos de capital y Estado han ido de la mano desde el nacimiento de este último hasta la actualidad, en un mundo casi totalmente ocupado por Estados y en el que cada uno de ellos tiene al menos una capital. De esta manera, no puede existir un Estado sin capital ni tampoco una

3 Emmett, "The Capital Cities of Jerusalem...".

4 Paul Claval, "The European system of capital cities". *GeoJournal* 51, 1-2 (2000): 73-81, doi: <https://doi.org/10.1023/A:1010894521824>

5 David L. A. Gordon, "Capital Cities in the Twentieth Century", en *Planning twentieth century capital cities*, ed. por David L. A. Gordon (Londres: Routledge, 2006), 1-7.

capital sin Estado, sino que ambas realidades geográficas están necesariamente unidas<sup>6</sup> –al menos en la escala nacional, ya que el concepto de capital también se utiliza para entidades regionales y locales e incluso, de forma metafórica, a nivel global–.

Las capitales tienen un rol único con respecto al resto de ciudades, por lo que numerosos autores han tratado de definir el concepto de capital desde diferentes puntos de vista. En primer lugar, desde una perspectiva politológica, Gottmann<sup>7</sup> señala que la capital es por definición el lugar del poder y la toma de decisiones de la nación. Se trata de la concepción más extendida, pero no es muy precisa. En este sentido, Spate<sup>8</sup> afina más al definir la capital como el lugar donde se concentra la autoridad política del territorio y, en especial, los poderes legislativo y ejecutivo.

En segundo lugar, desde un punto de vista geográfico, la preocupación por encontrar la capital ideal y la presunción de que debe situarse en una ubicación central del territorio que aspira a gobernar se remonta al menos al siglo IV a. C., cuando el general Epaminondas funda la ciudad de Megalópolis en el centro de la península del Peloponeso para actuar como capital de una federación de ciudades-estado de la antigua Grecia<sup>9</sup>. Además, autores como Dascher<sup>10</sup> apuntan que la capital suele ser también la ciudad más grande, poblada y desarrollada económicamente del país.

En tercer lugar, no cabe duda de que las capitales tienen también una importancia simbólica. Para algunos autores como Delpérée<sup>11</sup> o Cummings Jr. y Price<sup>12</sup>, la capital es un símbolo unificador de la nación, al mismo nivel que la bandera y el himno. Por su parte, Van der Wusten<sup>13</sup> discrepa de Gottmann y de Spate al indicar que las capitales no siempre son los lugares en los que se alojan los órganos centrales del Estado, pero lo que sí comparten todas las capitales es que simbolizan el poder estatal y la unidad nacional.

6 Francis Delpérée, "Le status des capitales européennes", en *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, ed. por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew (Ottawa: Carleton University Press, 1993), 129-148.

7 Jean Gottmann, "Capital cities" *Ekistics* 50, 299 (1983): 88-93, url: <https://www.jstor.org/stable/43620301>

8 Oskar Hermann Christian Spate, "Factors in the development of capital cities" *Geographical Review* 32, 4 (1942): 622-631, doi: <https://doi.org/10.2307/210000>

9 Gottmann, "Capital cities...".

10 Kristof Dascher, "Are Politics and Geography Related?: Evidence from a Cross-Section of Capital Cities" *Public Choice* 105, 3-4 (2000): 373-392, url: <https://www.jstor.org/stable/30026402>

11 Delpérée, "Le status des capitales européennes...".

12 Milton C. Cummings Jr. y Matthew C. Price, "The creation of Washington, DC: Political Symbolism and Practical Problem Solving in the Establishment of a Capital City for the United States of America, 1787-1850", en *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, ed. por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew (Ottawa: Carleton University Press, 1993), 213-250.

13 Herman van der Wusten, "Dictators and their capital cities: Moscow and Berlin in the 1930s" *GeoJournal* 52, 2 (2000): 339-344, doi: <https://doi.org/10.1023/A:1014355823625>

El geógrafo Peter Taylor y el politólogo Colin Flint<sup>14</sup> combinan las anteriores perspectivas al afirmar que las capitales “son el centro de control del territorio, el centro donde se toman las decisiones políticas, el centro simbólico del Estado y a menudo mucho más”.

Existen 195 Estados consolidados y reconocidos en el planeta –193 Estados miembros y dos observadores de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>15</sup>–, por lo que el concepto de capital elegido para guiar el resto del trabajo debe ser lo suficientemente amplio como para abarcar realidades políticas muy diferentes y al mismo tiempo lo suficientemente preciso para tener valor descriptivo. Por ello, sin despreciar las perspectivas geográfica y simbólica, la definición más valiosa para identificar una capital es la que la concibe como el lugar en el que se localizan las principales instituciones del Estado, que son aquellas que representan la clásica división de poderes descrita por Montesquieu<sup>16</sup>: el gobierno como poder ejecutivo, el parlamento como poder legislativo y los altos tribunales del Estado –constitucional y/o supremo, con diferentes denominaciones en cada país– como poder judicial. No obstante, la capital no es el parlamento, ni el palacio presidencial, ni el edificio del tribunal constitucional, sino la circunscripción territorial en la que estos se encuentran<sup>17</sup>. Estas instituciones se suelen situar en una ciudad, que se convierte así en el centro político del país.

Algunos autores apuntan hacia una tensión entre el papel de capital para el Estado y el de ciudad para sus habitantes<sup>18</sup>, pero otros no ven ningún problema en la multifuncionalidad de las capitales. De hecho, estas pueden cumplir tres funciones simultáneas, relacionadas con las tres escalas del análisis geopolítico: municipio habitable para sus residentes; referente económico, político y cultural de la nación; y lugar para la acumulación transnacional de capital financiero<sup>19</sup>.

## 1.2. Los problemas en la determinación de las capitales

Como se adelantaba en la introducción, el estudio de las capitales lleva aparejado una serie de cuestiones problemáticas que es necesario resolver con carácter previo a cualquier profundización, pues aparecerán más adelante en el estudio de caso de la capital de Bolivia.

14 Peter J. Taylor y Colin Flint, *Geografía política: Economía mundo, estado-nación y localidad*, 2ª ed. (Madrid: Trama Editorial, 2002), 180.

15 Naciones Unidas, “Asamblea General de las Naciones Unidas, La Asamblea General”, *Naciones Unidas*, <https://www.un.org/es/ga/>

16 Charles Louis de Secondat, Montesquieu, “De la constitución inglesa”, en *Del Espíritu de las Leyes*, ed. por Charles Louis de Secondat, Montesquieu (Madrid: Alianza Editorial, 2015), 238-257.

17 Delpérée, “Le status des capitales européennes...”.

18 Maureen Covell, “Commentary: The Role and Activities of Capital Cities”, en *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, ed. por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew (Ottawa: Carleton University Press, 1993), 189-192.

19 Kong Chong Ho, “Globalization and Southeast Asian capital cities” *Pacific Affairs* 78, 4 (2005): 535-541, doi: <https://doi.org/10.5509/2005784535>

La elección de la capital es una cuestión constitucionalizada en algunos países, como sucede con el artículo 5 de la Constitución Española, que afirma que “La capital del Estado es la villa de Madrid”<sup>20</sup>; y, cuando no es así, suele ser fácil de identificar a partir de la ubicación de las principales instituciones del Estado. De esta manera, en la mayoría de los países los tres poderes del Estado se localizan en diferentes puntos de la misma ciudad y ninguna otra población cuestiona su título de capital del Estado. Los problemas aparecen si no se cumple alguna de las condiciones anteriores, dando lugar a dos situaciones distintas en las que la identificación de la capital es problemática: las capitales compartidas y las discutidas.

Por un lado, en algunos Estados la capital es compartida porque las principales instituciones se reparten entre dos o incluso tres ciudades. Sudáfrica es el ejemplo paradigmático, con el poder ejecutivo en Pretoria, el legislativo en Ciudad del Cabo y el judicial en Bloemfontein<sup>21</sup>, pero algunos autores también incluyen en esta categoría otros casos menos conocidos como Chile –Santiago y Valparaíso–, Malasia –Kuala Lumpur y Putrajaya– y Tanzania –Dar es-Salaam y Dodoma–<sup>22</sup>. Esta situación de difusión del poder también es relativamente frecuente en los Estados federales como Alemania, donde el Tribunal Constitucional se sitúa en Karlsruhe y el Banco Central en Frankfurt<sup>23</sup>, sin que por ello se hable de capital compartida en la mayoría de los casos.

Por otro lado, en algunos Estados la capital proclamada o *de iure* y la capital *de facto* no coinciden. Esto ocurre, por ejemplo, en Países Bajos, donde el artículo 32 de la Constitución establece que los Estados Generales deben jurar al rey “en la capital, Ámsterdam”<sup>24</sup>, aunque habitualmente se reúnan junto con el resto de los poderes del Estado en La Haya. En otros países, la capital proclamada no puede ejercer su papel por diferentes razones, como ocurre en el caso de Palestina, donde la Autoridad Nacional no ejerce el control de Jerusalén Este, por lo que se ha asentado en la cercana ciudad de Ramala<sup>25</sup>.

En relación con lo anterior, algunos Estados han decidido en algún momento de su historia cambiar de capital, con mucha repercusión en ciertos casos. Estos cambios ya se producían en los grandes imperios de la antigüedad, como el chino –de Nanjing a Pekín en 1420– y el ruso –de Moscú a San Petersburgo en 1703–<sup>26</sup>, pero han sido más

20 Cortes Generales, “Constitución Española”, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

21 Spate, “Factors in the development of capital cities...”.

22 Filipe R. Campante, Quoc-Anh Do y Bernardo V. Guimaraes, “Isolated capital cities and misgovernance: theory and evidence” (Working paper 19028, National Bureau of Economic Research, 2013), doi: 10.3386/w19028.

23 Dascher, “Are Politics and Geography Related...”.

24 Gobierno de Los Países Bajos, “La Constitución del Reino de Los Países Bajos 2018”, *Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino*, 28 de febrero de 2019, <https://www.government.nl/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>

25 Emmett, “The Capital Cities of Jerusalem...”.

26 Edward Schatz, “When capital cities move: The political geography of nation and state building” (Working paper #303, Kellogg Institute, 2003), [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/303.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/303.pdf)

habituales desde el comienzo del siglo XX, dando lugar a problemas de los dos tipos anteriores. En algunos casos, el traslado de capital ha sido solamente parcial o ha sido aprobado pero no llevado a cabo, por lo que en estos países se debe examinar la capital con especial atención. Se volverá sobre este punto a propósito de Bolivia.

## II. Clasificaciones de las capitales

### 2.1. Revisión teórica

La curiosidad intelectual sobre las capitales de los Estados ha dado lugar desde la década de 1930 a una amplia literatura en el campo de la geografía política. Cada autor ha elaborado su propia clasificación de las capitales, atendiendo a diferentes criterios y tratando de describir características comunes e incluso patrones entre ellas.

Milroy<sup>27</sup> señala que normalmente las capitales de los Estados unitarios son las ciudades más pobladas y poderosas económicamente, mientras que las de los Estados federales son a menudo ciudades pequeñas. En el mismo sentido, Claval<sup>28</sup> distingue entre capitales “centralistas” y “funcionales”, siendo las primeras las propias de los Estados absolutistas en el pasado, como Francia, España o Rusia; y las segundas las de los Estados cuyo origen es el contrato social, como Países Bajos, Suiza o Estados Unidos.

Algunos autores diferencian entre capitales “naturales” y “artificiales”, en función de si se han desarrollado lentamente o han sido creadas por decisiones políticas explícitas, pero Spate<sup>29</sup> rechaza esta distinción argumentando que ambos tipos de capitales son el resultado de decisiones políticas, siendo su diferencia la antigüedad de la decisión. Henrikson<sup>30</sup> añade que la distinción entre capitales naturales y artificiales tiene un sesgo eurocéntrico porque supone una preferencia implícita por las primeras, que son las propias de los países europeos, por lo que prefiere distinguir directamente entre capitales europeas y americanas.

La ubicación geográfica de la capital dentro del Estado también ha sido objeto de preocupación. Campante, Do y Guimaraes<sup>31</sup> relacionan las capitales aisladas con una peor calidad de gobernanza y una menor eficiencia económica, distinguiendo entre capitales más y menos aisladas del centro del país.

27 Beth Moore Milroy, “Commentary: What is a Capital?”, en *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, ed. por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew (Ottawa: Carleton University Press, 1993), 85-92.

28 Claval, “The European system of capital cities...”.

29 Spate, “Factors in the development of capital cities...”.

30 Alan K. Henrikson, “A small, cozy town, global in scope”: Washington, DC” *Ektistics* 50, 299 (1983): 123-150, url: <http://www.jstor.org/stable/43620306>

31 Campante, Do y Guimaraes, “Isolated capital cities and misgovernance...”.



Jefferson<sup>32</sup> introduce en su análisis de las capitales mundiales el concepto de “ciudad primada”, según el cual la ciudad más grande de un Estado es desproporcionadamente grande, no solo en tamaño sino también en influencia nacional. La ley de la ciudad primada implica que, cuando una ciudad se convierte en la más poblada del país, recibe un impulso para seguir creciendo y distanciarse de las demás. Las ciudades primadas son en la mayoría de los casos también las capitales, lo que potencia aún más su crecimiento debido a la atracción propia de la administración del Estado. Como señalan tanto Gottmann<sup>33</sup> como Claval<sup>34</sup>, el crecimiento de las capitales está relacionado con el aumento del papel del Estado en la economía, que se manifiesta en el tamaño de la administración y en los servicios públicos, de lo que las capitales se benefician más que otras ciudades. En el mismo sentido, Dascher<sup>35</sup> afirma que, independientemente de su tamaño cuando son elegidas, todas las capitales se pueden beneficiar de su función de capital debido a varios factores, entre los que destacan la mejor provisión de servicios públicos, los intercambios desiguales con el resto de las regiones y el reclutamiento de trabajadores para la administración. En su estudio, Dascher<sup>36</sup> analiza 146 países, de los cuales solo 25 tienen capitales que no son ciudades primadas, aunque el mismo autor defiende que las capitales crecen por muchos motivos, y el título de capital es solamente uno de ellos. Sin embargo, Jacobs<sup>37</sup> cree que en este punto se confunden la causa y el efecto, puesto que las capitales de Europa no se convirtieron en grandes ciudades porque eran capitales, sino que fueron escogidas como capitales porque ya eran –para la época– grandes ciudades. También Hall relativiza la importancia del título de capital al afirmar que su atracción se debe a contingencias históricas, como ilustran las capitales europeas entre los siglos XVI y XVIII. El propio Hall<sup>38</sup> elabora su clasificación, en la que distingue siete tipos de capitales: multifunción, global, política, antigua, eximperial, provincial y súper capital.

## 2.2. Una tipología geopolítica: la teoría de los sistemas-mundo

La teoría de los sistemas-mundo, desarrollada fundamentalmente a partir de las ideas del sociólogo norteamericano Immanuel Wallerstein, es el paradigma principal en los estudios de geografía política crítica, por lo que su revisión merece un apartado pro-

32 Mark Jefferson, “The law of the primate city” *Geographical Review* 29, 2 (1939): 226-232, doi: <https://doi.org/10.2307/209944>

33 Jean Gottmann, “The role of capital cities” *Ekistics* 44, 264 (1977): 240-243, url: <http://www.jstor.org/stable/43618930>

34 Claval, “The European system of capital cities...”.

35 Kristof Dascher, “Capital cities: When do they stop growing?” *Papers in Regional Science* 81 (2002): 49-62, url: <https://doi.org/10.1007/s101100100089>

36 Dascher, “Are Politics and Geography Related...”.

37 Jane Jacobs, “Why Backward Cities Need One Another”, en *Cities and the wealth of nations: Principles of economic life*, ed. por Jane Jacobs (Nueva York: Random House, 1984), 135-155.

38 Peter Hall, “The changing role of capital cities: Six types of capital city” *Plan Canada* 40, 3 (2000): 8-11.

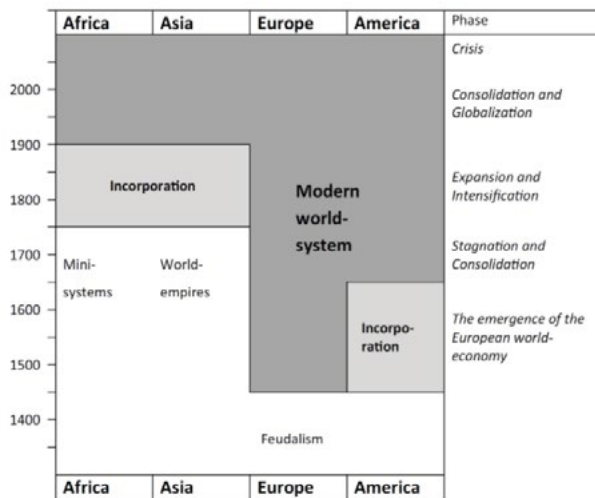
pio. Esta teoría pone el foco en el estudio del sistema-mundo, el sistema social de cada momento histórico y que desde el siglo XVI ha ido aumentando su extensión a través de la globalización económica hasta alcanzar la totalidad del planeta, por lo que Wallerstein<sup>39</sup> lo denomina economía-mundo. Según esta teoría, la economía-mundo se divide en tres áreas estructurales en función del rol que desempeñan en la división internacional del trabajo: centro, semiperiferia y periferia.

Como desarrollo de la teoría de los sistemas-mundo, y utilizando también algunas de las aportaciones repasadas anteriormente, Taylor y Flint<sup>40</sup> distinguen tres tipos de capitales, resultado de los procesos de centro, de semiperiferia y de periferia. No obstante, estos tres conceptos no se utilizan en su configuración actual, sino en la del momento de incorporación de los Estados a la economía-mundo, que no es el mismo en todo el planeta. De manera simplificada, Europa es el continente donde surge este sistema-mundo, por lo que desde el primer momento ocupa la posición central; Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, entre otros países, se consideran parte del centro en la actualidad, pero su incorporación posterior les hace ocupar una posición inicial periférica, por lo que a los efectos de esta tipología conforman la categoría de semiperiferia; y África, Asia y –parte de– Iberoamérica– son los últimos en incorporarse y lo hacen en una posición de subordinación, como resultado de décadas de imperialismo, de manera que comienzan siendo la periferia del sistema-mundo. Resulta extraño ver a algunos de los países más poderosos del mundo, sobre todo a Estados Unidos, considerado semiperiferia, pero debe partirse de la situación de subordinación al Imperio británico que sufrían estas colonias a finales del siglo XVIII y de su estrategia para lograr la independencia. En palabras de Taylor y Flint<sup>41</sup>, “Esa estrategia semiperiférica tiende a originar lo que Henrikson denomina el modelo americano de capital [...]. El caso de Washington también es consecuencia del intento de evitar la periferización cuando se crearon los Estados Unidos de América”. Por lo tanto, el sentido que se le da a los conceptos en esta clasificación no se corresponde exactamente con el papel actual de cada Estado en la economía-mundo, sino con su situación en el momento de la independencia.

39 Immanuel Maurice Wallerstein, “El ascenso y futura decadencia del sistema-mundo capitalista: conceptos para un análisis comparativo”, en *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, ed. por Immanuel Maurice Wallerstein (Madrid: Akal, 2004), 85-114.

40 Taylor y Flint, *Geografía política: Economía mundo, estado-nación y localidad...*

41 Taylor y Flint, *Geografía política: Economía mundo, estado-nación y localidad...*, 182.



<sup>1</sup> *The emergence and development of the current world-system*

**Figura 1.** Incorporación de cada continente al sistema-mundo.

Fuente: Peter J. Taylor y Colin Flint (2018)

Cada ciudad y cada Estado tienen sus particularidades históricas, geográficas, políticas, económicas y culturales que influyen en la elección de la capital, pero muchos de estos elementos se repiten dentro de la misma área de la economía-mundo, lo que permite elaborar una clasificación de tres tipos de capitales.

En primer lugar, el modelo de capital del centro o europeo, elegidas por los monarcas para construir los palacios en los que vivirían las familias reales. Estas capitales tienen una ubicación central en el territorio del Estado, o al menos relativamente centrada incluso si se trata de capitales costeras, y son en la mayoría de los casos las ciudades más pobladas y con mayor actividad económica, cultural y política, en línea con los conceptos de ciudad primada<sup>42</sup> y capitales multi-función o globales<sup>43</sup>.

En segundo lugar, el modelo de capital de la semiperiferia, que también se conoce como americano o norteamericano porque imitan la construcción de Washington, D. C., la primera de este tipo. Son el resultado de una estrategia semiperiférica consciente<sup>44</sup> de los primeros gobiernos independientes como rechazo al centralismo impuesto por la metrópolis, por lo que son los países en los que piensan quienes escriben sobre

<sup>42</sup> Jefferson, "The law of the primate city...".

<sup>43</sup> Hall, "The changing role of capital cities...".

<sup>44</sup> Taylor y Flint, *Geografía política: Economía mundo, estado-nación y localidad...*

capitales artificiales<sup>45</sup>. La elección de la localización de estas capitales trata de compatibilizar diferentes amenazas, culturas, intereses y rivalidades<sup>46</sup>, y se construyen con la intención de que sean ciudades relativamente pequeñas, especializadas en la dirección política para no acaparar la actividad económica y cultural del país, por lo que coinciden perfectamente con las capitales políticas<sup>47</sup> –aunque el título de capital ha acabado atrayendo población y aumentado progresivamente la importancia de estas ciudades–.

En el resto del mundo, los Estados que nacen como consecuencia de la descolonización durante el siglo XX tienen su propio modelo de capital, pero los numerosos cambios de capitales que han tenido lugar obligan a dividirlo en dos: un modelo de capital descolonizador continuista y otro rupturista. El modelo continuista sigue siendo el más habitual entre las antiguas colonias de África y Asia; mantiene como capital la ciudad que servía de centro de control de la colonia, situada en un lugar estratégico como un puerto marítimo o fluvial para facilitar la explotación de los recursos naturales de la colonia; y, al igual que el europeo, da lugar a ciudades primadas.

Por su parte, el modelo rupturista se da en aquellos Estados que han reaccionado más fuertemente a su pasado colonial. La capital tiene una gran repercusión económica y política en las antiguas colonias<sup>48</sup>, por lo que su reubicación pretende facilitar la construcción nacional en Estados que son en su mayoría pluriétnicos, y como tal es una estrategia política innovadora, pero también arriesgada y cara<sup>49</sup>. Los traslados de capital no han sido homogéneos, sino que varían en cuanto al momento y la nueva ciudad elegida, pero lo más habitual es de la costa al interior, en el centro del país. Si en el modelo continuista se apreciaban algunos rasgos comunes con las capitales europeas, como su carácter de ciudades primadas, el rupturista se parece a las capitales americanas. Se trata de ciudades relativamente pequeñas, muchas de ellas planificadas y construidas desde cero para asentar la dirección política del país sin arrebatar, al menos en el corto plazo, el liderazgo económico y cultural a las antiguas capitales<sup>50</sup>.

Las capitales de Iberoamérica cumplen algunas de las características del modelo continuista, pero no todas ellas. Gottmann<sup>51</sup> señala que el autoritarismo de los gobernadores coloniales españoles concentró tanto el poder que, tras lograr la independencia, los gobiernos de los países hispanoamericanos no tuvieron otra opción que mantener sus capitales en los centros del poder político colonial. En efecto, muchas capitales hispanoamericanas son ciudades primadas y costeras, pero la segunda característica

45 Spate, "Factors in the development of capital cities...".

46 Gottmann, "Capital cities...". David Lowenthal, "The West Indies chooses a capital" *Geographical Review* 48, 3 (1958): 336-364, doi: <https://doi.org/10.2307/212256>

47 Hall, "The changing role of capital cities...".

48 Deborah Potts, "Capital relocation in Africa: The case of Lilongwe in Malawi" *The Geographical Journal* 151, 2 (1985): 182-196, doi: <https://doi.org/10.2307/633532>

49 Schatz, "When capital cities move...".

50 Taylor y Flint, *Geografía política: Economía mundo, estado-nación y localidad...*

51 Gottmann, "Capital cities...".

no se cumple en Bogotá, Ciudad de México y Quito, además de en La Paz/Sucre y La Asunción, cuyos países –Bolivia y Paraguay– no tienen salida al mar. Sin embargo, el principal problema para clasificar estas capitales es que la mayoría de sus Estados no mantienen la configuración territorial de la época colonial, por lo que no se pueden comparar en igualdad de condiciones con las capitales africanas y asiáticas.

### III. El conflicto por la capitalidad en Bolivia

#### 3.1. Origen histórico del conflicto

En la cuestión de la capitalidad de Bolivia se encuentran muchos de los elementos señalados anteriormente, por lo que un análisis de su historia, su geografía y su situación política puede arrojar luz sobre el tema.

Bolivia consigue la independencia del Imperio español el 6 de agosto de 1825. Previamente, su territorio se correspondía con la Real Audiencia de Charcas, que formó parte del Virreinato del Perú entre 1542 y 1776 y del Virreinato del Río de la Plata entre 1776 y 1782, cuando se constituye en intendencia hasta su independencia, con una breve etapa como provincia española durante la vigencia de la Constitución de Cádiz entre 1812 y 1814. La Real Audiencia de Charcas tenía su sede en la ciudad de La Plata, fundada por los españoles en 1538 como un núcleo de población cercano a las minas de Potosí. La ciudad de La Plata creció durante la ocupación colonial y en ella se constituyeron, entre otras instituciones, la Universidad Francisco Xavier y el arzobispado de Charcas, con una influencia que sobrepasaba los límites de la jurisdicción de la Audiencia<sup>52</sup>.

En el mismo año 1825, la ciudad de La Plata es rebautizada con el nombre de Sucre en honor a Antonio José de Sucre, héroe de la descolonización en Sudamérica y segundo presidente de Bolivia tras Simón Bolívar, y nombrada capital. De esta manera, el nuevo Estado sigue el modelo descolonizador continuista, pero encuentra un nombre para su capital menos ligado al recuerdo de la explotación colonial y más adecuado para la construcción nacional. El título de capital no es recogido en la Constitución de 1826, quizás porque en ese momento ninguna otra ciudad puede competir con Sucre debido a su peso histórico, pero esta indefinición provoca que los poderes del Estado se reúnan en diferentes sedes: por ejemplo, entre 1825 y 1900, se celebran sesiones del parlamento en Sucre en 29 ocasiones, en La Paz en 20, en Oruro en 7, en Cochabamba en 2 y en Tapacarí en 1<sup>53</sup>, y la misma movilidad tiene lugar con el gobierno.

52 Evgenia Bridikhina, "La historia contada desde Sucre: ideando el pasado colonial" *Revista Ciencia y Cultura* 23, 42 (2019): 53-73, url: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2077-33232019000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2077-33232019000100004&script=sci_arttext)

53 Daniel W. Gade, "Spatial Displacement of Latin American Seats of Government: From Sucre to La Paz as the National Capital of Bolivia" *Revista Geográfica* 73 (1970): 43-57, url: <https://www.jstor.org/stable/40992086>

A lo largo del siglo XIX, las regiones de Chuquisaca – Sucre – y Potosí se estancan económicamente, mientras que la ciudad de La Paz experimenta un gran crecimiento gracias a su ubicación cercana a las minas de estaño de Oruro y a la salida del océano Pacífico, lo que va decantando la balanza de poder hacia el norte del país incluso a pesar de la pérdida de la costa en la Guerra del Pacífico de 1879-1884 contra Chile<sup>54</sup>. En la segunda mitad del siglo aumenta progresivamente la presión en favor de La Paz, convertida en el nuevo centro del poder económico y en una ciudad más moderna frente a la colonial Sucre, si bien ambas reivindican el primer levantamiento contra el Imperio español en los “gritos libertarios” del 25 de mayo de 1809 en La Plata y del 16 de julio de 1809 en La Paz<sup>55</sup>.

En 1886, diputados paceños presentan un proyecto de ley para el traslado definitivo de la capital, pero no cuentan con la mayoría suficiente para su aprobación. Por el contrario, diez años más tarde se aprueba la “Ley de radicatoria”, que afianza tanto la capital oficial como la sede de los poderes en Sucre, acabando con las aspiraciones paceñas por la vía parlamentaria. En este clima de tensión estalla la Guerra Federal de 1898-1899, una guerra civil que enfrenta a la élite liberal de La Paz y a la élite conservadora de Sucre, uno de cuyos desencadenantes principales es la reivindicación de la capitalidad por parte de La Paz. De hecho, lo que comienza como un enfrentamiento ideológico termina convirtiéndose en un conflicto puramente territorial, con los conservadores de La Paz en el bando del norte y los liberales de Sucre en el del sur. La Paz vence en la Guerra Federal y se produce el traslado de los poderes ejecutivo, legislativo y electoral, aunque Sucre se mantiene como capital constitucional, conservando el poder judicial<sup>56</sup>, lo que provoca que se desliguen por primera vez el título de capital y la sede de los poderes del Estado. La primera sesión del Congreso después de la Guerra tiene lugar en Oruro, que parecía una capital de compromiso o bisagra entre Sucre y La Paz, pero es descartada por su duro clima<sup>57</sup> y finalmente La Paz impone su voluntad.

Tras la Guerra Federal, se consolida la ambigüedad por la cual Sucre se mantiene como la capital constitucional o *de iure* y La Paz se convierte en la sede de las principales instituciones del Estado o capital *de facto*. La situación se mantiene hasta que la Constitución de 1967, en su reforma de 1994, afirma que la Corte Suprema de Justicia tiene su sede en Sucre y no se pronuncia sobre la capital del Estado o la ubicación de los poderes ejecutivo y legislativo, dejando que la cuestión se resuelva *de facto*<sup>58</sup>. El debate sobre la capitalidad se mantiene latente en el orgullo herido de los habitantes

54 Íñigo Errejón Galván, “La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo” (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2012). <https://eprints.ucm.es/id/eprint/14574/>

55 Bridikhina, “La historia contada desde Sucre...”.

56 Bridikhina, “La historia contada desde Sucre...”.

57 Gade, “Spatial Displacement of Latin American Seats of Government...”.

58 Bolivia, “Constitución Política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994”, *Asamblea Constituyente*, 1967, <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/boliviaconstitucionalreforma1994.pdf>

de Sucre durante todo el siglo XX y vuelve a surgir con fuerza durante la Asamblea Constituyente de 2006-2007.

### 3.2. El conflicto en la Asamblea Constituyente

En las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005 el Movimiento Al Socialismo (MAS) gana por mayoría absoluta y Evo Morales se convierte en el primer presidente indígena de la historia de Bolivia, movilizándolo a la mayoría aimara, quechua y de los demás pueblos indígenas del país con la promesa de una nueva Constitución para el reconocimiento de un Estado plurinacional. El 2 de julio de 2006 se celebran las elecciones a la Asamblea Constituyente y el MAS obtiene una mayoría absoluta de escaños, pero inferior a los dos tercios requeridos para aprobar la Constitución, lo que le obliga a un complejo juego de pactos con otras formaciones políticas. La Asamblea Constituyente se reúne por primera vez el 6 de agosto en el Teatro Gran Mariscal de Ayacucho en Sucre<sup>59</sup>, ciudad elegida para albergarla pese a no ser la sede del parlamento por su título de capital oficial.

El MAS, con su mayoría en la Asamblea, tiene un plan ambicioso para elaborar una Constitución radicalmente diferente a todas las anteriores, comenzando por el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos y pasando por el cuestionamiento de la propiedad individual de la tierra. Sin embargo, la Constituyente pronto se ve obstaculizada por la cuestión de la capitalidad. Aprovechando la elaboración de una nueva Constitución en la ciudad, los habitantes de Sucre, liderados por los estudiantes universitarios, salen a las calles para exigir a la Asamblea la capitalidad plena, mientras que la consigna de las manifestaciones en La Paz es “la Sede no se mueve”. Recuperando a Dascher<sup>60</sup>, es lógico que La Paz y Sucre quieran el título de capital, pero sobre todo las principales instituciones del Estado, porque eso les permitiría atraer población, servicios públicos e inversiones, entre otros beneficios.

Las protestas reciben el apoyo de los constituyentes chuquisaqueños y de buena parte de la oposición a Evo de todo el país, especialmente de la “Media Luna” –el nombre con el que se conoce a los departamentos orientales de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, donde el MAS obtiene sus peores resultados–. Estos departamentos tienen una menor proporción de población indígena y una economía al alza gracias a la extracción de hidrocarburos, por lo que demandan la autonomía frente a la Bolivia andina occidental para administrar independientemente sus recursos naturales<sup>61</sup>. Este nuevo conflicto territorial, en el que la Media Luna se posiciona del lado de Sucre, esconde

<sup>59</sup> Errejón Galván, “La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia...”. Salvador Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*, 1ª ed. (La Paz: Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia UNDEF – Plural editores, 2012).

<sup>60</sup> Dascher, “Capital cities...”.

<sup>61</sup> Catherine Walsh, “Interculturalidad y Plurinacionalidad: Elementos para el debate constituyente” (Working paper, Universidad Andina Simón Bolívar, 2008), url: <http://www.reduii.org/cii/sites/default/files/field/doc/Interculturalidad%20y%20Plurinacionalidad.pdf>

la oposición del racismo regionalista<sup>62</sup> y de la burguesía y oligarquía terratenientes al presidente Morales<sup>63</sup>.

El MAS considera el tema de la capitalidad una distracción para la Asamblea, que tiene el encargo de tratar cuestiones más importantes. Sin embargo, durante el año 2007 las manifestaciones continúan a diario y dentro de la Asamblea la tensión crece entre los constituyentes que exigen que se le dé prioridad y los que ni siquiera quieren que se discuta. Ante esta situación, los constituyentes del MAS de Chuquisaca y los de Podemos –Poder Democrático Social, la alianza de partidos de derechas– de La Paz tienen un papel complicado, puesto que deben decidir si se alinean con su partido y traicionan los intereses de su departamento o con su territorio e incumplen la voluntad de su partido. A finales del verano, tras la aprobación de una resolución que prohíbe tratar el tema, ocho constituyentes chuquisaqueños inician una huelga de hambre y se suceden los episodios violentos. La presidenta Silvia Lazarte decide suspender la Asamblea temporalmente para evitar los enfrentamientos en las calles entre marchas a favor y en contra de la Asamblea, y esta no se vuelve a convocar hasta casi tres meses después. En este momento, la Asamblea se encuentra limitada en varios aspectos: rodeada por manifestantes potencialmente violentos, las fuerzas del orden no pueden garantizar la seguridad de los asambleístas; su “Ley de convocatoria” establece que debe reunirse en Sucre, si bien no fija en qué parte de la ciudad; no cuenta con una mayoría de dos tercios para aprobar la Constitución –de acuerdo con la Ley de convocatoria, los artículos que no recibieran un apoyo de dos tercios en la Asamblea debían ser sometidos a referéndum previamente al conjunto de la Constitución–; y el presidente Evo exige que la Constitución esté lista antes de la navidad de 2007 o prescinde de la Asamblea y la somete directamente a referéndum. Además, estaba abierta la posibilidad de que se presentaran dos constituciones a referéndum, una del MAS y otra por parte de la oposición<sup>64</sup>.

Durante la suspensión, el MAS convoca reuniones en La Paz y en Cochabamba para intentar desbloquear la situación y el vicepresidente Álvaro García Linera llama a la movilización de los indígenas y los campesinos para proteger la Constituyente, pero aun así sigue sin ser seguro retomar las sesiones. El 23 de noviembre, la Asamblea decide trasladarse al castillo de La Glorieta, un antiguo liceo militar a siete kilómetros del centro de Sucre, y retoma las sesiones. Podemos decide que sus asambleístas no vayan al liceo, pero están presentes 144 constituyentes de nueve fuerzas políticas y de todos los departamentos y comisiones. De esta manera, se supera el quorum de 128 sobre 255 constituyentes y se facilita la aprobación de la Constitución por mayoría de dos tercios en 97 votos a favor<sup>65</sup>.

62 Errejón Galván, “La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia...”.

63 Pablo Regalsky, “Las paradojas del proceso constituyente boliviano”, *Herramienta*, 31 de agosto de 2009, <https://www.herramienta.com.ar/las-paradojas-del-proceso-constituyente-boliviano>

64 Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia...*

65 Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia...*



El debate sobre la capitalía se aglutina entonces en torno a dos propuestas: La Paz plantea constitucionalizar los cuatro poderes, el ejecutivo y el legislativo en La Paz y el judicial y el electoral en Sucre; mientras que Sucre quiere constar como capital oficial y no mencionar la ubicación de los poderes de La Paz. Los constituyentes del MAS y de los partidos minoritarios no quieren renunciar a las reivindicaciones de su ciudad, pero la falta de tiempo y la presión de las manifestaciones –en las que se producen tres muertes– provocan que se posponga la cuestión de la capitalidad para alcanzar un acuerdo. Finalmente, los constituyentes aprueban la Constitución “en grande”, no en detalle, materializándose así el bloque territorial entre Chuquisaca y la Media Luna frente al altiplano oficialista<sup>66</sup>. Los constituyentes tienen que huir de Sucre antes de que los manifestantes asalten el liceo y los días siguientes son de indecisión, hasta que el Congreso aprueba un artículo que faculta a la presidenta de la Asamblea Constituyente a convocar sesiones en cualquier lugar del territorio nacional<sup>67</sup>.

La Asamblea retoma su trabajo el 8 de diciembre en el Centro de Convenciones de la Universidad Tecnológica de Oruro con la participación de una parte de la oposición y se aprueba la Constitución artículo por artículo excepto el 6, el relativo a la capitalidad, que se deja para el final. Después de un largo debate, con las amenazas de abandonar la Asamblea por parte de constituyentes de ambas ciudades, se alcanza un acuerdo por el cual el artículo 6.1 de la Constitución establece que “Sucre es capital de Bolivia”, sin concretar la ubicación de ninguno de los poderes del Estado. Además, para evitar que este tema vuelva a dividir al país, se añade al artículo 11 que “ningún mecanismo de consulta se aplicará a temas que afecten la unidad del país” y al 197 que “el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterios de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente”, que es blindar la capitalidad. Cumpliendo con el mandato de la Asamblea, la Constitución es entregada al presidente Morales el 15 de diciembre en La Paz<sup>68</sup>. Así, a diferencia de la Guerra Federal, y no sin mucho esfuerzo, el MAS logra que el proyecto de transformación plurinacional del Estado se imponga al problema territorial de la capitalidad.

### 3.3. ¿La Paz o Sucre?

Más allá de la contingencia histórica, a partir de los estudios sobre las capitales de los Estados se pueden presentar los argumentos geográficos y políticos para revelar la lógica que reside detrás de cada ciudad candidata.

Geográficamente, la cuestión de la capitalidad no es sencilla porque Bolivia tiene una configuración territorial compleja, con la mitad oeste del territorio en la cordillera de Los Andes y la mitad este formando una gran llanura en la frontera con Brasil. En

66 Errejón Galván, “La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia...”.

67 Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia...*

68 Bolivia, “Constitución Política del Estado”, *Asamblea Constituyente*, 2009, <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>. Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia...*

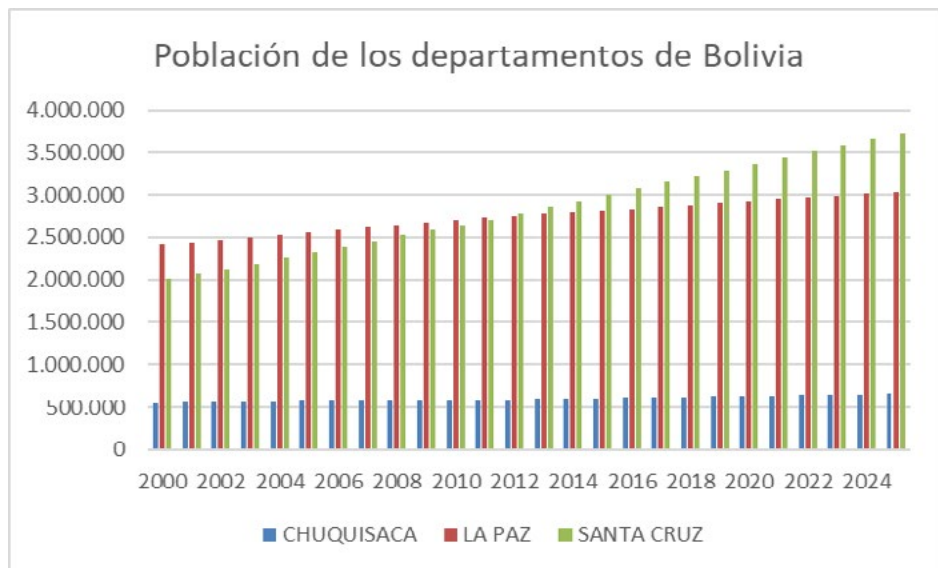
cuanto a las capitales, La Paz está centrada en latitud –eje norte-sur–, pero muy cerca de la frontera oeste con Perú, mientras que Sucre está centrada en longitud –eje este-oeste–, pero muy al sur. Ambas ubicaciones tenían sentido en el pasado, Sucre por su cercanía a Potosí y La Paz por su conexión con Perú, Chile y el Océano Pacífico. Por lo tanto, ambas pueden invocar su ubicación relativamente céntrica y denunciar la posición relativamente aislada de la otra, pero ninguna de las dos es una capital ideal en términos convencionales –europeos– porque no son el centro geográfico del país, que se sitúa en la frontera entre los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz. Así, Sucre sería una capital aislada desde el punto de vista del altiplano y la Amazonía boliviana, pero La Paz también lo es para Chuquisaca y la Media Luna, por lo que para ambas ciudades resulta complicado gobernar el vasto y heterogéneo territorio boliviano.



**Figura 2.** Mapa político de Bolivia con sus dos capitales.

Fuente: Blas Moreno (2019)

La demografía es la principal debilidad de Sucre, ya que La Paz la triplica en población y, si se comparan los departamentos de La Paz y Chuquisaca, la diferencia es de más del cuádruple. Sin embargo, actualmente La Paz no es ni mucho menos una ciudad primada, que pudiera tener una reivindicación indiscutible de la capitalidad, y de hecho ni siquiera es la ciudad ni el departamento más poblado del país debido al gran crecimiento de Santa Cruz de la Sierra en los últimos tiempos.



**Figura 3.** Evolución de la población en tres departamentos bolivianos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (2020)

La política y la economía derivan del factor poblacional y, por lo tanto, van en la misma línea. La Paz se impone a Sucre en todos los indicadores, desde el Producto Interior Bruto hasta el número de diputados elegidos pero, como la experiencia de la Asamblea Constituyente ha demostrado, la correlación de poder depende de las alianzas entre las diferentes regiones y de la articulación de las posiciones de los partidos políticos sobre el tema. A este respecto, hay que tener en cuenta que la capital se trasladó de Sucre a La Paz no como la decisión racional de un gobierno, sino como resultado de una guerra civil, cuando la balanza de poder se inclinó hacia el norte a finales del siglo XIX. Por ello, no es descartable que en el futuro Sucre o –más probablemente– Santa Cruz reivindiquen el poder político para oriente como nuevo centro económico del país.

Manteniendo el criterio que se ha seguido a lo largo de todo el trabajo, se puede afirmar que La Paz es la principal capital de Bolivia. En esta ciudad residen los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, por lo que desde ella se gobierna el país. Es cierto que Sucre acoge el judicial y el electoral, por lo que podría hablarse de co-capital, pero son poderes con una capacidad de decisión mucho menor. Además, Sucre está constitucionalizada como capital oficial de Bolivia, pero en base a ese argumento se trataría meramente de un caso más de capital *de iure* frente a la capital *de facto*, como demuestra la naturaleza del conflicto: si en Sucre se conformasen con constar como la capital constitucional no lucharían por la reubicación de las instituciones. No obstante, tampoco hay que despreciar el hecho de que la Asamblea Constituyente, el órgano encargado de elaborar la norma suprema del Estado, se reúna en Sucre y no en La Paz.

Con todos estos elementos en cuenta, se podría considerar que el caso de Bolivia es el de una capital compartida asimétrica, en el que La Paz tiene un mayor porcentaje del estatus de capital, y que si se tiene que decantar la balanza por una capital auténtica, esa sería sin duda La Paz, aunque estén presentes características de capitalidad discutida y compartida.

En cuanto a la tipología a partir de la teoría de los sistemas-mundo, Bolivia se situaría, como la mayoría de los países latinoamericanos, dentro de la categoría periferia, y sus candidatas a capital simbolizan los dos submodelos: Sucre sería el ejemplo de capital descolonizadora continuista y La Paz de capital descolonizadora rupturista. Sucre representa la Bolivia mestiza y conservadora que recuerda al Imperio español, el poder que la eligió por su ubicación ideal para controlar las minas de Potosí. Por su parte, La Paz es la capital de la Bolivia liberal y ahora también plurinacional, pues se encuentra en un departamento con mayoría de población aimara, no mestiza, además de contar con una ubicación más adecuada para los intereses actuales del Estado y con una concentración de la población y el poder más cercana a la de las ciudades primadas. Por todo lo anterior, la capital para el MAS y para quienes defienden el Estado Plurinacional de Bolivia no puede ser otra que La Paz. Al mismo tiempo, tiene sentido que Sucre mantenga el poder judicial por su tradición histórica, y el poder electoral se puede interpretar como una concesión para intentar enterrar el tema.

## Conclusiones

A partir del análisis anterior, se puede extraer una serie de conclusiones sobre Bolivia y sobre las capitales de los Estados en general.

En primer lugar, la cuestión de la capital en un país como Bolivia es de una importancia vital, como demuestra el hecho de que, cuando se ha abierto el debate, se ha desencadenado la violencia y ha estado a punto de hacer descarrilar la Asamblea Constituyente e, incluso, de provocar una nueva guerra civil o la secesión de una parte del territorio. Finalmente, la Asamblea logra aprobar una Constitución en la que el tema de la capitalidad queda teóricamente cerrado; sin embargo, en un país en el que la amenaza de golpe de Estado ha sobrevolado al gobierno del MAS desde el primer día y que ha terminado por materializarse de forma blanda tras las elecciones de 2019, ninguna cuestión política está sellada. El debate de la capital en Bolivia puede reabrirse en cualquier momento, con otro gobierno o en otra Asamblea Constituyente, o convertirse en un conflicto recurrente, y cuando lo haga volverá a tener una difícil solución porque varias ciudades pueden alegar sus méritos: Santa Cruz le está arrebatando a La Paz la categoría de ciudad primada, Cochabamba es la ciudad más centrada geográficamente y Oruro podría ser una capital bisagra entre Sucre y La Paz, que han sido las dos capitales del país y es previsible que sigan siendo las principales candidatas.

En segundo lugar, a partir del análisis de la capital de Bolivia, se puede intentar fijar un criterio definitivo para la determinación de las capitales en los Estados en los que ésta sea dudosa. En Bolivia, a juzgar por las reivindicaciones y los conflictos generados, los ciudadanos le dan más importancia a la ubicación de los principales poderes del Estado

que a la oficialidad de constar como capital en la Constitución, por lo que se impone la capital *de facto* frente a la *de iure*. Más concretamente, los poderes ejecutivo y legislativo son considerados por encima del judicial, seguramente porque desde ellos se toman las principales decisiones políticas del Estado y porque mueven más cantidad de trabajadores y actividad económica. Así, por ejemplo, Karlsruhe no es la capital –ni siquiera co-capital– de Alemania solamente por albergar el Tribunal Constitucional, ni Ámsterdam puede ser considerada la capital de Países Bajos aunque lo establezca su Constitución, ya que por su propia definición la capital es la ciudad que alberga los principales poderes del Estado, y estos están respectivamente en Berlín y La Haya. Con este criterio se solucionan los problemas de determinación de las capitales discutidas y trasladadas, dando prioridad en caso de duda a la capital *de facto* actual sobre cualquier otra ciudad candidata.

En tercer lugar, la teoría de los sistemas-mundo se confirma como una herramienta útil para clasificar las capitales en función del papel de sus Estados en la economía-mundo, pero con matices. Por un lado, como ya se señaló al comienzo del artículo, los conceptos de centro, semiperiferia y periferia aplicados a las capitales no coinciden con su configuración actual, sino con la incorporación de cada región al sistema-mundo. Por otro lado, algunas capitales, entre las que están muchas de las iberoamericanas, no se adaptan totalmente a ninguno de los tres modelos, pero tampoco son ajenas a la tipología, sino que están entre medias de dos modelos porque comparten elementos de ambos, por lo que con un poco de flexibilidad podrían formar parte de uno de ellos. Por ejemplo, la estrategia rupturista con su pasado colonial seguida por algunos Estados difiere del modelo de capital colonizador más común, el continuista. Estas capitales se mantienen dentro del tercer modelo porque sus Estados forman parte de la periferia de la economía-mundo, pero también podrían ser incorporadas al modelo de la semiperiferia, del que cumplen muchas características, o tratadas como un cuarto tipo independiente. En cualquier caso, estos ejemplos no impiden establecer patrones entre muchas capitales y generalizarlos en una tipología como la que presenta la teoría de los sistemas-mundo.

Por último, es necesario recordar que los cambios de capitales no son solamente problemas del pasado, sino también fenómenos de actualidad. En el siglo XXI, la reubicación de la capital sigue siendo una estrategia atractiva para algunos gobiernos, como demuestran los casos de Myanmar, Guinea Ecuatorial e Indonesia, pero en otros países el debate sobre la capitalidad es una fuente de conflictos, por lo que la experiencia de Bolivia puede aportar lecciones valiosas.

## Bibliografía

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

Asamblea Constituyente. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/boliviaconstitucional-forma1994.pdf>

Asamblea Constituyente. <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>

Bridikhina, Evgenia. “La historia contada desde Sucre: ideando el pasado colonial”. *Revista Ciencia y Cultura* 23, 42 (2019): 53-73. doi: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2077-33232019000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2077-33232019000100004&script=sci_arttext)

- Campante, Filipe R., Quoc-Anh Do y Bernardo V. Guimaraes. "Isolated capital cities and misgovernance: theory and evidence". Working paper 19028, National Bureau of Economic Research, 2013. doi: 10.3386/w19028.
- Claval, Paul. "The European system of capital cities". *GeoJournal* 51, 1-2 (2000): 73-81. doi: <https://doi.org/10.1023/A:1010894521824>
- Covell, Maureen. "Commentary: The Role and Activities of Capital Cities". En *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, editado por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew, 189-192. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
- Cummings Jr., Milton C. y Matthew C Price. "The creation of Washington, DC: Political Symbolism and Practical Problem Solving in the Establishment of a Capital City for the United States of America, 1787-1850". En *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, editado por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew, 213-250. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
- Dascher, Kristof. "Are Politics and Geography Related?: Evidence from a Cross-Section of Capital Cities". *Public Choice* 105, 3-4 (2000): 373-392. url: <https://www.jstor.org/stable/30026402>
- Dascher, Kristof. "Capital cities: When do they stop growing?". *Papers in Regional Science* 81 (2002): 49-62. url: <https://doi.org/10.1007/s101100100089>
- Delpérée, Francis. "Le status des capitales européennes". En *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, editado por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew, 129-148. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
- Emmett, Chad F. "The Capital Cities of Jerusalem". *Geographical Review* 86, 2 (1996): 233-258. doi: <https://doi.org/10.2307/215958>
- Errejón Galván, Íñigo. "La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo". Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2012. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/14574/>
- Gade, Daniel W. "Spatial Displacement of Latin American Seats of Government: From Sucre to La Paz as the National Capital of Bolivia". *Revista Geográfica* 73 (1970): 43-57. url: <https://www.jstor.org/stable/40992086>
- Gordon, David L. A. "Capital Cities in the Twentieth Century". En *Planning twentieth century capital cities*, editado por David L. A. Gordon, 1-7. Londres: Routledge, 2006.
- Gottmann, Jean. "Capital cities". *Ekistics* 50, 299 (1983): 88-93. url: <https://www.jstor.org/stable/43620301>
- Gottmann, Jean. "The role of capital cities". *Ekistics* 44, 264 (1977): 240-243. url: <http://www.jstor.org/stable/43618930>
- Hall, Peter. "The changing role of capital cities: Six types of capital city". *Plan Canada* 40, 3 (2000): 8-11.
- Henrikson, Alan K. "A small, cozy town, global in scope?: Washington, DC". *Ekistics* 50, 299 (1983): 123-150. url: <http://www.jstor.org/stable/43620306>
- Herramienta. <https://www.herramienta.com.ar/las-paradojas-del-proceso-constituyente-boliviano>
- Ho, Kong Chong. "Globalization and Southeast Asian capital cities". *Pacific Affairs* 78, 4 (2005): 535-541. doi: <https://doi.org/10.5509/2005784535>
- Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-proyecciones-de-poblacion-sociales/>
- Jacobs, Jane. "Why Backward Cities Need One Another". En *Cities and the wealth of nations: Principles of economic life*, editado por Jane Jacobs, 135-155. Nueva York: Random House, 1984.
- Jefferson, Mark. "The law of the primate city". *Geographical Review* 29, 2 (1939): 226-232. doi: <https://doi.org/10.2307/209944>

- Lowenthal, David. "The West Indies chooses a capital". *Geographical Review* 48, 3 (1958): 336-364. doi: <https://doi.org/10.2307/212256>
- Milroy, Beth Moore. "Commentary: What is a Capital?". En *Capital cities: international perspectives = les capitales: perspectives internationales*, editado por John Taylor, Jean G. Lengellé y Caroline Andrew, 85-92. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
- Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino. <https://www.government.nl/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat. "De la constitución inglesa". En *Del Espíritu de las Leyes*, editado por Charles Louis de Secondat, Montesquieu, 238-257. Madrid: Alianza Editorial, 2015.
- Moreno, Blas. "¿Cuál es la verdadera capital de Bolivia, Sucre o La Paz?". *El Orden Mundial*, 5 de julio, 2019. <https://elordenmundial.com/cual-es-verdadera-capital-de-bolivia/>
- Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/ga/>
- Potts, Deborah. "Capital relocation in Africa: The case of Lilongwe in Malawi". *The Geographical Journal* 151, 2 (1985): 182-196. doi: <https://doi.org/10.2307/633532>
- Schatz, Edward. "When capital cities move: The political geography of nation and state building". Working paper #303, Kellogg Institute, 2003. [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/303.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/303.pdf)
- Schavelzon, Salvador. *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. 1ª ed. La Paz: Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia UNDEF – Plural editores, 2012.
- Spate, Oskar Hermann Khristian. "Factors in the development of capital cities". *Geographical Review* 32, 4 (1942): 622-631. doi: <https://doi.org/10.2307/210000>
- Taylor, Peter J. y Colin Flint. *Geografía política: Economía mundo, estado-nación y localidad*. 2ª ed. Madrid: Trama Editorial, 2002.
- Taylor, Peter J. y Colin Flint. *Political geography: world-economy, nation state and locality*. 7ª ed. Londres: Routledge, 2018.
- Van der Wusten, Herman. "Dictators and their capital cities: Moscow and Berlin in the 1930s". *GeoJournal* 52, 2 (2000): 339-344. doi: <https://doi.org/10.1023/A:1014355823625>
- Wallerstein, Immanuel Maurice. "El ascenso y futura decadencia del sistema-mundo capitalista: conceptos para un análisis comparativo". En *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, editado por Immanuel Maurice Wallerstein, 85-114. Madrid: Akal, 2004.
- Walsh, Catherine. "Interculturalidad y Plurinacionalidad: Elementos para el debate constituyente". Working paper, Universidad Andina Simón Bolívar, 2008. url: <http://www.reduii.org/cii/sites/default/files/field/doc/Interculturalidad%20y%20Plurinacionalidad.pdf>