



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Planes de desarrollo y concepciones del Estado en Bolivia 1982-2010:  
avatares de la transformación del Estado aparente

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA  
ROBERT ADRIAN QUINTERO LEGUIZAMON

Director de tesis:  
Dr. Lucio F. Oliver Costilla  
Centro de Estudios Latinoamericanos

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., noviembre de 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Planes de desarrollo y concepciones del Estado en Bolivia 1982-2010: avatares de la transformación del Estado aparente**

Introducción .....	4
1 Precisiones teórico - metodológicas para el estudio del Estado.....	14
1.1 Descifrando al Leviatán .....	15
1.1.1 La doble faz del Estado moderno .....	17
1.1.2 El Estado en perspectiva relacional .....	20
1.1.3 El estudio del armazón estatal en perspectiva de Nicos Poulantzas.....	21
1.1.4 Selectividad estratégica y discursiva del Estado capitalista en el enfoque de Bob Jessop.....	25
1.1.5 El Estado en la globalización.....	31
1.2 El Estado en América Latina.....	37
1.2.1 El Estado neoliberal en América Latina .....	42
1.3 Estado y planificación .....	47
1.3.1 La planificación como un Constructo Discursivo Hegemónico (C.D.H).....	52
1.3.1.2 De las precisiones teórico-metodológicas para el estudio del Estado al análisis del proceso de cambio en Bolivia 1982-2010 .....	56
2. La concepción del Estado en los planes nacionales de desarrollo de Bolivia 1982-2007	59
2.1 Plan nacional de rehabilitación y desarrollo 1984-1987 .....	60
2.2 Reordenamiento neoliberal del Estado boliviano: la Nueva Política Económica 1985-1989.....	63
2.3 Estrategia nacional de desarrollo de 1992 .....	71
2.4 Consolidación de la transformación neoliberal del Estado .....	80
2.5 El cambio para todos: Plan General de Desarrollo Económico y social de la República .....	86
2.6. Del retorno del dictador y la Bolivia socialmente solidaria (PGDES-1997) ... con la doctrina neoliberal .....	98
2.7 La planeación en el gobierno de Hugo Banzer: del PGDES-1997 a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRB).....	100
3. El proceso social de cambio: reconfiguración del Estado y su incidencia en los mecanismos de planificación.....	122

3.1 Crisis de la “democracia pactada”: ¿crisis estatal o disolución de la capacidad dirigente de las élites políticas y económicas?.....	122
3.2 Ascenso del MAS y el problema de la refundación política del Estado boliviano .....	125
3.2.1 Distintas posturas frente a la definición del rol del Estado en el gobierno del “proceso de cambio” .....	126
3.2.2 Aspectos del debate interno del MAS sobre la transformación del Estado ¿el triunfo de la tesis instrumental del Estado?.....	132
3. 3 Del plan de gobierno del MAS (2006-2010) al primer plan nacional de desarrollo del proceso de cambio.....	140
3.3.1 Concepción de Estado en el primer P.N.D del “proceso de cambio”: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática, para vivir bien (2006-2011).....	145
3.3.2 Novedades, contradicciones y latencias discursivas en la concepción de Estado del PND 2006-2010.....	161
3.4. Redefiniendo el <i>ethos</i> estatal: nuevos principios de gestión pública y planeación estatal.....	164
3.4.1 Marco de referencia del Sistema Nacional de planificación del desarrollo (SNPD): genealogía de la reforma al sistema de planificación.....	166
3.5 ¿Del estado aparente al estado integral? Cambios y continuidades de la concepción de Estado en los procesos de planeación estatal en Bolivia 1984-2010 .....	171
Conclusiones.....	179
Bibliografía.....	190

## Agradecimientos

Este trabajo no se hubiese podido materializar sin el apoyo de familiares y amigos/as que en múltiples circunstancias me brindaron su afable respaldo. Mi madre y padre son en buena medida los artífices de este proceso, su cariño y compañía fueron la fuerza motriz durante el largo lapso de tiempo que me conllevó realizar este trabajo. También, mis entrañables amigos/as fueron determinantes por su presencia y estimulantes diálogos, de seguro la huella indeleble de las reflexiones sostenidas en múltiples ocasiones y lugares tienen resonancia en esta investigación. A mi hermano por el ánimo que me brindó en todo momento, a Jhosman por su fraternidad generosa, a Angi porque su presencia me dio la convicción y alegría necesaria para culminar esta travesía.

Las y los docentes del Posgrado en Estudios Latinoamericanos contribuyeron poderosamente en mi formación, a ellos/as mis profundos agradecimientos por su dedicación y esmero reflexivo y transformador. Especialmente a Efraín León y Elvira Concheiro por su cálido trato, y por supuesto a Lucio Oliver, su quijotesco sentido del pensamiento y la vida ha sido fundamental e influyente en mis proyectos personales. No puedo olvidar mencionar al personal administrativo del Programa, a ellos/as gracias por su estupendo y amable trato. A la UNAM por ser una institución modelo del pensamiento libertario en América Latina, a CONACYT por que a través de sus políticas hace posible que miles de estudiantes realicen sus sueños de educación de alto nivel. A la sociedad mexicana, porque de forma histórica un sector importante de ella ha antepuesto el bienestar colectivo por encima de los intereses egoístas e individuales, sin su coraje no hubiese sido posible vivir la experiencia de estudiar en la UNAM y compartir con gentes maravillosas.

## Introducción

Como uno de tantos entusiastas de los procesos políticos que han hecho suyos los ideales de emancipación consideré necesario ahondar en una de las experiencias más prolíficas de cambio registrada a inicios del siglo XXI en Sudamérica. La “política salvaje” de los movimientos sociales bolivianos surgió, en aquel entonces, como un escenario privilegiado para estudiar el problema de la transición y transformación del orden capitalista, oligárquico y racista que tan profundamente ha incidido en la impronta de las estructuras sociales y sistemas políticos de esta región. Por ello, en lo sustancial, este trabajo buscó participar del análisis de las dinámicas de transformación sociopolítica en Bolivia, así como estudiar los impactos que tienen tales procesos en la radicalización de la democracia y la constitución de una vía de impugnación al capitalismo entre los pueblos que componen el “Abya Yala”.

No fue tarea sencilla estudiar una sociedad configurada por conflictos de elevada magnitud social (Dunkerley, 2017, Gotkowitz, 2011, Gumucio, 1996, Zavaleta, 1977) máxime si muchas de estas disputas aún atraviesan con vital fuerza el entramado social, tal y como sucede hoy en Bolivia. No por otra razón Rene Zavaleta gustaba aseverar que la historia de este país era la de un “puñado de crisis o aglutinaciones patéticas de la sociedad”. Tal horizonte de visibilidad o perspectiva de conocimiento sugerida en la expresión del intelectual boliviano resulta bastante atinada con la realidad del país. Es como si la crisis social actuara una y otra vez a modo de acto fundacional o mecanismo socio-político de configuración de la sociedad en Bolivia, y por ende de la forma Estatal. Sin embargo, ello no significa que la excepcionalidad permanente que ha provocado la inestabilidad política, los golpes de estado, y la forma de gobierno autoritaria a lo largo del siglo XX conformen tan solo un cuadro incognoscible e indescifrable. Por el contrario, en el andino país hay que ver la crisis social como una forma de revelación, un modo de manifestación del abigarramiento; y entre tanto, un modo de hacer cognoscible aquello que se manifiesta a manera de desarreglos sociales, políticos e institucionales que, por demás, han procurado solucionarse coercitivamente, y, no obstante, empeñan en emerger con la potencia del “estupor de los siglos”<sup>1</sup>. En las últimas

---

1 También en los trabajos de Sergio Almaraz (1988) podemos encontrar una reconstrucción sesuda sobre los conflictos sociopolíticos que contribuyeron a perfilar la forma y funciones del Estado boliviano antes y después de la revolución de 1952. Por otra parte respecto a la crisis como método de conocimiento en la sociedades abigarradas ver el trabajo “Movimientos sociales y clausura de las crisis estatales en Bolivia” de Rodrigo Romero Ríos (2004).

dos décadas tal carácter abigarrado de la sociedad boliviana se ha expresado en una gama plural de conflictos sociales, los cuales han convergido en un terreno común de dilemas que discurren desde la procura por la democratización radical de la sociedad (Gray, 2008), la búsqueda de una acuciante (y casi desconocida) soberanía política y económico-productiva, hasta la incorporación con carácter autónomo de los pueblos indígenas en la organización plural del Estado.

En efecto, la efervescencia social que desató la crisis del Estado boliviano a inicios del siglo XXI, no dejó de confrontarse con los cíclicos e inconclusos problemas sociales que ha atravesado el país casi desde su misma fundación. Se trató, por tanto, para movimientos y organizaciones sociopolíticas de la lucha por la difícil reconfiguración de una sociedad en que las mayorías obreras, campesinas e indígenas fueron doblegadas durante 50 años a un momento de subordinación sostenido por múltiples mecanismos: mediaciones prebendales, subsunciones hegemónicas de sectores sociales en pactos con el estamento militar, terrorismo de Estado bajo la férrea dictadura del ejército boliviano, todo ello articulado bajo la argamasa hegemónica del significante-amo Nacionalismo Revolucionario, al menos hasta el 2005.

De allí que la acción insurgente de los movimientos sociales se hubiera dirigido a la transformación de un Estado que en tiempos pos-dictatoriales (1984-2005) fue reorganizado conforme al dogma neoliberal, y en el que, aun en el siglo XXI, permanecían intactas instituciones oligárquicas y racistas. Es comprensible que dichas movilizaciones colectivas se propusiesen el reordenamiento de una atribulada organización económico-productiva lastrada por la débil capacidad de retención de excedentes y en exceso dependiente del modelo primario-exportador (factores que conllevaron a que el país fuese altamente vulnerable a la injerencia política extranjera, de hecho no hay que olvidar que los gastos en política social hasta el 2005 estuvieron condicionados a los “donativos” de la cooperación internacional).

El dinámico escenario socio-político gestado por las organizaciones indígenas, campesinas y obreras, cuyas demandas fueron articuladas en la Agenda de Octubre (momento culminante de un ciclo de luchas sellado con el acuerdo y alianza de sectores populares), precipitó la consolidación de organizaciones políticas tales como el Movimiento al socialismo (MAS-IPSP), el cual logró la victoria de las presidenciales del 2005 con un programa de

transformación del Estado colonizador y neoliberal<sup>2</sup>. En tal sentido, y sin hesitación alguna, el gobierno del MAS-IPSP ha de verse como la consecuencia de un proceso de articulación de demandas y luchas sociales desde el cual se logró aglutinar, alrededor de un proyecto político de cambio, un bloque de poder popular que consiguió disputar la hegemonía y el mando del poder a empresarios y partidos políticos herederos de la “transición democrática” efectuada en el 82 (élites económico-políticas que, dicho sea de paso, no dejaron de reproducir en parte los vestigios del Estado dictatorial).

Ahora bien, el proyecto político impulsado por el MAS-IPSP tuvo, en el terreno de la formulación y enunciación discursiva, su concreción en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia digna, soberana, productiva, y democrática para vivir bien 2006-2010”. Si se considera que aquel constituye el primer documento de orientaciones estratégicas respecto a la concepción del Estado y el modelo económico del proceso de cambio, se podrá inferir la importancia que aquel representa para la comprensión y análisis del carácter político-ideológico de las emergentes fuerzas políticas que alcanzaron el poder gubernamental en el 2005.

Tal raciocinio condujo la tentativa que guio este trabajo. Asumí que una lectura detenida de los PND, en tanto constructos discursivos hegemónicos, podría ser útil para comprender las “luces y sombras”, los alcances y límites, en fin, las continuidades y rupturas de las iniciativas y concepciones que animaron la propuesta de reorganización del Estado boliviano tras la victoria del MAS. Como tal estrategia de investigación no podía generar los resultados esperados sin practicar un análisis histórico, a través del cual pudiese identificar las trayectorias de los proyectos de Estado dominantes desde la transición democrática en 1984, realicé una lectura detenida de los PND elaborados desde el gobierno de Hernán Siles Suazo hasta el PND del primer gobierno del MAS, para así precisar las derivas, inflexiones o leitmotiv de las concepciones de Estado desplegadas en los procesos de planeación nacional en Bolivia<sup>3</sup>. En tanto los planes nacionales de desarrollo formulan directrices que, elaboradas

---

2 De nuevo, desde una perspectiva analítica, el momento políticamente neurálgico que transcurrió en Bolivia entre el 2000-2005, lustra como la crisis cataliza las estructuras de poder en una sociedad: la totalidad social en Bolivia, aparentemente nucleada alrededor de una república liberal de ciudadanos, es develada e impugnada por la confluencia de actores políticos y comunidades originario campesinas que lograron manifestarse desde las acumulaciones orgánicas tejidas en una historia incesante de lucha social.

3 Respecto a las lecturas que hicieron “tabula rasa” de la emergencia del proceso boliviano era necesario identificar qué de lo aparentemente transformador en términos sociopolíticos tenía raíces profundas con otros momentos de rupturas y crisis de los procesos de autodeterminación en Bolivia. David Harvey (2008) nos

desde un enfoque filosófico, económico y político particular, apuntalan la organización del Estado, me pregunté en qué consistieron las directrices del PND 2005-2010, cuáles fueron sus fundamentos, y de forma más precisa, qué concepción del Estado se articuló a dichas directrices. Una pregunta acuciosa recorrió desde su origen esta investigación ¿el PND 2005-2010 representó un avance sustantivo para el bloque popular (en tanto proyecto económico-político) en relación a las orientaciones estratégicas de los gobiernos que le precedieron? En consideración con la historia de la planificación nacional del desarrollo en Bolivia<sup>4</sup> y de acuerdo al contexto sociopolítico concomitante, nos preguntamos por la especificidad de los derroteros del primer PND del gobierno del proceso de cambio en Bolivia. Procuramos comprender en qué consistió el núcleo central de las propuestas sobre la transformación del Estado impulsadas por el primer gobierno del MAS. También, nos propusimos escudriñar, en el curso de la historia, el carácter innovador o no de las apuestas políticas que en torno a la forma y funciones del Estado se propusieron como horizonte de cambio para la sociedad boliviana.

Para abordar estas inquietudes realicé una inmersión por las teorías y análisis históricos que han procurado examinar las variables y procesos que inciden en la formación y transformación del Estado capitalista en occidente y América Latina. En consecuencia, en el primer capítulo de este trabajo se podrá apreciar la perspectiva teórico - analítica desde la cual se abordó este estudio. De forma prematura considero oportuno referirlos en esta sección, aun cuando de forma sintética, por cuanto ofrece una clave al lector sobre los presupuestos conceptuales que orientaron el desarrollo de esta investigación. En buena medida tal piso teórico se configuró desde: (a) la perspectiva gramsciana del “Estado integral”; (b) el concepto de “selectividad estratégica del Estado” de Nicos Poulantzas, retomado después por Bob Jessop (el cual emerge del Estado entendido como correlación de fuerzas sociales); (c) los trabajos realizados por la escuela cepalina sobre la función planificadora como un componente central de los Estados Latinoamericanos; y (d) la comprensión que realizó el grupo “Comuna” sobre la forma y funciones que adoptó el Estado

---

recuerda esta premisa analítica de la obra de Marx: “Ningún orden social puede cambiar sin que los rasgos de lo nuevo se encuentren en el estado existente de las cosas”.

4 Los precedentes de la planificación en Bolivia datan de 1942 cuando de la Misión Económica Norteamericana surgió el denominado Plan Bohan. Dicho plan constituyó un conjunto de directrices para modernizar el país a partir del afianzamiento del modelo primario exportador con base en los recursos ubicados en el oriente del país. Ya de modo más reciente, como es sabido, en los nueve gobiernos (1982-2005) que antecedieron el arribo del gobierno del MAS las plataformas políticas que condujeron la organización del Estado y la política económica se caracterizaron por su sino neoliberal.

boliviano desde las décadas ochenta y noventa. De la interrelación de estos enfoques y conceptos surgió la idea de problematizar la planeación como un “constructo discursivo hegemónico”, esto es, de comprender la función planificadora como un mecanismo tecnopolítico que contribuye a la configuración de los proyectos de Estado.

Dado que pretendimos indagar qué proyecto de Estado fue el que se definió en el PND del primer gobierno del MAS-IPSP (para así vislumbrar qué rupturas o continuidades ideológico-políticas se produjeron en el marco del impulso democratizador que representó la acción de los movimientos originarios-campesinos en Bolivia), consideramos apropiado explorar las diferencias y relaciones entre aquel discurso estatal de planeación (el del MAS) y sus antecesores, en la senda de detectar el modo en que las directrices de organización del Estado y las históricas exigencias subalternas respecto, fueron rearticulados en los PND.

En consonancia con lo recién expuesto, el segundo capítulo de esta investigación expone un análisis de los PND elaborados en Bolivia desde 1984 hasta 2005, es decir, el período que abarcó el proceso de auge y declive de la adecuación del Estado a la doctrina neoliberal. El cometido de este capítulo consistió en dilucidar la concepción de Estado desplegada en cada uno de los PND; ello fue útil para identificar la correlación entre dichos planes y el ajuste a las funciones estatales que se producen durante el periodo que corresponde a la denominada “democracia pactada”; así mismo, se procuró esclarecer el rol de la planeación en tanto cuerpo institucional destinado a orientar el proceso de reorganización del Estado; y por último, de forma sustantiva, se identificaron cambios y continuidades del Estado con ocasión de las tensiones sociales, políticas y económicas que moldearon la ecuación estado-sociedad civil durante este tiempo.

Como se observará a lo largo del documento, esta clave analítica y líneas de problematización permiten sopesar, contrastar y evidenciar tanto las rupturas y continuidades en las concepciones del Estado inmersas en la planeación nacional de Bolivia, como desentrañar el rol que desempeñan los planes nacionales de desarrollo en tanto articuladores hegemónicos del Estado, es decir, en su papel de organizador y direccionamiento del proyecto político y económico del Estado y la sociedad para un periodo particular.

Si bien, en esta investigación no dejamos de reconocer que entre la planeación y las políticas fácticamente desplegadas existe un margen considerable de contradicciones e incongruencias, partimos por considerar que un examen detenido del PND del primer gobierno de Evo Morales ofrece una perspectiva privilegiada de comprensión de los

fundamentos que sustentaron el proyecto de Estado liderado por el MAS. Entonces ¿Qué concepción de Estado subyace al Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva, y democrática para vivir bien 2006-2010”? En tal sentido ¿Tuvo aquel una propuesta económico-política de ruptura con el proyecto “neoliberal” dominante en los gobiernos de la “democracia pactada” (1984-2005)? ¿En qué grado la agenda o programa económico-político de los movimientos sociales y organizaciones políticas (articuladas en torno al “Pacto de Unidad”) fue integrada o recogida en las directrices centrales del PND 2006-2010 (en particular los aspectos de “buen vivir”, ¿y transformación del Estado pensado desde la óptica de la pluriculturalidad, autonomía y descolonización)?

Con ocasión de esta última pregunta, nuestro problema de estudio también procuró comprender el campo de tensiones suscitados por la incorporación, o, por el contrario, exclusión de planteamientos y aspiraciones, igualmente programáticas, de las fuerzas de cambio participes en la coalición de gobierno del MAS. Por ende, una de las intenciones aproximativas de este trabajo, ha sido el rastrear la existencia de un corpus de pensamiento en torno a la propuesta de Estado impulsada por el gobierno del MAS.

Ahora bien, trazadas las coordenadas generales del propósito de este trabajo (es decir, las preguntas-guía que brindaron el análisis expuesto en estas páginas), considero pertinente presentar las premisas de las que partió este intento por captar la dinámica compleja del proceso de cambio en Bolivia, para así plasmar las conjeturas o proposiciones hipotéticas que sirvieron al cometido de esta indagación sobre el Estado boliviano.

Tal como se podrá apreciar, nuestro esfuerzo por examinar la dinámica de transformación del proceso boliviano, no solo se detiene en la coyuntura específica del arribo del MAS a posiciones de partido gobernante, y tampoco a intentar un análisis meramente discursivo y ahistórico. Lejos tan sólo de concebir el cambio social como una mutación discursiva y carente de trasfondos históricos, esta investigación retoma, al influjo del pensamiento de Rene Zavaleta, la idea de reconstruir los nudos históricos como un camino para desbrozar las intrincadas celadas del presente político. Fundamental resultó entonces en este trabajo, el encuadramiento histórico junto con el análisis de las condiciones políticas y económicas de los momentos críticos que marcan las leves y contundentes inflexiones de la sociedad boliviana, todo ello en tanto eje de apoyo para desplegar el análisis del presente. De esta manera, procedimos a realizar una lectura orgánica y connotada de los cambios e influjos socio-políticos que actúan sobre los lineamientos generales de política formulados en los planes nacionales de desarrollo en Bolivia, para de este modo reconocer con mayor

especificidad las variaciones e iteraciones del proyecto de Estado del MAS con relación a los gobiernos que le precedieron.

En este tenor, nuestro punto de partida fue el uso reflexivo y dialógico de una batería teórico-conceptual siempre en consonancia con las complejidades que entraña la fecunda realidad socio-política de Bolivia. Es así, que oscilamos entre el uso de conceptos y categorías que, en primer lugar, nos permitieron comprender en una perspectiva orgánica la configuración socio-económica de la sociedad boliviana; y en segunda instancia, nos aproximaron directamente al “objeto” de estudio vinculado a este trabajo. Transitamos entre la comprensión de los principales rasgos del patrón de acumulación, la formación socio-económica y la ecuación Estado-sociedad, en tanto soportes analíticos, para descifrar las condiciones que materialmente connotaron los cambios y continuidades socio-económicas de Bolivia desde 1982 al 2010; y en conocimiento de ello, exploramos los rasgos conceptuales que orientan la forma y funciones del Estado en las directrices de los PND.

De este modo, y en atención a lo anterior, comprendemos que en términos conceptuales e históricos el binomio Estado y desarrollo, acompañado en profundidad desde la década de 1950 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en tanto organismo orientador de políticas públicas para la región, signó el despliegue de las formas y funciones que adoptó el conjunto de estados en la región, así como guio el diseño de PND para atender a tal propósito. En este particular sentido, el caso boliviano no constituye una excepción: la experiencia de la formulación de una estrategia de desarrollo que enfocara el rumbo del proyecto económico y político de la nación se constituyó, ya desde inicios de la década del cuarenta, en un principio básico de la alta administración gubernamental, siendo este modo de programación una forma de enfocar y direccionar las funciones del Estado. A pesar de que la escasa capacidad de traducir planeación en implementación de políticas ha sido un aspecto notable de la administración burocrática boliviana, la función planificadora del Estado no ha dejado de provocar impactos y trazos perceptibles en el rumbo del mismo.

Muestra y expresión paradigmática de lo mencionado atrás es lo ocurrido tras la revolución de 1952; en efecto, las relaciones económico-productivas alcanzaron algún grado de planeación en los PND formulados antes y después del arribo del MNR. Tal como lo recomendaron los documentos de planeación nacional de 1941, 1955 y 1961, la organización espacial del patrón de acumulación fue cada vez más desplazada al oriente de la geografía territorial del país, lo cual dio lugar a una economía primarizada (Bieber, 1986; Dandler, 1984; García Nossa, A; 1964,1981; Van Lindert, 1989), soportada sobre la base de la extracción de

minerales y energéticos que incrementaron la dependencia del país en el marco de la división territorial de la producción mundial; y del mismo modo, suscitaron el afianzamiento del papel del Estado como promotor de las relaciones capitalistas de producción en tanto principal actor económico y captador de excedentes de capitales<sup>5</sup>. Como bien se sabe, la reorganización del Estado y el modelo de desarrollo en Bolivia no operó sin una evidente recomposición de las relaciones de poder a escala nacional (y regional). En especial las fracciones burguesas financieras y agroexportadoras junto a sectores castrenses, comandaron la dirección del Estado e inclinaron para sí la capacidad de dominio sobre el conjunto de la sociedad civil. En cierto modo, el bonapartismo militar conservador que imperó desde 1964 hasta 1979, con la breve y notable interrupción de 1970-1971, definió unas relaciones de poder cimentadas en un uso discrecional y autoritario de la fuerza en cabeza del Ejército Boliviano (aunque nunca desprovista de una justificación ideológica amparada en el proyecto Nacionalista-Revolucionario en su versión de derechas). A la postre, el poder político y control del Estado sustentado en las fuerzas armadas se hizo inestable, sobre todo al final de la década del setenta - durante la dictadura de Hugo Banzer-, lo cual repercutió en la reorganización del bloque histórico dominante en Bolivia en al menos dos direcciones: propiciando el agotamiento del nacionalismo revolucionario (1952) como campo ideológico determinante en la conducción del ejercicio de lo político; y transversal a lo anterior, fortaleciendo una fracción burguesa financiera, agro-industrial y minera, particularmente robustecida en Santa Cruz (Sologuren, 2008), que jugó un papel fundamental en la gestión neoliberal de la crisis económica en tiempos de la transición democrática, y en tanto bloque opositor al proceso de cambio en la primera década del siglo XXI. En consecuencia, es viable sostener que la planificación del desarrollo entre 1940 a 1970 proyectó, cuando menos, algunas de las tendencias económicas políticas que con mayor fuerza definirían la configuración del Estado boliviano para las décadas siguientes. A manera de conjetura sostenemos entonces que el proceso de planificación estatal incidió en las funciones y formas que fue adoptando el Estado Boliviano.

Por otra parte, los enfoques de desarrollo y Estado empleados en aquellos planes nacionales de desarrollo no estuvieron exentos de la influencia del *mainstream* tecnocrático dominante, como tampoco fueron por completo renuentes a incorporar en distintos momentos las

---

5 Es claro que al cabo de tres décadas aquellas funciones extraeconómicas del Estado se vieron limitadas debido el manejo corrupto y prebendal que tuvo la economía en tiempos del ciclo de dictaduras que vivió el país entre 1964 y 1984

demandas, e incluso parte de los programas, de organizaciones socio-políticas ajenas al poder gubernamental. De alguna manera la planificación del Estado Boliviano no solo intentó definir, como en los demás Estados de la región, trayectorias del desarrollo y formas configurativas del Estado, sino que también procuró construir un discurso de integración, esto es, de subsunción de plataformas económico-políticas (incluidas las subalternas) en torno a un proyecto hegemónico de dirección del Estado.

Tal como hemos sostenido, no siempre las proyecciones económicas y políticas contenidas en los PND anticiparon eficazmente la reorganización del Estado y la sociedad, incluso quizá en general fueron instrumentos menos funcionales y técnicos de lo que se hubiese esperado, no obstante, fueron más que ejercicios programáticos carentes de sentido, en ellos se decantó y prefiguró un significado de lo que debía ser el Estado y su proyecto económico, de este modo, sirvieron como auténticas “cartas de navegación” a los gobiernos, así los PND se hubiesen elaborado en algunos casos a la medida de equipos interesados por adecuar las políticas internas a la exigencias de organismos y países externos. Rescatar ese significado nos da una idea del modo cómo las instituciones de planeación proyectaron la forma y funciones que debía adoptar el Estado, y por supuesto, del papel adjudicado dentro de todo ello a la sociedad, en tanto objeto y sujeto del proyecto económico-político a alcanzar. En otros términos, podemos afirmar que los PND constituyen una declaración estatal de la sociedad ideal a construir, y es justo ese marco de significados latentes y explícitos, sobre lo que ha de ser el devenir social, lo que nos interesó examinar en esta investigación, sobre todo por cuanto consideramos que un análisis en perspectiva histórica de este asunto nos aproximaba a comprender con mayor profundidad los rasgos e improntas ideológico-políticos depositados en el primer PND del gobierno de Evo Morales.

Justo la tercera sección de este trabajo se dedica al asunto central de esta investigación. Con base en la reconstrucción de la relación entre el PND y la reorganización de la forma y funciones del Estado boliviano entre 1984-2005, se pasa a indagar el contorno y fundamento del proyecto de Estado formulado por el primer gobierno del MAS-IPSP en el marco del PND 2005-2010. El momento de inflexión que condujo al bloque popular a posiciones de poder gubernamental fue prolijo en debates y posturas sobre las vías a adoptar para construir el proyecto de emancipación que se dibujó con la fuerza autodeterminativa de movimientos sociales y organizaciones políticas plebeyas en los disruptivos 2000-2005. Tales planteamientos son profundamente importantes pues muestran el abanico de proyectos en disputa en el momento en que se producía la transición del régimen político, a la vez que nos

dan indicio de las apuestas que acompañaron la selección estructural y estratégica de políticas que, a la postre, perfilaron los derroteros del proyecto de “revolución democrática y cultural” del gobierno de Evo Morales. Se realiza entonces un análisis de estos planteamientos tanto como de las posturas divergentes (emanadas del propio aparato de planeación) alrededor del proyecto de Estado a impulsar por el gobierno. En el capítulo también se detalla la propuesta de creación del Sistema Nacional de Planeación que estuvo enmarcada en la pretensión de crear una nueva gestión pública intercultural, cuyos resultados esperados consistían en que dotase de una orientación descolonizadora y pluricultural la función administrativa del Estado. Este último acápite junto con el análisis del proyecto de Estado inscrito en el PND 2005-2010 constituyen dos aspectos nucleares de esta propuesta analítica, a partir de ellos se vierte un conjunto de conclusiones sobre el gobierno del MAS y su propuesta de reconfiguración del Estado y sociedad boliviana.

Por último, conviene realizar una precisión del modo como concebimos nuestro estudio. Es puntual advertir que éste no corresponde en *stricto sensu* a un Análisis Crítico del Discurso (A.C.D) de los documentos de planeación nacional del Estado Boliviano. Aunque se incorporan algunas premisas de aquel enfoque para examinar el tema en cuestión, no es este un estudio orientado en su totalidad por los métodos del A.C.D (Fairclough, 2003; Jäger, 2003; Wodak, 2003a, 2003b). Antes bien, este trabajo se nutre de diferentes enfoques y teorías sociales para avanzar en un asunto que consideramos de suma importancia: comprender los procesos de transformación social impulsados por los pueblos latinoamericanos y analizar sus impactos sobre las estructuras e instituciones políticas. El proceso que vivió Bolivia con la irrupción de los movimientos sociales y el ascenso del MAS-IPSP sin duda constituye un periodo excepcional para comprender los desafíos que ha de vivir toda apuesta de transformación de las sociedades abigarradas de nuestramérica<sup>6</sup>.

---

6 Existen trabajos sobre el proceso de cambio en Bolivia desde este enfoque teórico- metodológico. Un ejemplo de ello es la tesis doctoral intitulada “La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006–2009): un análisis discursivo” del político y académico español Iñigo Erregón (2011) .

## 1 Precisiones teórico - metodológicas para el estudio del Estado

Aun a riesgo de incurrir en el efecto contrario al de practicar un análisis crítico sobre la transformación del Estado boliviano en su historia reciente (1952-2010), y realizar de modo paradójico una apología o una legitimación de su materialidad, o su justificación *per se*, este estudio se aboca al estudio del leviatán del “estupor de los siglos”<sup>7</sup>.

El Estado, esa forma social abstracta de organización y desorganización de lo social; mito y realidad; “Jano” para unos, en tanto estructura externa a la vez que constituyente de la sociedad; forma política consustancial a la lógica de organización del capital para otros; expresión de las relaciones y luchas antagónicas de clase; en fin, quizá topográficamente, banda de Möebius en donde se tejen las interrelaciones de poder social, condensadas material o institucionalmente, a través de estrategias y tácticas de las que se valen los agentes sociales. El Estado, aquel que al decir de Nietzsche: es el más frío de todos los monstruos fríos. Es frío incluso cuando miente; y ésta es la mentira que se desliza de su boca: “Yo, el Estado, soy el pueblo”.

Ese leviatán, al que algunos estudiosos le han augurado su derrota dado el carácter imperial que adopta la organización económica y política del mundo, o sobre el cual se han lanzado presagios de retirada o disolución, a consecuencia del inconmensurable poder de reorganización escalar de la globalización capitalista; ese monstruo bíblico, que en la filosofía política hobsseana engullía/cohesionaba a las voluntades para conformar la sociedad, y que ahora, aparentemente, se ve él mismo colapsado a causa de su incapacidad para establecer marcos de regulación social en un territorio<sup>8</sup>. En fin, esa forma de ordenamiento de nuestras sociedades que ha sido preocupación de algunos, y ensalzamiento de tantos, es el asunto al que se deslizo este trabajo. Como es debido, para iniciar, daré a conocer al lector algunos

---

7 El análisis de Philip Abrams (2015) sobre las dificultades del estudio del Estado resuena en esta preocupación. Los riesgos de la cosificación del Estado pueden conducir a construir una idea mistificadora sobre los procesos sociales que configuran las relaciones de poder en una sociedad. De allí que nos sugiere Abrams: “La labor del sociólogo consiste en despejar esta confusión, y en este contexto eso significa atender a los sentidos en el que el estado no existe, en vez de aquellos que existe” (p, 63).

8 Cabe recordar que El leviatán es una metáfora para aludir al Estado que surge del temor de convivir en un “estado de naturaleza inseguro”, “Homo homini lupus” sostuvo Hobbes retomando una locución de Plauto (254-184 a. C.).

recaudos analíticos empleados para los fines de esta investigación. Por tanto, indicaré las herramientas teórico-conceptuales empleadas para efectuar el estudio del Estado boliviano desde la perspectiva de sus procesos de planeación nacional desde 1982. En específico, introduzco en este acápite las concepciones fundamentales alrededor de lo que, entendiendo por Estado y planeación, utilizando como marco de comprensión las teorizaciones y enfoques analíticos elaborados por estudiosos latinoamericanos, cuya trayectoria de estudio ha arrojado aportes sustanciales para pensar en clave crítica a nuestramérica. De igual forma, y dando continuidad a los conceptos que sirven de espina dorsal a este trabajo, se vierten algunos comentarios sobre las vicisitudes que entraña formular análisis sobre el Estado en América Latina (y en particular en Bolivia). Por último, esbozo los argumentos por los cuales elegí como estrategia investigativa, para analizar la concepción y enfoque del Estado inherente al primer gobierno del denominado “proceso de cambio”, el examen histórico de los planes nacionales de desarrollo elaborados en Bolivia desde el periodo indicado. Aun cuando parezca un tanto improcedente entender las dinámicas de transformación del Estado a través de los ejercicios de planeación nacional, se plantea que los Planes Nacionales de Desarrollo (en adelante P.N.D), en tanto mecanismos de selectividad estratégica de propuestas y directrices generales de política y política-económica, asumen las veces de un “Constructo Discursivo Hegemónico”, o con pretensión de articulación hegemónica. Desde el análisis de aquellos se hace posible entrever las características, fundamentos y alcances que acompañan todo ejercicio gubernamental frente al direccionamiento y reorganización del Estado. De cualquier forma, como se podrá observar, la estrategia analítica empleada no es óbice para arribar a una comprensión “ampliada” del proceso de transición del Estado en Bolivia.

### **1.1 Descifrando al Leviatán**

La preocupación por comprender las formas y los fundamentos de la dominación social, al igual que los modos cambiantes de la organización del poder político (imbricados a la expansión y consolidación de las relaciones capitalistas de producción) ha motivado la producción de múltiples análisis, cuyo interés común ha residido en dilucidar los factores

complejos que atañen a la conformación y transformación de los Estados modernos<sup>9</sup>. En efecto, una breve incursión por la abundante literatura de este campo de estudio nos llevaría a sostener la existencia de trabajos de distinta naturaleza metodológica y teórica, incluso, y aun considerando que, en el pensamiento dominante de la ciencia política anglosajona, el tema del Estado fue relegado frente a la más liberal (empírica en su entender) conceptualización de los “sistemas políticos”.

Si bien, se reconoce en esta investigación la gama diversa de marcos epistemológicos que han guiado la producción investigativa sobre el Estado - perspectivas que han tendido a ser ubicadas entre los extremos de un supuesto espectro analítico que abarcaría desde las posturas estadocéntricas hasta las sociocéntricas - (Boron, 2003; Gold, Lo, & Wright, 1977; Skocpol, 2007) para efectos de este estudio se seleccionó, como fuente y fundamento teórico-conceptual, las tentativas de indagación sobre el Estado que incorporan los siguientes elementos analíticos:

1. Exploran los procesos de transformación y transición estatal sin que ello implique el descuido del examen de las formaciones socio-económicas en donde suceden tales cambios, rupturas o continuidades.
2. Asignan un lugar central a la dimensión relacional sociedad política-sociedad civil. Este rasero se establece a razón de que en este trabajo se parte del racionamiento hipotético que concibe los procesos de transformación política como el producto de una dinámica de interacciones, entrecruzamientos, y reacomodamientos entre actores sociales, políticos e institucionales (burocráticos) que poseen recursos, trayectorias históricas y capacidades de acción de distintos tipos y cualidades.
3. Incorporan una perspectiva en donde la relación historia-política sirve de marco reflexivo para comprender los procesos de inflexión articulados a las luchas, estrategias y apuestas colectivas de grupos que buscan incidir en el ordenamiento político de las sociedades.

Reconocemos que tales criterios metodológicos son quizá el resultado de una elección arbitraria para cernir nuestro análisis del Estado, empero, justificamos nuestra decisión

---

9 Desde luego existen trabajos que centraron sus premisas de estudio en aspectos distintos al del conjunto de transformaciones de las relaciones de producción capitalistas. Entre otros, ver por ejemplo: “Las fuentes del poder social” de Michel Mann (1997). Sobre este trabajo se puede revisar la estupenda reseña elaborada por Perry Anderson (1995) intitulada “La sociología del poder de Michel Mann”.

basados en el supuesto de que tales elementos analíticos nos permitieron adelantar un examen no reductible al marco explicativo del tipo “primacía última”, en donde hay menos cabida para el tratamiento histórico de los hechos analizados.

### 1.1.1 La doble faz del Estado moderno

La conceptualización del Estado que acompaña este trabajo abreva de diversas fuentes. En especial colocamos de presente la importancia de la obra de Antonio Gramsci para nuestro trabajo, en particular su concepción del Estado moderno como Estado integral. Tal forma de aproximación al problema de lo estatal, pensada en el marco de los cambios producidos en el seno de las instituciones políticas de las democracias burguesas decimonónicas, nos ofrece cuando menos tres poderosas premisas de estudio sobre el Estado.

La primera, nos señala la relación no mecánica entre las dimensiones de la política y economía. Para Gramsci (1981) la política no es una instancia reflejo de las relaciones económicas de producción, al menos no de modo absoluto. Las temporalidades, luchas, y procesos de construcción de lo político pueden estar en condición de desajuste con el elemento más propiamente económico de la sociedad. Significa ello que la relación no es un contínuum, sino una relación de tensión en donde por momentos puede provocarse una adecuación o también un extrañamiento relativo. A su vez, tales tensiones, o grados de las relaciones de fuerza, pueden ser explicadas con mayor profundidad si se les piensa como situaciones históricamente forjadas. Esta perspectiva no necesariamente es reductible a “occidente”, tampoco es exclusiva de un momento histórico en particular, de allí que la “autonomía” de lo político pueda emerger en condiciones no sospechadas<sup>10</sup>. El segundo elemento, que nos parece un aporte fundamental en la comprensión del Estado a un nivel teórico, es su ya célebre comprensión del Estado ampliado (sociedad civil+ sociedad política

---

10 Sobre este asunto nos parece importante recordar lo que expreso Zavaleta (1986, p. 61-63) acerca de la famosa metáfora de la política en las sociedades modernas como el paso de la guerra de movimientos a la guerra de posiciones, y su identificación espacial con “occidente” y “oriente”: “Esto en realidad no solo vale para las su Peréstructuras en el capitalismo, donde el hecho es más visible por la reproducción es escala ampliada, sino para todo sistema: las su Peréstructuras – el derecho, la ideología, el estado mismo- están hechas con relación o hacia el punto de determinación, no para transformarlo, sino para conservarlo”... Y agrega: “En realidad, el momento de eficacia determinativo de la sociedad civil es heterogéneo, es decir una resultante, sobre todo errática en las sociedades complejas o abigarradas, en las sociedades no legibles.”

o hegemonía acorazada de coerción). Tal enfoque es, a nuestro juicio, un modo de realizar lo que él mismo consideraba el reto de todo analista social:

“Encontrar la identidad real bajo la aparente diferenciación y contradicción, y encontrar la sustancial diversidad bajo la aparente identidad es la más delicada, incomprendida y no obstante esencial dote del crítico de las ideas y del historiador del desarrollo histórico.” (C 24, § 3, Vol. 6, p. 166.)<sup>11</sup>

Por último, y como tercera premisa de estudio del Estado desde una perspectiva gramsciana, reconocemos en la “doble perspectiva” del centauro maquiavélico un modo de observar las formas de construcción del poder político estatal:

“Otro punto a establecer y desarrollar es el de la "doble perspectiva" en la acción política y en la vida estatal. Varios grados en los que puede presentarse la doble perspectiva, desde los más elementales hasta los más complejos, pero que pueden reducirse teóricamente a los grados fundamentales, correspondientes a la doble

---

11 A diferencia de quienes sostienen una lectura hegeliana de Gramsci, según la cual el pensador italiano otorgó un especial rango su Peréstructural a la sociedad civil, confiriendo el elemento activo y absoluto de la conformación del orden hegemónico al *Überbau*, pensamos que la interpretación de Álvaro Bianchi (2007) - fundamentada en Giuseppe Prestipino (2005) y Guido Liguori - complejiza, y advierte al tiempo, la relación de unidad-distinción inscrita en el Estado integral. En efecto, de acuerdo a Prestipino, la superación del nexo de los distintos croceana llevada a cabo por Gramsci le permite concebir la distinción “como una forma de oposición no antagónica en la que cada distinto se encuentra en una relación de "tensión (dialéctica) con el otro" (Prestipino, 2004, pág. 68; citado por Bianchi)”. Gramsci captura, a partir de tal postulado filosófico, el nexo entre la sociedad civil y sociedad política en las categorías de unidad y distinción: “Es mediante las categorías de unidad y distinción que Gramsci tematiza la "elaboración superior de la estructura en su Peréstructural" (C 10-II, § 6, Vol. 4, p. 142), o sea el proceso por medio del cual lo particular que tiene asiento en la sociedad económica se universaliza en la sociedad civil. En este proceso, la sociedad económica se "hace Estado", es decir, en su llegar-a-ser la estructura se su Peréstructuraliza como sociedad civil en el Estado integral” (cf. Prestipino, 2004, pág. 71; citado en Bianchi, A.)

De esto modo, el conjunto de organismos privados que buscan articular hegemónicamente a la sociedad, encuentran en el Estado el medio para advenir unidad (ver Liguori, citado por Bianchi). De allí que el estado no solo es el momento coercitivo de la construcción del orden social, sino además el “organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del grupo mismo” (C 13, § 17, Vol. 5, p. 37), expansión que solo puede producirse en condiciones hegemónicas. Empero, hegemónicas no quiere decir desprovistas de violencia, ni coerción equivale a ausencia nuda de consentimiento. Por tanto, unidad y distinción de la sociedad civil- sociedad política en el Estado Ampliado, implica examinar al Estado desde la premisa de “que no existe una rígida división de tareas entre las dos esferas, y por el contrario, apunta a dar cuenta de las nuevas tareas, bajo la hegemonía del Estado” (Prestipino, 2004, págs. 70-71, citado por Bianchi). Así, estamos de acuerdo con Bianchi (2007) cuando sostiene que “mientras que la sociedad política y la sociedad civil mantienen una relación de unidad-distinción, constituyen dos planos superpuestos que sólo pueden ser separados con fines puramente analíticos”.

naturaleza del Centauro maquiavélico, ferina y humana, de la fuerza y del consenso, de la autoridad y de la hegemonía, de la violencia y de la civilización, del momento individual y del universal (de la "Iglesia" y del "Estado"), de la agitación y de la propaganda, de la táctica y de la estrategia. (C 13, § 14, Vol.5, pág. 30.)

La frase de Maquiavelo, ahora cliché, acerca de cómo los gobernantes debían adoptar la ferocidad del león y la astucia del zorro nos sirve para discernir las implicaciones de la idea de Gramsci acerca de la "doble perspectiva". El uso de la fuerza y el consentimiento de los dominados son dos momentos entrelazados del ejercicio del poder político. La hegemonía acorazada de coerción, y la coerción blindada por la hegemonía, son dos modalidades de la práctica política y estatal en las que se coloca en tensión las habilidades del grupo dominante para sostener el orden social. No obstante, y dado que el Estado en muy excepcionales casos logra monopolizar tales grados de producción de lo político, siendo desbordando por relaciones de poder que incluso le disputan la pretensión del monopolio de la violencia física y simbólica, y en tanto que el antagonismo social no logra ser obturado de forma absoluta en el Estado, sigue siendo la política un ámbito de disputa social y de gestación de nuevos órdenes y formas de organización de lo sociedad (Thwaites Rey, 2007b).

Cabe resaltar que las tres premisas gramscianas encuentran una suerte de confluencia interpretativa de lo social en lo que se ha postulado como la correlación entre política e historia (Oliver, 2013). Una de las virtudes de esta perspectiva es comprender la construcción de la política como una praxis colectiva en donde se talla el horizonte ético, moral, e intelectual hegemónico en una sociedad (horizonte civilizatorio que de manera evidente adquiere materialidad a nivel molecular y molar), a través de interacciones sociales históricamente enmarcadas. De manera que la historia, en tanto producto de interrelaciones humanas- naturales complejas, y modo de comprensión/justificación de la experiencia humana, es un poderoso recurso para esclarecer las trayectorias o tendencias inscritas en los proyectos de sociedad. La pregunta de cómo interpretar lo coyuntural que aparece desprovisto de conexiones con el pasado o lo orgánico que parece insondable en lo actual, encuentra bajo esta perspectiva una potencial solución. La política es un modo de reinención de la historia, pero también una forma de configuración social cernida través de la historia. En Bolivia, uno y otro aspecto, emergen con vigor a través de la crisis social (Zavaleta, 1978, 1983, 1986; Antezana, 2009).

### 1.1.2 El Estado en perspectiva relacional

Advertida la deuda investigativa que tiene este trabajo con el pensamiento crítico y orgánico de Gramsci sobre el Estado capitalista, daremos a conocer otras formulaciones sobre el Estado que han guiado este trabajo, aunque sin ahondar profusamente en los debates que acompañan dichas posturas.

Estas otras caracterizaciones o modos de indagación sobre el asunto del Estado nos interesaron, además, porque hicieron posible aproximarnos al sentido que reviste el acto de planeación en la producción de lo estatal. Así, fijamos nuestra atención en las referencias analíticas que colocaban de presente la correlación entre la producción de lo discursivo estratégico y la forma Estado, cuyo momento de despliegue por excelencia, como bien se sabe, se encuentra asociado al Estado de bienestar Keynesiano con sus múltiples esquemas de planificación.

A su manera, la actividad planificadora como herramienta de gobierno también incidió en la reorganización estatal de algunos países de América Latina - o al menos ese fue el objetivo buscado por las misiones técnicas del gobierno de los EE.UU. que “asesoraron” el diseño de políticas económicas de distintos países en la región, así como las políticas capelinas del desarrollo introducidas desde 1948 en un buen número de Estados del subcontinente (Lavalle, 2010, 2012) -.

En consecuencia, y sólo con fines analíticos, tomamos como marco de análisis a los planes nacionales de desarrollo (para el caso específico de Bolivia), en tanto nos permitieron inteligir los proyectos políticos que desde un referente normativo-planeador procuraron orientar la concreción de programas de nación. Tales programas son susceptibles de interpretación solo a costa de comprender los clivajes y tensiones sociales que marcan una sociedad en un momento específico.

Como ya se ha esgrimido, los modos de recomposición del Estado transitan o adquieren la forma que adopta la ecuación sociedad civil –sociedad política en un momento histórico. Discernir estos procesos de continuidad y ruptura de lo estatal requiere de, cuando menos, comprender la manera como se produce esa interrelación en el marco de unas formaciones socio-económicas.

Para tal fin, pasaremos revista a las conceptualizaciones de Nicos Poulantzas y Bob Jessop sobre el Estado capitalista, con ello esperamos hacer claridad sobre los fundamentos de nuestra estrategia investigativa<sup>12</sup>.

### 1.1.3 El estudio del armazón estatal en perspectiva de Nicos Poulantzas

Después de Gramsci quizá fue Poulantzas (1978), quien, en el seno del marxismo europeo, procuró abordar con mayor énfasis el carácter político consustancial a las formas de dominación propias del capitalismo<sup>13</sup>. Atento a indagar las formas del poder político que devinieron centrales en Europa durante la denominada “época dorada” del capitalismo del siglo XX, y en interpelación a las formas más instrumentales de explicación del Estado - preponderantes entre la línea más ortodoxa de los partidos comunistas oficiales -, permitió suscitar o reabrir fundamentales debates sobre las formas de organización del poder en su época, así como sugerir rutas estratégicas de transformación del orden social. De acuerdo a elección teórica que guio el desarrollo de este trabajo, nos interesó ocuparnos de la perspectiva correlacional del Estado capitalista presente en la obra de Poulantzas (1985, 2005), misma que gravita en torno a dos premisas: a) La presencia/separación constitutiva del Estado, y lo político, en las relaciones productivas del capitalismo; y b) La autonomía relativa del Estado, derivada justo de aquel carácter co-constitutivo. La referencia a estos principios le permite entablar un debate frente a las concepciones del Estado como cosa (instrumental, al que las contradicciones de clase les son externas); y el Estado como sujeto (autonomía absoluta, con voluntad racionalizante de la vida política, en el que las contradicciones del Estado no guardan relación con el antagonismo social, más allá de eventos episódicos).

---

12 Sobre la perspectiva relacional como marco analítico para examinar el Estado capitalista en la obra de Poulantzas y el debate con el instrumentalismo ver: (Thwaites Rey, 2007a)

13 De igual manera ver la obra de Castells y A.G Gluskamn. El mismo Poulantzas sostiene que dichos autores avanzaron en una dirección similar a la suya. Por otra parte, es imposible soslayar el debate que sostiene en Poulantzas en su libro “Estado, poder y socialismo” no solo con Ralph Milliband, sino también con Michel Foucault. Éste último priorizo en sus trabajos una ruptura metodológica con los análisis jurídicos/estatales del poder al adoptar una perspectiva relacional del mismo, con lo que contribuyó a remozar la comprensión de las lógicas de funcionamiento del poder político en las sociedades contemporáneas.

¿Ha de verse dicha autonomía como un estatus a priori inherente al Estado, o más bien dicha autonomía sería efecto de una relación de poder estratégicamente desplegadas en y por fuera del Estado? Poulantzas afirma que el poder del estado no corresponde ni a lo uno ni a lo otro. El grado de institucionalización/ materialidad de la luchas afecta el modo en que dicha autonomía estatal adecúa o modifica mediante funciones extraeconómicas, o de regulación, al proceso de reproducción y valorización del capital, reproduciendo por ende las divisiones de clase; pero y de otra forma, aunque al tiempo, la materialización del poder en los aparatos de Estado (por ejemplo la burocracia) presenta una opacidad que le hace refractario a simples variaciones en las relaciones de fuerza. Para Poulantzas (2005:154) el Estado es por ende el resultado histórico de la forma que se expresa en el seno del este (en sus aparatos) la “condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase”.<sup>14</sup> De ahí que tanto la autonomía del Estado, como el poder político estatal, sea un efecto de las relaciones sociales (luchas) contradictorias que le constituyen, y que concomitantemente él construye. En consecuencia, Poulantzas sostendrá el carácter decisivamente histórico de toda tentativa de análisis del Estado. No existiría un marco metodológico ni epistemológico trans-histórico que explicase rigurosamente y de manera plena la lógica de constitución del orden estatal, el Estado es el curso que adopta en cada caso el antagonismo social y la institucionalización particular de sus dinámicas en la intrincada red de aparatos que le conforman. Ello no significa que la instancia de lo político ordene y defina con absoluta discreción la forma de organización estatal, puesto que la política no es un proceso aislado ni desvinculado del proceso de reproducción de la valorización del capital; coexiste más bien

---

14 Poulantzas (2005, 154) aduce respecto a esta cuestión: “Diré que el Estado, capitalista en este caso, no debe ser considerado como una unidad intrínseca, sino – al igual que sucede por los demás, con el <capital> - como una relación, más exactamente como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el Estado.” Además de explicar los términos materialidad y especificidad del proceso relacional que constituye al Estado, Poulantzas advertirá que dicha relación contiene un problema fundamental, a saber, que dichas relaciones se expresan de forma contradictoria al interior del Estado. A propósito, explica Poulantzas (2005:159): “*El Establecimiento de la política del Estado debe ser considerado como el resultado de las contradicciones de clase inscritas en la estructura misma del estado* (Estado-relación). Captar el Estado como una condensación de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clases tal como estas se expresan, siempre de modo específico, *en el seno del Estado*, significa que el estado, está constituido-dividido de parte en parte por las contradicciones de clase. Esto significa que una institución, el Estado, destinada a reproducir las relaciones de clase no es, y no puede ser nunca, como en las concepciones del Estado-Cosa o Sujeto, un bloque monolítico sin fisuras, cuya política se instaura, en cierto modo, pese a sus contradicciones, sino que está dividido. No basta con decir, simplemente, que las contradicciones y las luchas atraviesan el Estado, como si se tratara de horadar una sustancia ya constituida, o de medir un solar ya existente. Las contradicciones de clase constituyen al Estado, están presentes en su armazón material, y estructuran así su organización: la política del Estado es el efecto de su funcionamiento en el seno del Estado”.

en una relación de tensión, acomodamiento y realineamientos constantes entre ambas esferas. El Estado capitalista no es nunca en última instancia instrumento de una clase o fracción de clase, es sí presencia constitutiva de la cimentación del orden social y político del capital, razón por la cual sus fuentes de poder han sido forjadas en relación integral con la consolidación de dicho orden social y productivo. De manera que el Estado capitalista se sitúa en una relación de separación con las lógicas de organización económicas intrínsecas al capital, aun cuando dicha separación sea efecto mismo de las relaciones de producción capitalista, allí donde se ha producido la desposesión total del trabajador directo. Es esto último justo la clave analítica de Poulantzas, si el Estado posee una especificidad propia lo es gracias a que al nivel político se reproduce esta desposesión del trabajador sobre el ejercicio directo de producción, lo que da a lugar a una división social y técnica de profundas implicaciones. El carácter material del aparato de estado es reforzado por esta escisión del trabajador con los medios de directos de producción, que a su vez aquel mismo busca afianzar. Las especificidades técnico-administrativas, jurídicas e impersonales del Estado capitalista se encuentran en relación directa con el ejercicio de un saber especializado y concentrado sobre lo social (tecno-científico) que deviene de forma simultánea en forma específica del ejercicio del poder político.

De tal forma, la división intelectual y manual expresada en el Estado conlleva a que este se configure a través del acoplamiento y aprovechamiento de lo tecno-científico, dado que son campos discursivos y materiales que maximizan sus formas legitimación, y por, sobre todo, de organización y dirección del poder político. Así lo expresa Poulantzas:

“Este Estado afirma así su papel organizativo particular con respecto a las clases dominantes y su papel de regulación con respecto al conjunto de la formación social: su discurso es un discurso de la acción. Un discurso de la estrategia y de la táctica, imbricado ciertamente en la ideología dominante, pero alimentado también por una ciencia-saber acaparada por el Estado (los conocimientos económicos, políticos, históricos.” (Poulantzas: 2005, 64)

El armazón material del Estado se desenvuelve con ocasión de su efectiva capacidad de organizar, controlar, regular, y conocer lo social, para de este modo contrarrestar las posibles tendencias antagónicas que surjan en el seno de lo social, y ante las cuales nunca termina de ser inmune, pues como ya se ha dicho son el fundamento paradójico de su constitución. Más importante aún, y como ya lo había señalado el propio Gramsci, la sociedad política asienta su hegemonía aprovechando la dirección que ejerce sobre la sociedad civil un

conjunto de intelectuales orgánicos dominantes, cuya capacidad organizativa fortalece, en ciertos casos, el armazón material que procura cohesionar/subalternizar a la sociedad. Al respecto, y por la importancia de estas líneas para nuestros fines argumentativos, permítasenos una referencia extensa de Poulantzas sobre el particular:

“creada sobre un terreno que implica la especialización característica de las funciones y el trabajo intelectual, la burguesía es la primera clase de la historia que tiene necesidad, para erigirse en clase dominante, de un cuerpo de intelectuales orgánicos. Estos últimos, distintos formalmente de aquel pero reclutado por el Estado, no desempeñan un papel puramente instrumental (como era el caso de los sacerdotes para el feudalismo) sino un papel de organización de su hegemonía. No es casual que la forma original de la revolución burguesa fuera, en primer lugar, la de una revolución ideológica: pensemos en el papel de la filosofía de Las Luces, y en el aparato ideológico-cultural de la edición y de la prensa en la organización de la burguesía [...] Más aún: si todo Estado capitalista presenta la misma armazón material, ésta se singulariza según las particularidades de las luchas de clases, de la organización de la burguesía y del cuerpo de intelectuales en cada Estado y país capitalistas concretos”. (Poulantzas: 2005, 68)

Poulantzas sitúa y enfatiza cómo la trama del saber-poder se proyecta desde y sobre los aparatos burocráticos, constituyéndose por ello en uno de los escenarios de disputa por el poder político. Su análisis relacional del armazón material del Estado nos deja entrever cómo en dicho ámbito reticular se establecen lógicas de mediación (hasta cierto punto condicionadas), a partir de las cuales se procura estabilizar la organización de un poder político dominante flanqueado por la inestabilidad intrínseca de las relaciones de poder, estratégicamente desplegadas de lo micro a lo macro, en la sociedad.

Este modo específico con el que Poulantzas encuadró una vía de solución al “¿por qué la burguesía ha recurrido generalmente, para los fines de su dominación, a este Estado nacional-popular, a este Estado representativo moderno con instituciones propias, y no a otro?” (Poulantzas, 2005) nos conduce a colocar en primer plano a la política, y sus devenires históricos, como un momento de producción-reproducción por excelencia del orden social. Ya de forma específica, consideramos que su teoría del Estado capitalista logra identificar en la noción de “selectividad estratégica” un modo de procesamiento institucional de las contradicciones que configuran la política del Estado, a través de un complejo decisional (o

de no-decisiones) dotado de autonomía relativa, cuyo soporte discursivo y material, perfila la legitimación y hegemonía de un bloque en el poder.

A propósito de la anterior noción poulantziana (selectividad estratégica), nos parece central indicar que la misma constituye una categoría central para nuestro análisis de los P.N.D en tanto mecanismos discursivos de organización estatal; de allí que más adelante profundicemos sobre ella. Por lo pronto, referiremos de modo sumario dos posturas teóricas sobre el Estado que, de idéntico modo a las atrás expuestas, han gravitado en la elaboración de este trabajo.

#### **1.1.4 Selectividad estratégica y discursiva del Estado capitalista en el enfoque de Bob Jessop**

De la obra del académico británico más que retomar su concepción global sobre el Estado capitalista, hemos seleccionado dos conceptos que se ajustan a los objetivos de nuestro análisis<sup>15</sup>. Cabe indicar que la obra de Jessop constituye un esfuerzo por colocar en diálogo enfoques teóricos que parecen diametralmente diferentes en sus apreciaciones sobre la sociedad y el Estado; por ejemplo, se permite pensar teóricamente las condiciones capitalistas de producción desde las categorías de análisis sistémico de Luhmann, pero reinscribiéndolas en las premisas de la crítica que efectúa Marx al capital. Escapa a este trabajo realizar un análisis pormenorizado de la tentativa analítica suscrita en el enfoque de Jessop, así que, por lo pronto, nos concentraremos en explicar por qué nos parecen útiles las categorías de selectividad estratégica y discursiva para discernir/descifrar nuestro problema de estudio (ver: Jessop: 1999: 120; 2007:74; 2008:112-113; 2017: 99-100, 103). Es posible pensar que las categorías de selectividad estratégica y discursiva proceden de enfoques teóricos más asociados a estudios de corte institucionales o neo-institucionales. En efecto, quizá no falte razón a esta intuición, sobre todo si señalamos que la selectividad es una operación llevada a cabo desde las instituciones estatales. Sin embargo, la pretensión de estas categorías no se agota en re-inducir el análisis del Estado al de sus instituciones burocráticas, puesto que, antes que reducir el examen del Estado capitalista conforme a

---

15 La razón que justifica tal decisión se imbrica con el hecho de que el enfoque analítico formal y estratégico-relacional de B. Jessop (1999, 2007, 2008, 2017) se encuentra en profundidad fundamentado en la obra de Gramsci y Poulantzas, y si bien ello no indica que su obra carezca de desarrollos propios, consideramos que en lo sustancial, ya hemos referido a algunas de las propiedades conceptuales de su enfoque del Estado a través de lo precisado sobre los pensadores recién referidos.

planteamientos que le otorgan exclusiva capacidad para intervenir en la sociedad - valiéndose de sus recursos burocráticos de racionalización del orden social - autonomía potencial (Skocpol, 1984) - , lo que hay intrínseco a ellas es la intención de pensar mediante qué mecanismos el Estado procura estabilizar y cohesionar hegemónicamente al conjunto social.

Por tanto, la selectividad estratégica alude sobre todo a las prácticas técnico-políticas impulsadas por agentes e instituciones estatales, cuyo objetivo sería direccionar/dirigir el orden político, en el marco socio-histórico (formaciones sociales) configurado por las relaciones antagónicas entre el bloque de poder dominantes, los sectores subalternos, y las mediaciones burocráticas. De acuerdo a Jessop (2008:46):

“Por selectividad estratégica entiendo la forma en que el Estado, considerado como un conjunto social, posee un impacto específico y diferenciado sobre la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir sus intereses y estrategias particulares en contextos espacio-temporales específicos. Para ello utiliza el acceso o el control sobre ciertas capacidades estatales (capacidades que, para ser eficaces, dependen siempre de sus vínculos con fuerzas y poderes que existen y operan más allá de las fronteras formales del Estado).”

Jessop insiste en que la selectividad estratégica o estructural no es la exclusiva capacidad de sujetos que en virtud de su poder político institucional conducirían por sí mismos, con arreglo a un plan, a toma de decisiones vinculantes con efectos sobre-determinantes sobre el Estado y la sociedad, dado que dichas formas se encuentran inscritas en diagramas de poder histórica y espacialmente desplegados. Tampoco lo estructural, en este caso, refiere a un cierre absoluto de posibilidades que de antemano definirían los comportamientos colectivos de los agentes institucionales<sup>16</sup>. Al contrario, lo que apuntala esta categoría es la necesidad de advertir las formas políticas por las que se suscriben, impulsan y proyectan pautas de organización de los social, en el entendido que dichas formas se encuentran anudadas a las pretensiones más o menos efectivas de control o monopolio simbólico y de

---

16 “Las estructuras condicionan a las estrategias al ser puntos de referencia para el cálculo estratégico, así como parte de las limitaciones y oportunidades coyunturales y, a su vez, las estrategias transforman a las estructuras a partir tanto de los intentos deliberados como de las consecuencias no anticipadas de la interacción de los agentes. Por lo tanto, existe una relación compleja entre la selectividad estratégica inscrita en las estructuras y las transformaciones estructurales que se producen en y a través de la interacción estratégica” (Jessop, 1994b: 172, citado por Pablo Miguez).

la fuerza legítima que reclama el Estado en una comunidad. Jessop (2008:46) sostiene con igual énfasis esta postura:

“En consecuencia, es necesario prestar mucha atención a la selectividad estratégica, estructuralmente inscrita, de las formas estatales y regímenes políticos específicos, y alejarse de una teorización abstracta y con frecuencia esencialista a favor de versiones más detalladas de la compleja interacción de instituciones y luchas sociales. Un elemento clave en dichas investigaciones tiene que ver con los cambiantes Estados y proyectos hegemónicos que definen la naturaleza y los objetos de las acciones (e inacciones) estatales tanto en periodos, etapas y fases particulares del desarrollo social, como en las diferentes variedades del capitalismo (con las diferentes configuraciones institucionales que le caracterizan). También es necesario prestar atención a la capacidad política (al arte de gobernar) como un repertorio de prácticas externas y discursivas que, de manera reflexiva, controlan los hechos y actividades tanto dentro como fuera del Estado, afectando así los proyectos estatales y los intentos de ejercer el poder estatal”.

Para estudiar el Estado capitalista, por tanto, es tan importante advertir las relaciones de poder que atraviesan, orbitan, tallan el poder político Estatal, como igual resulta fundamental pensar las estrategias difusas y múltiples que ancladas a las instituciones (y de relativa incidencia social y política), procuran consolidar y afirmar un orden social dominante. La selectividad, es cierto, es siempre una selectividad incrustada, pero sin la cual el Estado y sus instituciones se asimilarían a ser a una figura espectral de la trama social.

En términos operativos, Jessop también nos plantea que el análisis del Estado podría realizarse desde seis dimensiones interrelacionadas. Las tres primeras de ellas referidas a aspectos formales de la configuración institucional del Estado, visto este como relación social, en donde es posible comprender la arquitectura que define al interior de cada Estado “los 1) los modos de representación política y su articulación, 2) la articulación interna del aparato del Estado, y 3) los modos de intervención y articulación” (Jessop, 2008:48). A nuestro entender, estas tres primeras dimensiones corresponderían al régimen político. Como se sabe el régimen político define las formas de organización, acceso, distribución y ejercicio del poder político en el marco de una cultura política predominante de una sociedad. Si bien nuestro estudio no reparó de forma tan concienzuda en estas tres dimensiones, no implicó que por ello les hubiésemos relegado como factores de sustancial interés para comprender el proceso de cambios y rupturas que ha vivido la concepción del Estado en los PND en

Bolivia. Por el objeto de nuestro trabajo fue de mayor importancia atender al análisis de las otras tres dimensiones subrayadas por Jessop, y que de acuerdo al sociólogo británico permiten comprender los:

“aspectos sustantivos y estratégicos del Estado considerado como relación social... 4) los proyectos políticos articulados por distintas fuerzas sociales representadas dentro del sistema estatal, que buscan esa representación o que impugnan sus formas, funciones y actividades actuales; 5) el proyecto de Estado predominante, con su *raison d'état* –o racionalidad gubernamental y su arte de gobernar, que trata de imponer una unidad siempre relativa a las diversas actividades de las ramas, departamentos y escalas del sistema estatal, y que también define las fronteras entre el Estado y su medio como una condición previa para los intentos de construir tan improbable unidad interna; y 6) los proyectos hegemónicos que pretenden reconciliar lo particular y lo universal enlazando la naturaleza y los objetivos del Estado con una visión política, intelectual y moral más amplia – pero siempre selectiva – del interés público, de la buena sociedad, del bienestar público o algún otro principio análogo de socialización. Estos proyectos dotan de contenido a los rasgos más formales del estado. Le corresponde a la contienda entre las diferentes fuerzas sociales respecto a los proyectos que compiten entre sí actuar como mediadora de los cambios estructurales y estratégicos en cada coyuntura” (Jessop, 2008:48).

En nuestra investigación, como se apreciará más adelante, colocamos especial énfasis en estas tres dimensiones estratégicas, aunque priorizando solo un haz de luz del caleidoscopio de tensiones y fuerzas que componen dicho marco de análisis. Por otro lado, cabe advertir, que nos hemos situado desde un prisma analítico que quizá pueda ser juzgado en demasía estadocéntrico. De cualquier modo, nos parece importante sostener la relevancia de esta triada dimensional en tanto recurso metodológico para reconstruir los procesos de configuración del Estado, así sea al nivel de los proyectos políticos que pugnan desde y por fuera del Leviatán en la contienda por la continuidad o transformación de las relaciones de dominación.

De igual forma, por ser concomitante a la selectividad estratégica, se hace oportuno referirnos a la selectividad discursiva. Por ella entendemos la actividad que privilegia un orden del discurso para dotar de sentido a las prácticas sociales que conforman un orden social.

Nos permitiremos ampliar el significado de esta definición. Como es sabido a toda práctica social le es inherente una semiosis, o formas de creación de significados. La semiosis constituye un registro o plano simbólico a través del cual dotamos de sentido a las prácticas sociales de las que tomamos parte, y ello haciendo uso de unos modos de conocimiento, representación e identificación de sí mismos y los demás. De allí que podamos sostener que las formas de significación intervienen dialécticamente, junto con las prácticas sociales, en la forma como construimos y experimentamos lo social. Las diferentes formas como empleamos y organizamos las semiosis de las prácticas sociales conforman los discursos, así nos lo explica Norman Fairclough (2015:182)<sup>17</sup>:

“Los discursos son diferentes representaciones de la vida social cuya posición se halla intrínsecamente determinada; los actores sociales de distinta posición ven y representan la vida social de maneras distintas, con discursos diferentes. Por ejemplo, las vidas de los pobres y de los desfavorecidos se representan mediante discursos diferentes en las prácticas sociales del gobierno, de la política, de la medicina y de las ciencias sociales, y por medio de distintos discursos en el ámbito de cada una de estas prácticas, discursos que corresponden a las diferentes posiciones de los actores sociales”.

En este sentido, podemos asimilar la idea de discurso al de un sistema de coordenadas socialmente definido, desde el cual organizamos nuestras experiencias y praxis sociales. Los discursos son soportes inextricables de las prácticas sociales, por ello también son de enorme importancia para elucidar las formas en que los actores sociales e institucionales producen y reproducen, en confluencia, distintos modos de organización de lo social.

Dicho esto, podemos arribar ahora al concepto de orden del discurso. De nuevo evocamos a Fairclough (2015: 183) para esclarecer que entendemos por este concepto:

“un orden del discurso es una estructuración social de la diferencia semiótica –un particular ordenamiento social de las relaciones entre las diferentes formas de generar significado, es decir, de producir discursos y variedades discursivas diferentes-. Un aspecto de este orden es el dominio: algunas de las formas de generar significado

---

17 Norman Fairclough ha participado de la corriente conocida como “análisis crítico del discurso” (A.C.D), desde allí ha realizado investigaciones sobre las representaciones dominantes sobre la mundialización en los discursos gubernamentales del Reino Unido. Su trabajo más conocido es Discurso y Cambio Social.

son dominantes o mayoritarias en un particular orden del discurso, otras son marginales, o de oposición, o «alternativas».”

Se extrae de esta definición las implicaciones para el concepto de selectividad discursiva que recién hemos esbozado. Si el orden del discurso define el modo en que se organizan los diferentes discursos que convergen en un momento determinado en las sociedades, por consecuencia lógica, desde una perspectiva crítica, podemos sostener que se hace igualmente indispensable conocer mediante qué tipo de mecanismos se edifica dicho orden, esto es, cómo operan las selectividades discursivas que devienen legítimas en una sociedad. En otras palabras, resulta crucial el análisis hegemónico de los proyectos políticos, las instituciones, las prácticas materiales, y los discursos en lo que se anclan, pero así mismo, la selectividad estratégica que los Estados hacen de estos procesos. Al fin y al cabo, son tales proyectos políticos los que, como señalábamos líneas atrás con Jessop, resultan en parte vitales para la configuración de las relaciones de poder que vertebran la ecuación Estado-sociedad.

De esta forma, y a manera de conclusión, podemos sostener que la selectividad estratégica llevado a cabo por los Estados se apoya en la selectividad discursiva, pues esta última opera como un mecanismo de trasmisión, difusión y persuasión de las políticas que estructuralmente son seleccionadas en los Estados. Es así que “las estrategias se elaboran siempre en discursos y a través de los discursos, y su puesta en práctica depende de la capacidad de organización y aprendizaje”. (Jessop, 2008: 41)

Sin embargo, y pese a lo afirmado con anterioridad, es muy importante sostener que ni las correlaciones de fuerzas, ni las prácticas materiales se reducen a lo discursivo, de ahí que las estrategias estatales no se puedan identificar de forma prístina. Al menos esto se desprende de un par de citas de Poulantzas sobre los rasgos estratégicos que adoptan las relaciones de poder en y más allá del Estado, y que el mismo Jessop (1999b) utiliza para esclarecer su concepción estratégico relacional del Estado:

“A veces el Estado formula y expresa abiertamente (aunque a través de un discurso oficial opaco y diversificado) las estrategias y tácticas necesarias para la dominación política de clase. Pero la estrategia más adecuada a menudo surge sólo a posteriori a través de colisiones entre las micro-políticas contradictorias y los proyectos políticos formulados en diferentes partes del sistema estatal. Por lo tanto, aunque la línea general de la política estatal es “ciertamente descifrable en términos de cálculo

estratégico”, “a menudo no se lo sabe de antemano dentro (y por) el propio Estado” (1978a: 136, 33). No debería considerarse como “la formulación racional de un proyecto coherente y global” (1978a: 136, traducción corregida) y, en efecto, “no siempre es susceptible de una formulación racional” (1978a: 33). En este sentido Poulantzas recurrió, no a una causalidad puramente estructural “a la Althusser”, sino a una “causalidad estratégica”. Esta última explica la política estatal en términos de un proceso de cálculo estratégico sin un sujeto calculador”.

De esta importante precaución teórica y metodológica acerca del estudio del Estado colegimos algunas consecuencias para nuestro trabajo. Ciertamente es que un análisis de la selectividad estratégica y discursiva, como método de análisis para escudriñar las concepciones de Estado emergentes en determinados momentos históricos en una sociedad, implicaría más que el tan solo considerar los planes nacionales de desarrollo de un Estado. Si en este estudio hemos seleccionado como principal (aunque no exclusivo) recurso analítico el examen de estos documentos es por dos razones distintas:

1. Por razones metodológicas de recorte y delimitación del tema de estudio
2. Por motivos socio-históricos. En efecto, un rasgo que podríamos tildar de específico a los Estados de América Latina es el del rol desarrollista que protagónicamente asumen casi desde su constitución, pero especialmente tras el inicio de la guerra fría, el cual buscó implementar a través de ejercicios de planificación y planeación del desarrollo.

Dado que más adelante tendremos oportunidad de precisar lo aludido en la segunda de nuestras reservas teórico-metodológicas, preferimos continuar exponiendo uno más de los enfoques sobre el Estado que han influido este trabajo.

### **1.1.5 El Estado en la globalización**

En consonancia con el aparato crítico-teórico expuesto hasta aquí, hemos de considerar un aspecto sustantivo a la reflexión sobre el Estado en la contemporaneidad: la globalización económico-productiva del capital. No cabe duda que la expansión del capital se ha sustentado en distintos procesos de reorganización de las relaciones políticas y económicas a escala mundial, los mismos que han provocado formidables efectos sobre la arquitectura

estatal sobre la que se edificó el sistema mundo capitalista decimonónico. Desde luego las connotaciones de los cambios producidos, por efecto de dicho proceso, no son los mismos para el centro que para la periferia. En efecto, en un caso, se trata en líneas tendenciales de la ruptura de lo que Hirsch (1996) llamo el “Estado de seguridad fordista”, y su reestructuración hacia un “Estado nacional de competencia”; y en el otro, de la intensificación del patrón de subordinación del Estado y las políticas nacionales a las condiciones desplegadas en el marco de un nuevo-imperialismo (Harvey, 2004), cuyo grado de extensión ha implicado la precarización y estrechamiento de los ya débiles sistemas políticos democráticos de la periferia.

Es cierto, por otra parte, que las explicaciones acerca de las dimensiones, alcances y efectos del proceso de mundialización sobre la forma Estado, en el actual proceso de financiarización global del capital, distan de ser interpretaciones homogéneas. De hecho, incluso intelectuales como Hardt y Negri (2002) han colocado en juicio la pertinencia de sostener la dicotomía espacial centro-periferia y la importancia del Estado para explicar las relaciones económicas y políticas mundiales, ello en virtud del carácter imperial (transnacional) que habría adquirido el capital. A diferencia de estos últimos, por ejemplo, análisis como los de Leo Panitch y Sam Gindin (2015) enfatizan el rol del Estado imperial estadounidense en la conformación de un imperio informal sobre el cual se habría proyectado el proceso de globalización (Ver: Míguez, 2010).

Sin embargo, y antes que entrar a detallar de forma pormenorizada los distintos enfoques que han arrojado luz sobre esta cuestión, quisimos tan solo aclarar al lector el valor de contar en nuestro registro conceptual con una postura analítica, que proveyese a nuestro trabajo, de un marco de comprensión sobre los procesos de transformación estatales a causa del proceso de mundialización. Por demás, la pertinencia de este tópico encontró validez en la medida que este trabajo de investigación buscó esclarecer (tal como ya se sostuvo reiteradamente) la concepción del Estado esbozada en el P.N.D del primer gobierno del “proceso social de cambio” en Bolivia, lo cual implicó, disponer de herramientas conceptuales para discernir las fuentes analíticas que fundamentaron tal concepción.

#### *1.1.5.1 Del Estado de seguridad al Estado nacional de competencia*

Joachim Hirsch fue uno de los partícipes del denominado enfoque sobre la derivación lógica del Estado que se desarrolló con gran fuerza en la década del setenta del siglo pasado en la

entonces Alemania Federal. Tal enfoque dirigió su interés a comprender las conexiones profundas e intrínsecas entre el capitalismo (y sus lógicas específicas: forma social abstracta de las mercancías, propiedad privada, trabajo asalariado, ley del valor, autovalorización, etc.) y el Estado, o forma política definida, en última instancia, por su estrecha correlación con dichas particularidades de la socialización capitalista (Bonnet, 2007; Hirsch, 2017a, 2017b). De esta manera, los autores agrupados en esta escuela, pretendieron conocer cómo el Estado, además de presentar una forma específica (forma dada las genuinas características de las sociedades capitalistas), adecuaba o transformaba sus funciones a consecuencia de las tensiones provocadas por el propósito de garantizar el proceso de reproducción del capital, para contrarrestar así las crisis recurrentes definidas por la ley de la baja tendencial de ganancia. Desde esta perspectiva el Estado era asimilado a la forma de un capitalista colectivo ideal, que, interviniendo en el proceso económico, garantizaba las condiciones generales de producción y el desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas. De acuerdo a Hirsch, este enfoque no presuponía una reducción funcional de lo político a lo económico, ya que la noción de derivación remitía sobre todo a una situación de articulación entre la forma valor y la forma política, y por tanto a la identificación del carácter relativamente autónomo del Estado. En tal sentido, solo el Estado podría asegurarse de que el trabajo asalariado, la competencia y el mercado funcionasen de acuerdo al principio formal de "libertad" consagrado en la noción de sujeto jurídico moderno. De manera que:

"El trabajo asalariado libre, la producción privada y la competencia requieren que la relación de sumisión social se centralice en el estado como conjunto particular de aparatos, separado de las clases sociales... El estado con su "monopolio de poder" es, por lo tanto, capitalista, sin poder ser un instrumento directo de la clase económicamente dominante. Ya Max Weber había señalado que este monopolio sobre la violencia sería la característica decisiva del estado moderno, es decir, capitalista." (Hirsch, 2017: 27).

Por consiguiente, doble característica del Estado bajo esta perspectiva: (a) el de ser una organización política consustancial a las relaciones capitalistas de producción, pero (b) con rango de acción suficiente para procesar las disputas de la relación capital-trabajo, al constituir un entramado institucional que detenta la capacidad para forjar la articulación de las clases dominantes y la integración de las dominadas. Los términos de esta reflexión condujeron a Hirsch a la necesidad de profundizar el análisis del Estado desde una postura menos abstracta. Si en sus primeros trabajos dilucido la especificidad de la forma y funciones

del Estado a partir de una interpretación lógica deductiva del enfoque materialista de Marx-Engels sobre el capital, tiempo después optó por ampliar la comprensión del estado enfocando su análisis sobre los factores vinculados con la forma inestable de mantenimiento de la dominación en el capitalismo. La remisión a la obra de Gramsci y Poulantzas para procurar este objetivo le resultó definitiva. Empero, no solo la de aquellos. Para Hirsch (2017: 32) devino importante también plantearse la pregunta que orientó el trabajo de los neoregulacionistas Robert Boyer y Alain Lipietz: ¿Qué hace que posible que “el capitalismo sea capaz de reproducirse a pesar de sus antagonismos y contradicciones estructurales”? (Ver Boyer, 2007).

Para procurar resolver esta pregunta Hirsch tomó parte del instrumental teórico construido por los neoregulacionistas. Conceptos como “régimen de acumulación” y “modo regulación” fueron incorporados por el alemán, aun cuando desde un enfoque que no restó importancia al proceso antagónico de las luchas sociales en tanto momento constituyente de lo social, lo que le permitió matizar y complejizar los arreglos institucionales llevados a cabo por los Estados en su pretensión de garantizar la continuidad de las relaciones capitalistas de producción.

Es de allí que nacen los conceptos de “Estado de seguridad fordista”, y “Estado nacional de competencia”, los mismos que explican los ajustes, funciones generales, y rasgos centrales que asumen los Estados (al menos para los centros capitalistas) con ocasión de dos momentos cruciales en las lógicas de mundialización de las relaciones de producción del capital en el siglo XX: el periodo fordista, en donde la lógica predominante consistió en arreglos(acuerdos) transitorios entre el capital – trabajo, reforzados por mecanismos de intervención/planeación del Estado en los procesos económicos-productivos, y cuyo resorte político se basó en la regulación burocrática securitaria de los conflictos sociales; y un momento posfordista, en el que el consenso normalizador del “estatismo autoritario”, forjado en el fordismo, se resquebraja ante las transformaciones sociales y económicas que convierten al “individualismo, la diferencia, y la libertad de mercado en los valores dominantes” (Hirsch, 1996). Para Hirsch se trata de un cambio sustantivo entre formas distintas de gestionar, regular, intervenir y legitimar las formas de orden social bajo condiciones también disímiles del proceso de producción capitalista. Si el Estado de seguridad fordista lograba intervenir con cierto éxito en la regulación de los flujos del capital, allí donde aún disponía de eficaces herramientas de política económica que le dotaban de un margen de acción, gracias al particular encuadramiento de fuerzas sociales de las que extraía

su legitimidad, el “Estado nacional de competencia”, por el contrario, abdica ante “los movimientos globales del capital” y la “creciente presión de optimizar las condiciones de aprovechamiento de su “posición” en la competencia internacional”. Es por ende que Hirsch afirma que:

“El Estado ha perdido como consecuencia del proceso de globalización una parte esencial de su instrumental intervencionista, y el "asegurar una posición ", es decir, la creación de condiciones óptimas de revalorización para el capital internacional en la competencia interestatal, se ha convertido en la máxima política principal. Ello significa el retroceso de las seguridades sociales, el forzamiento del proceso de disociación social y la renuncia a las estrategias comprensivas de integración de masas”. (Hirsch, 1996: 67)

De este modo, las condiciones operativas de los sistemas y sujetos políticos del fordismo se ven aceleradamente descompuestas. Los partidos políticos ceden en su rol de mediación social encallando en un vacío discursivo, desde el que no pueden dar cuenta de la destrucción de las “garantías” sociales que estabilizaban el orden social del fordismo, y a las que por el contrario alientan, conduciendo a la reorganización de la burocracia como mecanismo de regulación de los conflictos sociales, mas no de su rol central en el mantenimiento de la seguridad y el control social:

“En vez del consumo de masas y el anticomunismo sin fronteras, se convierte al aseguramiento de los privilegios, al chauvinismo del bienestar, al nacionalismo y el racismo en las fórmulas ideológicas que deben garantizar la unidad político social mediante la exclusión” (Hirsch, 1996: 68).

Tales rasgos del sistema político se complementan con la extensión del apoliticismo (o politización regresiva en otros casos) en el conjunto social, ello por efecto del vaciamiento de la esfera pública en tanto marco de definición de los asuntos colectivos.

De cualquier modo, y de acuerdo al propio Hirsch, lo crucial para el Estado nacional de competencia se definirá en su capacidad de constituir un marco de regulación mundial efectivo del capitalismo mundial liberalizado, allí donde el deterioro hegemónico de los Estados Unidos, que no militar, reintroduce la posibilidad de un orden mundial basado en unos mínimos de cooperación, en un entorno multipolar “caracterizado esencialmente por

mecanismos interestatales particularistas de competencia, conflictos políticos y militares” (Hirsh, 1996: 70)<sup>18</sup>

Hasta aquí nos ocupamos de presentar la perspectiva del teórico alemán. Grosso modo, nuestro propósito, en este específico aparte, fue el del resaltar una interpretación de los cambios, metamorfosis y ajustes de la forma y funciones de los Estados en el marco del proceso de mundialización. Ciertamente es que aquel análisis privilegia el estudio de las transformaciones de los Estados en las potencias centrales, por lo cual hubiese sido temerario hacer una extrapolación inmediata y descontextualizada de tales componentes analíticos a nuestro caso de estudio. No obstante, y sin que ello haya supuesto admitir en pleno la caracterización y conclusiones del planteamiento recién presentado, hicimos de tal enfoque un marcador analítico para comprender las tendencias en el orden interestatal mundial que enmarcaron la puesta en práctica del “proceso social de cambio en Bolivia”. Así mismo, a modo de panel indicativo, nos resultó de provecho para contrastar los fundamentos que sirvieron de base a la propuesta del P.N.D 2006-2010 en Bolivia frente a los vectores de reorganización sobre los cuales se debatía (debate) la organización político-económica de los Estados (vis à vis la fase hegemónica del patrón de acumulación mundial del capital).

Justo a tenor del comentario atrás expuesto, consideramos de especial importancia no solo atenernos a una somera indicación de aspectos conceptuales sobre la teoría del estado capitalista. Sin duda, es menester considerar la especificidad de la problemática. Es el caso del Estado boliviano, organización socio-política que además de presentar rasgos singulares a razón del carácter abigarrado de su sociedad, se insertó al sistema-mundo capitalista desde la particularidad histórica de un proceso de dependencia marcado por la dominación de elites oligarcas con mentalidad colonial. Tales rasgos, no cabe duda, son asimilables a los de otros estados de América Latina (aún no del todo equiparables), de allí que merezcan una precisión conceptual encuadrada en los procesos que como región han marcado las específicas

---

18 Así mismo, el pensador alemán sostiene que la orientación definitiva de las coordenadas sociopolíticas dominantes en las sociedades, marcadas por las condiciones posfordistas del proceso productivo, se resolverán en torno a la posibilidad de que se reconstruya un proyecto de izquierdas basado en una “política democrática, radical y emancipadora”. Como se ha afirmado, es en el terreno de las “fuerzas sociales y la acción política” en donde se resolverá si el Estado nacional de competencia logra sostenerse bajo un control político-burocrático los procesos de marginalización social, o por el contrario, logra ser transformado desde un proyecto social alternativo (Hirsch, 1996: 69).

relaciones sociedad política – sociedad civil (Oliver, 2016; Zavaleta, 2009; Thwaites & Castillejo, 2008; Thwaites Rey & Ouviaña, 2012).

Por demás, no se trata de que los Estados Latinoamericanos sean la expresión accidental de una (inexistente) esencialidad atribuible a los Estados de las potencias capitalistas, como si nuestras organizaciones sociales fueran simples mistificaciones singulares de un orden más genuino “desarrollado” en occidente. Por el contrario, se trata de considerar los procesos socio-políticos de nuestras sociedades desde la pléyade compleja de experiencias históricas que han concurrido en la materialización de un orden social, de tipo capitalista sí, pero no por ello interpretables solo desde el prisma de una teoría social “general” elaborada a escala de las potencias capitalistas centrales. Lo cual tampoco implica renunciar a captar en una cierta totalidad (siempre inestable) los problemas sociales que atañen a la construcción de las sociedades. En efecto, es posible, no solo examinar, sino incluso profundizar la comprensión de las relaciones capitalistas de producción a nivel global a condición de incorporar en nuestros análisis las fuerzas sociales que antagonizan con aquellas, para así atender a las luchas sobre los que se ha construido dichas relaciones, y en torno a las cuales ha logrado erigirse como patrón social de organización mundial.

## **1.2 El Estado en América Latina**

Los estudios socio-políticos sobre la formación y transformación de los Estados Latinoamericanos producidos por centros universitarios de la región tuvieron como influencia más destacada, hasta la década de 1950, a las corrientes de pensamiento anglosajón, en especial, aquellas aglutinadas en torno al enfoque estructural-funcionalista de Talcott Parsons, mainstream por aquel entonces en campos disciplinares como la sociología y la ciencia política. En tales trabajos se priorizó la problemática de la “modernización” de la sociedad y sus instituciones, ello en tanto se consideró como un aspecto ineludible alcanzar la senda del desarrollo, crecimiento, y estabilidad de los sistemas políticos. A juicio de quienes se adscribieron a esta tesis lo fundamental era estudiar los factores que impedían sentar las bases de sociedades organizadas sobre principios seculares, individuales, regulados por el derecho, sociedades que dejasen atrás el “rezago” y el “primitivismo” de las formas de relacionamiento social. Quizá a causa del lento, y no del todo contundente, dislocamiento del patrón de dominación oligárquico propio de la época, aunque también y, sobre todo, por el impulso dado por los Estados Unidos a unas ciencias sociales enfocadas en la expansión de capitalismo en la región, esta concepción logró su auge. De modo que más que el interés por

conocer cómo se había constituido y continuaba reproduciendo un orden de dominación social excluyente, su preocupación residió en detectar y remover los obstáculos que impedían el “avance social”, sin considerar que esos obstáculos eran inherentes a las formas mismas de organización capitalista incrustadas en la región (Evers, 1987; Germani, 1969; González, 1990, 1996; Kaplan, 1981; Sontag & Valencillos, 1983).

No obstante, los estudios sobre la modernización no fueron los únicos que produjeron un conocimiento sobre el Estado. Arraigada en una tradición del pensamiento crítico, estimulado por los movimientos sociales que irrumpen con fuerza desde el siglo XIX, perspectivas de cuño socialista, marxista y anarquista surgidas en América Latina también se ocuparon del tema. Estos enfoques sobre el Estado en América Latina se orientaron a comprender la conformación del orden social capitalista en relación con las luchas de clases, y en esclarecer el rol e incidencia del Estado en la producción de dicho orden dominante. Desde luego, los matices y modulaciones surgidos en torno a este presupuesto fueron múltiples y abarcaron desde las posturas ortodoxas ligadas a las interpretaciones surgidas en el seno de la III internacional, hasta los análisis más heterodoxos como los de la “teoría de la dependencia” en su versión capelina o marxista, cuya influencia brotó con fuerza en el subcontinente desde la década del 60 (ver: Boron, 2000, 2003; Castro & Oliver, 2005; Ever, 1979; Laclau, 1981, Lechner, 1981). Como lo señala el insigne analista de la democracia en México, el sociólogo Pablo González Casanova (1990:16) el carácter decididamente novedoso sobre el Estado desde esta perspectiva ha de situarse en:

“el descubrimiento de la sociedad civil tras el Estado, y del Estado tras el sistema o régimen político, constituye el hecho más significativo de la teoría del Estado en gestión [...] Lo nuevo de la reflexión de entonces radica en que no se ve al sistema político como independiente del sistema represivo, ni al Estado al margen de su carácter de clase. Se ve un movimiento histórico en el que tras las luchas políticas y bajo los sistemas políticos aparece el Estado, y en el que los estados, como dominación de clase, se complementan con mediaciones políticas muy significativas para las fuerzas democráticas, liberadora, revolucionarias. Lo nuevo en el pensamiento sobre el pensamiento sobre el Estado en los sesenta y ochenta es el descubrimiento de la lucha por las medicaciones, y cómo de éstas tratan de apoderarse las clases. El descubrimiento de las mediaciones con las clases y de éstas con aquellas lleva a revalorizar la lucha por la democracia y por la nación, la lucha

política y por los sistemas políticos frente a los puramente represivos, como una lucha intrínsecamente valiosa y necesaria para las fuerzas más radicales”.

De manera que desde la década del sesenta estos enfoques produjeron una comprensión del estudio del Estado cada vez más atento a aspectos relacionados con la “urdimbre” de lo político. De este modo se entendió no solo la condensación del poder político en estructuras e instituciones, sino además se analizaron dinámicas, procesos, y estrategias zurdas por actores diversos que (asumiendo roles de resistencia, negociación, emancipación, o dominación) fueron configurando el inestable orden social en los Estados Latinoamericanos. No cabe duda, por demás, que fueron estos sutiles aspectos de las luchas por las medicaciones los que pasaron inadvertidos a los esquemas clásicos y ortodoxos del análisis social.<sup>19</sup> Entre tanto, hay que anotar que, si bien se complejizó el análisis de lo político, ello no se produjo anulando o minimizando el factor de los aspectos materiales vinculados a las distintas formaciones socio-económicas de los estados en A.L. Por consiguiente, distintos estudios sobre lo Estatal procuraron examinar el papel que este desempeño(a) en el marco de la acumulación de capital, esto es, de comprender las circunstancias histórico-materiales que acompañaron al despliegue del modo de producción capitalista en los territorios y sociedades del continente (Cueva, 2004; Bambirra, 1978, 1999; Zavaleta, 2009). En este campo de entendimiento se dio pie a diferentes supuestos o problematizaciones acerca del fenómeno de lo estatal. Si en algunos casos el tema resultó tan mecánico como concebir al Estado Latinoamericano en tanto epifenómeno de la estructura económica de las sociedades, en otros trabajos se amplió el espectro investigativo sobre el Estado incorporando variables políticas, sociales y culturales, con ocasión de las cuales se produjeron comprensiones más integrales de los procesos de forma y reforma de los Estados de la región (González, 1990).<sup>20</sup> Justo a propósito de estos trabajos, creemos factible esbozar un conjunto de tópicos comunes, o mejor, resaltar una serie de características sustanciales a la conformación histórica de los Estados Latinoamericanos, que han sido apreciadas, con distinto grado de

---

19 Lo que hay que destacar en estos trabajos es la amplitud y reconocimiento de actores sociales que una muy obcecada miopía había conducido a dejar por fuera de los registros analíticos: las comunidades indígenas y afrodescendientes, el campesinado, y las mujeres son incorporados al análisis sobre la formación y cambios estatales.

20 A propósito, no podemos soslayar lo señalado por René Zavaleta (2009, p. 331-332) respecto a la discusión, tan en boga en aquel momento, entre instrumentalistas y estructuralistas. A juicio del intelectual boliviano más que marcos metodológicos de análisis, lo estructural o instrumental indica más bien situaciones o comportamientos heteróclitos de los estados en relación con las fuerzas sociales: “Es pues ostensible el riesgo de trabajar con tales taxonomías difusas... Por eso, los términos mismos estructuralistas o instrumentalistas describen más bien datos factuales que marcos metodológicos para estudiar el Estado”.

elección metodológica, por los analistas de este campo de estudio<sup>21</sup>. En tal sentido, sostenemos que existen cinco características entrelazadas que componen una especie de común denominador a los Estados de nuestra región: a) un pasado colonial que marcó indeleblemente el curso de las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales de los distintos Estados en formación durante el siglo XIX y hasta el presente (Bagú, 1992) ; b) estructuras coloniales erigidas impositivamente frente a una pluralidad de culturas, en torno a las cuales se configuró una “colonialidad del poder”, que a pesar de su grado de violencia material y simbólica, no logró destruir los vínculos comunitarios ni las culturas de aquellas comunidades (Quijano, 2000; González, 2006, 2010, Stavenhagen, 1972); c) los Estados en formación, proyectados sobre la división político-administrativa de la colonia, se insertaron en el sistema-mundo capitalista desde la singular organización de sus formaciones socio-económicas, las cuales podemos caracterizar de abigarradas (Zavaleta, 2009); d) el proceso de organización socio-económico de las sociedades tuvo como catalizador e impulsor directo a unos Estados desarrollistas atravesados por la división internacional del trabajo y del espacio<sup>22</sup>, cuya situación (forma y función) oscilo dependiendo de la *ecuación social* (bloque histórico)<sup>23</sup> y los *momentos constitutivos*<sup>24</sup> conformados por la acción y disputas hegemónicas adelantadas por distintas clases y fuerzas sociales (Marini, 2006; Oliver, 2016, Zavaleta, 2009); e) el Estado en Latinoamérica se organizó en torno a unas instituciones burocrática-

---

21 Somos conscientes del riesgo reduccionista que entraña realizar una síntesis demasiado acotada sobre un tema que ha producido tan prolíficos trabajos e investigaciones.

22 Desde el Estado se impulsaron políticas económicas (policy) a través de las cuales se pretendió reorganizar, desincentivar, o impulsar estratégicas (polity) en torno a pautas de acumulación capitalistas sobre los distintos territorios nacionales de la región. Se configuró pues un Estado desarrollista, que disto en mucho de ser un estado de bienestar. Pero, así mismo, en torno y desde el Estado, se construyó una esfera público-política en virtud de la cual se legitimaron unos patrones dominantes de socialización y reconocimiento de formas de pensamiento, y prácticas sociales, cuyas consecuencias derivaron en la inclusión/exclusión de culturas y grupos sociales. Tales aspectos, en algún grado, marcan una diferencia con relación a los estados de las potencias centrales, en donde se ha afirmado (no con ciertas discrepancias) que el estado fue menos protagónico tanto en la constitución de las relaciones de producción capitalistas, como en la conformación de una esfera pública desde la cual emergió la así denominada “sociedad civil”, y más importante aún, desde la cual se hizo posible la difusión y expansión del moderno pensamiento científico.

23 Por ecuación social René Zavaleta (2009, p. 333) comprende “una de las acepciones que daba Gramsci al bloque histórico: el grado en que la sociedad existe hacia el Estado, y lo inverso, pero también las formas de su separación o extrañamiento. El análisis mismo del Estado como aparato y ultimidad clasista sugiere la forma de su relación con la sociedad civil”.

24 De igual modo este concepto fue formulado por el prolífico intelectual boliviano René Zavaleta, aquel definió los momentos constitutivos como “las razones originarias” que se encuentran en la organización de las formas sociales específicas que adopta todo bloque histórico. Sostiene Zavaleta: “Hay un momento en que las cosas comienzan a ser lo que son, y es eso, lo que llamamos el momento constitutivo ancestral o arcano, o sea su causa remota, lo que Marc Bloch llamó la imagen de los orígenes.”

autoritarias (quebrantadas en algunas coyunturas históricas), a través de las cuales procuró construir un orden social desde el control corporativo, coercitivo y prebendal de las mediaciones sociales, sin que haya conseguido en todo momento un pleno dominio de estas (O'Donnell, 2009; Oszlak & O'donnell, 1995).<sup>25</sup> Podemos señalar entonces que, bajo la órbita de los rasgos atrás señalados, distintos pensadores latinoamericanos han explicado las formas históricas que ha adoptado, a manera de patrones o formas arquetípicas, los estados latinoamericanos (desde el Estado oligárquico patrimonialista, pasando por el Estado nacional popular y sus variantes desarrollistas burguesas, hasta el Estado neoliberal). Como se ha dicho, lo destacable de estos estudios ha de situarse en su esfuerzo por pensar y analizar el carácter de la dominación estatal y sus vínculos con la organización económica de las sociedades, sin descuidar la red de mediaciones que alteran desde lo político la composición y vertebración de las relaciones sociales y sus concomitantes frentes de lucha y conflicto.

Ahora bien, aunque profundizar en la especificidad de cada uno de estos “patrones” nos proveería de elementos de análisis necesarios para explicar los momentos (de regularidad y crisis) que han definido la historia del Estado boliviano desde 1952, de acuerdo a los objetivos específicos de este estudio preferimos conceptualizar con mayor énfasis el denominado “Estado Neoliberal” (Boron, 2000, 2003, 2008; Oliver, 2005). En efecto, a nuestro entender, tal decisión se justifica en tanto que fue en el marco del Estado neoliberal, y a causa de las vicisitudes socio-políticas que dicho orden estimulo, de donde se derivó (al menos en parte) el “proceso social de cambio” que modificó el orden político en Bolivia durante el primer lustro del siglo XXI. La consiguiente activación del plan nacional de desarrollo impulsado por el

---

25 En el ensayo de Mabel Thwaites y Hernan Ouviaña (2012) intitulado “La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones” se realiza también una caracterización de los estados latinoamericanos. Allí subrayan los siguientes tópicos como aspectos definitorios del leviatán criollo: (a) “la territorialidad y el condicionamiento global en la configuración de los estados periféricos”, a partir de los cuales, y en un contexto de dependencia, se produce una particular forma de (b) “acumulación capitalista, sub(desarrollo) y dinamismo estatal”, lo que habría desembocado en la formación de (c) “estados aparentes y primacía coercitiva”, en tanto rasgos sustanciales a la forma estado surgida en América Latina. Los propios autores resumen sus planteamientos del siguiente modo: “la especificidad histórica del estado en América latina estaría dada por su carácter subordinado y dependiente del mercado mundial, mientras que las múltiples especificidades devendrían de los procesos de conformación particular de sus clases fundamentales, sus intereses antagónicos, sus conflictos, sus luchas, y sus articulaciones, en tensión permanente con su forma de inserción en los ciclos históricos de acumulación a escala global”. Se advertirá en algún sentido la similitud entre nuestra síntesis sobre el estado latinoamericano y los planteamientos de Thwaites y Ouviaña. Reconocemos la influencia que haya lugar entre nuestra perspectiva y lo formulado por los autores.

primer gobierno del MAS (2006), cuya propuesta base fue la denominada “Agenda de Octubre” (2003), buscan reparar las consecuencias provocadas por ese patrón de acumulación impulsado desde los gobiernos de la “transición” democrática de la década del 80.

### 1.2.1 El Estado neoliberal en América Latina

Comprender los rasgos fundamentales y las políticas inherentes al Estado neoliberal resulta fundamental a causa del papel hegemónico que este cuerpo de ideas, o doctrina (Múnera, 2003), adoptó desde la década del setenta en América Latina, al servir como modelo de reconfiguración de los Estados desarrollistas de la región (Estrada, 2004; Moncayo, 2014). Por otra parte, y como bien se sabe, es en el tránsito e implementación de este modelo en Bolivia (1982-2002), y en medio de sus propias contradicciones y tensiones, de donde surge la “política salvaje” que a la postre horadó las relaciones de poder excluyentes sobre las que se construyó el régimen de dominación de la burguesía financiera y exportadora boliviana, y cuyo capacidad de mando fue relativamente exitosa en el periodo 1984-2000 (García Linera, Gutiérrez, Prada, & Tapia, 2002).

El Estado neoliberal está basado en nuevo patrón de acumulación<sup>26</sup>, producto de la reconfiguración de la división mundial del trabajo, y el poder de conglomerados transnacionales potenciados por la financiarización de la economía y los cambios ocasionados en el ámbito de las fuerzas productivas que impactaron la relación capital – trabajo. Este patrón puede ser caracterizado como: “de desarrollo primario y secundario exportador, especializado y dependiente. En función de dicho patrón, la estructura productiva se asienta en la producción especializada y heterogénea de bienes primarios y secundarios básicos orientados a la exportación, en general, con base en enclaves locales de maquiladoras que se encuentran desligadas de la economía nacional” (Oliver, 2005).

---

26 Por patrón de acumulación entendemos: “las formas como el capital se reproduce en períodos históricos específicos y en espacios económico-geográficos y sociales determinados, sean regiones o formaciones económicas sociales. En este sentido la categoría Patrón de reproducción del capital permite establecer mediaciones entre los niveles más generales de análisis y niveles menos abstractos o históricos concretos. De esta forma se alimenta de los aportes interpretativos, conceptuales y metodológicos presentes en los niveles más abstractos, pero que reclama de categorías y metodologías que le son propias.” (Osorio, 2005, p. 5). Además, ver: Valenzuela, 1990; Duménil & Lévy, 2009.

En este modelo de acumulación prima la rentabilidad del capital extranjero y transnacional (Faletto, 2009). Mientras que en lo político es apalancado por el dominio de una capa de tecnócratas criollos (en combinación con élites financieras, agro-exportadoras y fracciones de burguesías nacionales con capitales multinacionales), mismos que al impulsar políticas económicas de corte monetarista han incidido en el ámbito regulatorio e interventor de los Estados en la economía.

Dichas políticas han sido auspiciadas y promovidas por agencias “multilaterales” y *thinks tanks* a partir de diferentes estrategias concretadas en las reformas de primera, segunda y tercera generación en las que el BID, FMI, y el BM han tomado diferentes funciones (Stolowicz; 2005, 2012). Todo lo cual ha provocado una reforma del Estado atendiendo a los siguientes principios: 1) Re-regulación y liberalización de los mercados; 2.1) Reducción del estado (Estado mínimo) mediante la privatización de ámbitos en los que incidía el estado desarrollista o aquellos correspondientes al cumplimiento de derechos sociales; ello supone por tanto transferir aquellas funciones a agentes privados que privilegian la lógica del mercado; 2.2) Ajuste estructural, reducción del déficit fiscal y política antiinflacionaria; y por último, 3) Balances macroeconómicos positivos (Boron, 2004; De la Garza, 2001; Oliver, 2005; Osorio, 2015).

Tales políticas, además de modificar ostensiblemente los instrumentos de intervención económica estatales, y de introducir criterios eficientistas en la distribución del excedente, han provocado también desajustes institucionales en detrimento de la construcción de la democracia, allí donde la degradación del ámbito de lo público ha traído como consecuencia la reducción de los mecanismos de participación y control colectivos, a la vez que la expansión de prácticas neo-corporativas, clientelares, y hasta mafiosas en el *modus operandi* de la administración estatal. En suma, podríamos caracterizar al Estado neoliberal como neoligárquico y a su democracia de delegativa e insustancial (Oliver, 2005).

Situación que trajo como efecto una recomposición de las relaciones sociedad política – sociedad civil, cuya manifestación drástica implicó que el Estado asumiese una situación instrumental:

“la otra cara de la crisis de Estado es la de la sociedad para la cual este deja de ser referente fundamental, tanto por el abandono del Estado que deja de lado su pretensión de representar el interés de toda la sociedad y se unilateraliza, se privatiza, representando abiertamente el interés del gran capital” (Castro, 2005).

Con ocasión de esta aprehensión de elementos que conforman la doctrina neoliberal, conviene puntualizar algunos de los cambios ocasionados en el Estado Latinoamericano por efecto de tal modelo de reorganización del patrón de acumulación del capital. Atilio Boron refiriéndose a las políticas neoliberales expresa:

“bástenos decir que en realidad las políticas llevadas a cabo en nuestra región lejos de haber introducido reformas ... lo que hicieron fue potenciar una serie de transformaciones, que recortaron antiguos derechos ciudadanos, redujeron dramáticamente las prestaciones sociales del estado y consolidaron una sociedad mucho más injusta y desigual de lo que existía al comienzo de la etapa “reformista” (Boron, 2004).

Estas consecuencias lejos de vislumbrarse tiempo después de iniciados los ciclos de contrarreforma del Estado, ya eran deducibles en el inmediato escenario de su formulación (Cueva, 2004). En esta senda Oliver (2005) nos ofrece un panorama general de lo acaecido en el Estado Neoliberal:

“se ha llevado a cabo una reforma interna del Estado para sustituir las políticas de desarrollo nacional y social por otras que priorizan el crecimiento y la acumulación transnacional. De acuerdo con esta política, el Estado reformado debe garantizar todo un programa de liberalización y privatización de la economía y de subsidios al gran capital, junto a la privatización de los espacios públicos, el empequeñecimiento de la esfera de lo público y las aberturas de nuevas formas de negociación con sectores privados de la sociedad civil. Esta reforma del Estado busca sustituir lo que resta del proteccionismo, del intervencionismo y de la regulación del Estado, por la nueva desregulación de la economía y de la sociedad, efectuada por los oligopolios nacionales y transnacionales”.

Es necesario enfatizar que esta sucinta caracterización sobre el Estado neoliberal es fundamental para comprender el contexto histórico que enmarcó el proceso de cambio en Bolivia. Dicho de otro modo, y como ya se ha insinuado, el proceso de “transición” estatal o movimiento societal, forzado por los movimientos sociales o “la forma multitud de la política de las necesidades vitales”, se desató en contra de la situación cuasi-instrumental que adoptó el Estado boliviano en tiempos de políticas neoliberales, aunque también tomó por objetivo alterar el núcleo colonial excluyente sobre el que se edificó el Estado boliviano aun en su forma “republicana” (García, Gutiérrez, Prada, & Tapia, 2005).

Por demás, es posible advertir algunas similitudes en los cambios y continuidades del proceso de configuración del Estado boliviano respecto a lo acaecido con otros Estados de la región. Con algunas reservas conceptuales René Zavaleta (1986:141) sostuvo que en Bolivia existió un Estado oligárquico desde 1880 hasta 1952, al que le siguió por breve lapso un Estado con “autonomía relativa en manos de la burocracia civil” (Zavaleta, 1984:4), mismo que decae hasta precipitarse desde 1966 hasta 1982 a una fase autoritaria, en donde se precipita ocasionales momentos de disputa política (Ovando y Torres/ cogobierno obrero en 1971; movilización indígena- campesina 1977), y cuya característica fundamental será la modificación de las mediaciones estatales de tipo populistas (1952) a prebendales (1972) (ver: Laserna, 1985; Zavaleta, 2009:158-160; 1984:5). Después de 1982 se produce una “transición democrática” surcada por un reordenamiento del Estado en clave neoliberal, apalancado por la hegemonía de un bloque agroexportador-financiero, mismo que impulsó la reducción del Estado en consonancia con las orientaciones fondomonetaristas del consenso de Washington. Luis Tapia (2009) sostiene que este momento correspondería el de un Estado en situación instrumental. La crisis desatada por la insubordinación de los movimientos sociales frente a los magros resultados de las políticas económicas del periodo 1984-2000 posibilita una nueva disputa por la transformación del Estado (de alcances sociales mayores a la acometida en 1952), es decir, se precipita un escenario o situación de autonomía relativa del Estado (García, Tapia, & Prada, 2007; Llobet, 1990). Esta última fase se debate entre la aporía de una refundación imperativa del Estado aparente o la revolución pasiva de la ecuación social dominante en Bolivia durante el siglo XX.

Visto en perspectiva histórica, y en aras de profundizar en el proceso investigativo del último de los periodos de la dinámica de las instituciones políticas en Bolivia, resulta importante comprender cómo el proyecto de cambio se inscribe y remonta a un conjunto de relaciones de fuerza, demandas, y tensiones irresueltas, no acotadas por la temporalidad histórica abierta por las contundentes luchas de la “guerra” por el agua y el gas. Una vez más hay que recalcar, y ello a riesgo de incurrir en una tautología, que ni las circunstancias que atizaron el nivel de conflictividad social desde la década del noventa en Bolivia, ni las propuestas y derroteros programáticos de las fuerzas que participaron del proceso social de cambio se dan *ex nihilo*, o solo frente a la forma más inmediata que reviste el Estado neoliberal.

De allí que la hipótesis central que guó este trabajo radicó en indagar las (en apariencia sui generis) propuestas de cambio en torno al Estado boliviano incorporadas en el P.N.D 2006-2010. Estas corresponderían a un conjunto de formulaciones selectivas sobre la forma y

funciones del estado en el “proceso social de cambio”, cuyos elementos discursivos y aspectos ideológicos, poseen la impronta de las agendas y apuestas de cambio impulsadas por distintos actores socio-políticos que, en situación de autodeterminación a lo largo del siglo XX, problematizaron y bosquejaron proyectos políticos en el marco de un proceso histórico signado por sucesivas crisis sociopolíticas.

A nuestro parecer esta hipótesis permite capturar una mejor “instantánea” del problema de la transición en el Estado boliviano, puesto que lejos de subsumir el proceso de cambio a sus circunstancias más coyunturales, permite comprender las condiciones complejas en la que se produce la intersección de memorias de la que sería resultado la Bolivia presente. En otras palabras, como lo expresa Svampa (2007:6) “Tal como afirman investigadores como Silvia Rivera, Raúl Prada y Luis Tapia, la Bolivia actual es el resultado del cruce y yuxtaposición entre elementos que provienen de la memoria larga (la colonización), la memoria mediana (el Estado nacional popular de los cincuenta), y la memoria corta (las luchas anti neoliberales, a partir del 2000).

Por demás, buena parte del debate sobre la construcción del Estado plurinacional pasó por conocer hasta dónde y con qué grado de intensidad podría forjarse esa confluencia de memorias, es decir, con arreglo a qué principios, y de qué maneras o formas de materialización, podrán “traducirse” los proyectos “civilizatorios” inmanentes a aquellas memorias colectivas, mismas que hacen parte de culturas que han irrumpido frente al “Estado aparente”. El proceso constituyente, llevado a cabo entre 2006 al 2009, supuso un enorme reto para diseñar un ordenamiento colectivo que respondiese a tan impostergable exigencia histórica, no obstante, una combinación de hechos y estrategias políticas incidieron en la elaboración de un texto constitucional cuyos avances en materia de reconocimiento de derechos y concepciones socio-jurídicas plurales resulta innegable, pero en el que también abundan contradicciones manifiestas sobre los alcances de las normas, las interpretaciones de los principios constitucionales, y la configuración institucional que haga viable los acuerdos sociales consensuados (de Sousa, 2010).

Las directrices sobre la propuesta económico-productiva y la reorganización del Estado formuladas por unas dirigencias políticas heterogéneas en el primer gobierno de Evo Morales sentaron las bases de la transición político-estatal. En efecto, en su intento por orientar u hegemonizar el proceso social de cambio se definieron enfoques de comprensión y coordinadas de acción para el conjunto institucional, buscando así activar las estrategias de gobernanza adecuadas para estabilizar el nuevo régimen de mando. Se pueden advertir

algunas de estas líneas centrales de dirección estratégica del Estado en el documento de planeación nacional; mientras que otras serán producto de la activación de tácticas y estrategias, más o menos compartidas por los actores socio-políticos vinculados al MAS-IPSP, en torno a las coyunturas que han signado el proceso desde su arribo al poder presidencial<sup>27</sup>.

### 1.3 Estado y planificación

Ahondar en el curso histórico de las tendencias o patrones que ha adoptado el Estado latinoamericano implica escudriñar complejos procesos de conformación de las estructuras del poder político en sociedades ya de por sí heterogéneas. Ahora bien, dicho ejercicio solo puede resultar integral en la medida en que se analice el modo en que las instituciones y las mediaciones burocráticas, en estrecha correlación con la sociedad civil, disputan la orientación de lo político y la política, es decir de la hegemonía, a partir de la puesta en curso de estrategias y tácticas con las que se busca fortalecer la dominación y el consentimiento social. Para ejercer la función de máximo garante del “interés colectivo” la maquinaria administrativa del Estado ha desarrollado saberes tecno-instrumentales eficaces para la racionalización del orden social, esto es, ha desarrollado un conjunto de técnicas de gobierno que Foucault (1999) examinó con el concepto de gubernamentalidad. También en la densidad de prácticas, procedimientos y normas que conforman el conjunto de aparatos burocráticos, se halla a su vez una red de concepciones, proyectos, y horizontes de lo social y lo político, en estrecha conjugación con la práctica de actores individuales y colectivos que buscan afianzar su capacidad y recursos de poder en y a través del Estado (Oszlak & O’donnell, 1995)

De allí que una pauta de comprensión válida, aunque reconocemos no suficiente, para adentrarse en el estudio del Estado sea la de indagar en los proyectos gubernamentales que en específicos momentos han pretendido orientar la conducción de los asuntos público-estatales, y al tiempo incidir en la dirección y consolidación de un bloque de poder. Una forma

---

27 Resulta inquietante saber de qué forma el escenario de conflictividad abierto por los sectores sociopolíticos más refractarios a la idea de la plurinacionalidad, fundamentalmente aglutinados en torno a los departamentos de la media luna del oriente, terminaron por incidir en la concepción de Estado y Nación desplegada por el MAS después del 2009. ¿Acaso la idea del vicepresidente García Linera de potenciar la construcción de una “comunidad general” en Bolivia no es una respuesta a la amenaza de fragmentación territorial que introdujeron las élites regionales? Una exposición amplia sobre estos aspectos, desde un enfoque signado por la tesis acerca del populismo de E. Laclau, se realiza en la tesis doctoral de I. Errejón (2012).

específica en que se han formulado los proyectos gubernamentales en América Latina desde la década del cincuenta son los planes nacionales de desarrollo. Si bien en muchos casos lo contenido en estos documentos no se ha traducido en una efectiva orientación de la gestión pública, constituyéndose tales planes más en una declaración de intenciones que en una precisa herramienta técnico-política de programación del Estado, no ha de concluirse por ello que no poseen importancia alguna para la configuración y reconfiguración de las funciones y las políticas públicas legitimadas e implementadas desde aquel.<sup>28</sup> En efecto, el margen de “intervencionismo y autonomía estatal” (Kaplan, 1991) que adquiere bajo ciertas circunstancias el Estado en América Latina (quizá a causa de rol clave que posee en el proceso de acumulación y reproducción de las relaciones capitalistas en sus respectivas sociedades) le confiere relativas capacidades para coordinar procesos de reorganización social, aun cuando desde las limitaciones estructurales y políticas dadas por el sistema mundo capitalista y los bloques históricos dominantes. El intervencionismo del Estado se produce a través de una multiplicidad de instrumentos de política económica y social, así como a través de la conformación de un conjunto amplio de instituciones encargadas de direccionar y ejecutar dichas políticas.

Bolivia, con sus respectivas particularidades históricas, tras el inicio de la guerra fría, también introdujo cambios en el enfoque de organización y planeación de las actividades del Estado (al menos este era el cometido de los asesores de los EE.UU., quienes financiaron la elaboración del plan Bohan en 1942 y el plan triangular en 1961; ver: Bieber, 1986; Bohan, 1943; Burke, 2001). De esta forma, dos hechos incidieron en el que Estado asumiera mayores funciones de intervención en un marco de ascendente autonomía estatal: de un lado, el proceso nacional-popular (1952) surgido tras la recomposición del bloque de poder oligárquico, en donde obreros, campesinos y militares jugaron roles y meditaciones distintas pero de gran importancia; y en un plano internacional, la agresiva política exterior de los Estados Unidos cuya determinación de expandir su dominación continental se reflejó en su capacidad para intervenir en la definición de políticas nacionales y regionales a través de la alianza para el progreso en 1961. Como se sabe, en la reunión celebrada en Punta del Este

---

28 Existe una fecunda bibliografía sobre el concepto de planificación y planeación en América Latina. En particular es notable la producción documental de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y su organismo especializado el “Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social” (ILPES). Respecto a la planificación en América Latina en esta investigación se tuvo como referencias los siguientes trabajos: Ahumada, 1952, 1973, 2013; Cuervo, 2010; De Mattos, 1984; Furtado, 1966; Garnier, 2000; Kaplan, 1971; Leiva, 2010, 2013; Lira, 2006; Lorwin, 1983; Martin, 2005; Martner & Máttar, 2012; Ocampo, 2012; Reyes, 2001; Soriano, 1992; Sunkel & Paz, 2004.

(Uruguay), en el marco de la estrategia intervencionista de la alianza para el progreso, al menos 10 países (entre ellos Bolivia) aprobaron orientar su modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, sirviéndose para ello de la planeación social y económica<sup>29</sup>. Desde los orígenes de la planificación moderna – cuyo contexto son los debates sobre la transición en la U.R.S.S - la premisa inherente que sustenta dicho proceso es la capacidad del Estado para producir cambios sociales (Martínez, 1967)<sup>30</sup>. Desde luego, el ideal de progreso, propio de cierta modernidad positivista, está inscrito en este mecanismo, allí donde se considera que la proyección de un plan, resultado de un detenido diagnóstico, puede conducir a la consecución de un *telos* deseado. Incluso en la perspectiva de planificación “democrática”, esbozada en el libro “Libertad, poder y planificación democrática” del sociólogo Karl Mannheim (1953), tal premisa resulta central. No de menor importancia, por otro lado, tuvo la práctica de la planificación para las políticas económicas keynesianas, y para la constitución de los Estados de bienestar keynesianos, más allá que para evitar toda posible confusión con las políticas fijadas en los planes quinquenales de la U.R.S.S, en varios países de Latinoamérica se le haya denominado a este ejercicio “programas nacionales de desarrollo” en sustitución a la expresión “planificación” (Medina, 1972). Por demás, como bien se interpretará, en los propósitos planificadores el objetivo de fondo “cambiar la sociedad” no deja de estar subsumido conforme a un horizonte político de época, pues como bien lo señala Luis Lira (2006, p.7):

“La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla.”

La anterior afirmación capta con precisión lo que, de acuerdo a nuestra interpretación, es la estrecha conexión entre los proyectos que aspiran a ser hegemónicos y el proceso planificador. Ciertamente es que, entre finales de la década del sesenta, y hasta el presente, la

---

29 El título segundo de la carta de Punta del Este (1961, p. 737) señala: “Desarrollo económico y social: Capítulo I. Requisitos Básicos para el desarrollo. Las Repúblicas americanas reconocen que para alcanzar los objetivos antes expuestos se requerirán las siguientes condiciones: 1. Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente”.

30 Sin embargo, no debe identificarse la idea de “cambio social” en estricto sentido con una concepción progresista o transformadora. Cambio social podría lo mismo ser asimilable a una estrategia de revolución pasiva, “gatopardista”, socialdemócrata, etc.

función planificadora de los Estados ha sido permeada por las concepciones, doctrinas, y debates del *mainstream* económico, así como por el ejercicio de poder de actores e instituciones internacionales (cuya acción ha influido en la forma de Estado, el modelo social y productivo, y los modos de organización de la gestión pública adoptados por las naciones latinoamericanas en sus programas nacionales de desarrollo); no obstante, y aun cuando las ideas dominantes y las condiciones materiales fijan los marcos de la planificación del Estado, hemos de reconocer que el proceso planificador actúa como un mecanismo de “modelación” social (erigida sobre la base de una autonomía relativa), desde el cual se establecen objetivos de intervención que tienen por objeto, incluso, al mismo Estado.

En tal sentido, consideramos que la planificación estatal puede ser comprendida como un proceso autorreferencial y performativo. Autorreferencial por cuanto se refiere a sí mismo; de modo que, aun cuando la planificación busca producir un cambio social, es decir, se dirige a su entorno, y es en parte producto de la influencia de aquel, tiene como propósito el coordinar los procesos de intervención teniendo como referencia al propio Estado. En este sentido, y parafraseando la tesis de Charles Tilly (1992; 2007, p. 20) según la cual los estados hacen la guerra y la guerra es la que hace los Estados, podríamos postular que el estado programa su campo de intervención a través de los procesos de planificación, y la planificación procura derivar cambios en las funciones y estructura estatal coordinando u orientando (así sea discursivamente) la intervención en y desde el Estado. De acuerdo a Luhmann (ver: Corsi, Esposito, Baraldi, & Luhmann, 1996, p. 35-38):

“El concepto de autorreferencia indica el hecho de que existen sistemas que se refieren a sí mismos mediante cada una de sus operaciones... Se presenta la autorreferencia cuando la operación de observación está incluida en lo que se indica, es decir, cuando la observación indica algo a lo que pertenece”.

Bajo esta acepción, consideramos que la labor planificadora de los Estados sirve como una operación de reflexividad sobre sus procesos y de reflexión sobre su relación con el entorno. Ergo, inferimos que este mecanismo burocrático devine central en la construcción hegemónica del bloque en el poder toda vez que permite: resignificar los proyectos políticos, económicos, morales e intelectuales dominantes y subalternos aunque a través de un discurso técnico; refuncionalizar las demandas sociales insatisfechas aunque dentro de las restricciones de políticas económicas y sociales proclives a una economía de mercado; y a su vez, coordinar y organizar la acción estatal llevada a cabo por las instituciones que componen el Estado, definiendo prioridades y derroteros a la administración pública. Todo

ello, es importante advertirlo, con el blindaje jurídico que posee la función planeadora, puesto que está incorporada como ley constitucional en la mayoría de los países de la región.

En torno a la segunda característica aludida, es decir, la planificación como un proceso performativo, permítasenos precisar el alcance de esta afirmación. Los planes nacionales de desarrollo (es decir los documentos insignes de la planeación nacional) no son solo un recetario de intenciones o un puñado de pretensiones de política, su misión no se reduce a definir desde la prospección escenarios de cambio social. La planeación también posee un sentido ritual en el aparato tecno-administrativo, un ritual en donde el acto de enunciar o señalar reviste a la vez la forma de una acción. ¿Qué acción es esta? La de construir un marco discursivo común para la acción estatal (políticas públicas), la de definir un ámbito de legitimidad para la acción burocrática, el de producir un efecto de selectividad sobre el universo de proyectos y estrategias del poder gubernamental. Tal carácter (al que denominamos “performativo”) encuentra su legitimación por el *locus* desde donde se produce la planeación, esto es, desde el mismo Estado. Cuando en un Plan se sostiene que la acción del Estado se encaminara en tal o cual sentido, más allá del sentido verdadero o falso del resultado de lo enunciado, lo que se está efectuando al tiempo que enunciando es la pretensión de ordenamiento y organización sobre la sociedad que reclama el Estado; lo que se coloca en práctica en el proceso de planificación es el ejercicio de la violencia simbólica, el de establecer el orden de significación, o el de autolegitimar su derecho a intervenir la sociedad (ver: Bourdieu, 1997).

De cualquier modo, es menester anotar que nuestro interés por la relación Estado y planificación está dado justo por la posibilidad que nos ofrece este proceso/artefacto de comprender cómo desde el ejercicio de planificación el bloque hegemónico procura incidir en el ordenamiento político de la sociedad y del Estado, empleando para ello el recurso de un proyecto político expresado en términos técnicos. Así, más que pensar la planificación desde un enfoque evaluativo, basado en los efectos propiciados por la racionalización instrumental-burocrática en una comunidad política, esto es, de evaluar el impacto teleológico de la planificación estatal, nos preocupó pensar el fundamento conceptual, la razón política y el cometido estratégico de la labor planificadora.

De tal forma, a nuestro juicio la vía elegida para realizar este trabajo resulta válida, aunque a condición de no solo hacer un inventario de los planes nacionales de desarrollo, si no de contextualizar el momento político, social y económico en el que son formulados. A nuestro entender lo importante es mostrar cómo estos ejercicios de planeación más allá de su

operatividad poseen en su componente discursivo un talante político-ideológico que en términos técnicos perfila, esboza o proyecta un modo de organización de las relaciones socio-estatales. No se trata pues de indagar el grado de cumplimiento o ejecución de un plan, sino de capturar en sus lineamientos los trazos programáticos de un proyecto político, y los perfiles de un direccionamiento acerca de las formas y funciones del Estado para un momento específico. Esto involucra realizar una lectura e interpretación de los actores, recursos, medios y fines determinados como centrales para la estrategia de gobierno, y así mismo de los ámbitos y problemas detectados como prioritarios de intervención. En un tercer lugar, resulta crucial comprender las interrelaciones propuestas a nivel institucional para sostener y apalancar las estrategias de desarrollo (reorganización institucional), pero también deviene central atender los grupos sociales, políticos y económicos llamados o mencionados a impulsar las tareas de desarrollo, ordenamiento y reordenamiento del Estado. Por último, la propuesta debe procurar identificar en los PND los ejes de acumulación y proyectos económico-productivos alrededor de los cuales se configura el proyecto de nación para un periodo de tiempo, y de igual manera, las mediaciones, y referentes de legitimidad en torno a los cuales se edifica el plan. Todos estos elementos conforman de cierto modo la dimensión de selectividad estructural y discursiva de los Estados, selectividad que siempre es restringida interna y externamente, y discursividad que en procura de acarrear respaldos y apoyos construye referentes simbólicos incluyentes, con pretensiones hegemónicas.

### **1.3.1 La planificación como un Constructo Discursivo Hegemónico (C.D.H)**

Como hemos indicado, este estudio reconoció en la práctica de la planificación un mecanismo autorreferencial y performativo empleado por algunos Estados Latinoamericanos para intervenir la organización económico –política de las sociedades. Visto así la planificación asume la forma de un constructo discursivo con pretensiones hegemónicas (en adelante utilizamos las siglas C.D.H para referimos a esta categoría) a través del cual se perfila un marco de proyección y definición de políticas públicas. En este sentido, la planificación es un artefacto adecuado por el aparato administrativo con el objetivo de racionalizar las relaciones sociales, cuya especificidad radica en la selección de estrategias conducentes a la formulación e implementación de proyectos socio/estatales.

En efecto, el Estado moderno, y sus procesos de gubernamentalidad, exigen de un conocimiento previsivo, metódico, regulador, pero no por ello menos hegemónico, esto es, menos dispuesto a refuncionalizar las expectativas de los subalternos a través de la articulación de sus demandas en lineamientos de políticas. La función técnica de predicción y organización del poder político, propalada en el ejercicio de la planeación estatal, deviene orden del discurso, modo de significar y resignificar el proyecto de nación; instrumento de diseño tecno-político, define los marcos socio-temporales de los lineamientos de política, estratifica las prioridades, asigna los tiempos de ejecución, designa las formas de intervención, y configura la ingeniería de los plexos organizativos burocráticos que acarrearán con la exigencia de organizar, cohesionar o reproducir una estructura de poder político.

La planeación es pues una forma de programación del aparato estatal, pero lo es solo a condición de interpretar con algún grado de precisión los campos de fuerza que constituyen la sociedad.<sup>31</sup> Esta especie de movimiento en espiral, que por analogía podríamos advertir se presenta entre el Estado y la sociedad, tiene en la “selectividad estratégica” el eje desde donde se posiciona todo proyecto de planificación<sup>32</sup>. En consecuencia, la selectividad estratégica (a nivel institucional) implica la configuración o diseño de saberes, dispositivos, cuerpos de funcionarios, etc. con capacidad de examinar/interpretar las dinámicas sociales y productivas articuladas a un campo de fuerzas en la sociedad. Para cumplir tal propósito se prioriza la formulación de discursos que presumen definir los valores y objetivos sociales adecuados a fin de orientar “el futuro de la nación” (planes nacionales de desarrollo). Tales discursos entrañan esquemas de comprensión de la sociedad, además, definen el deber ser de la sociedad política/civil justificando el universo de comprensión desde el cual son construidos. Así mismo, procuran ordenar (cernir ideológicamente en realidad) el conjunto de necesidades a que las debería corresponder el Estado. Más aun, tales tareas tecno-administrativas, expresadas con fines de legitimación en documentos públicos, plasman las premisas de dirección social fijadas por el bloque en el poder, es decir, conforman

---

31 No faltaba razón a Zavaleta cuando sostuvo que la relación Estado –sociedad era la de una relación intermitente (ecuación) forjada en la historia, una relación que oscilaba entre la determinación de lo social y su seguimiento, en esto afirmaba “es un resultado de la sociedad”.

32 Bob Jessop identifica este concepto en la obra de Claus Offe y Nicos Poulantzas. En su parecer: por selectividad estructural designaban los medios con que el estado, como conjunto de instituciones, ejercía un impacto específico y diferencial sobre la capacidad de las diversas fuerzas políticas para realizar sus intereses y estrategias particulares mediante el acceso y el control de ciertas capacidades estatales, las cuales siempre dependen, para sus efectos, de vínculos con fuerzas y poderes que están más allá del Estado.

discursivamente el proyecto hegemónico a impulsar en un periodo de gobierno<sup>33</sup>. Una de las operaciones básicas del proceso de planeación (en el marco de estados y proyectos políticos capitalistas) es realizar prospección de escenarios de conflictividad (social, política, económica) para en potencia anticipar obstáculos a las iniciativas de conducción política del bloque en el poder. No obstante, el grado de eficacia de tal actividad depende del “horizonte de visibilidad” de sus ejecutores y en mayor medida la forma que las luchas sociales impactan la maquinaria estatal. <sup>34</sup>Pero quizá la más importante de las operaciones es la de orientar la “elaboración política de una estrategia de compromiso en el seno del bloque en el poder, por intermedio del Estado” (Poulantzas, 2005, p. 222-223). Es decir, la planificación sirve de resorte a la regulación política al constituir uno de los ámbitos de elaboración de tácticas de organización económico-política del Estado. Tal como lo hemos sostenido, este proceso reviste un componente ideológico al igual que técnico, a través del cual se intenta concretar una de las funciones que asume el Estado en las sociedades capitalistas, es decir, la de organizar y reproducir:

---

33 Respecto a la selectividad estratégica resulta útil traer a colación lo expresado por Bob Jessop en una entrevista concedida en abril del 2017 a Juan Carlos Monedero y Carlos Prieto para el diario “Público” de España: “Estas observaciones nos remiten al planteamiento estratégico-relacional, que yo desarrollé basándome en Marx, Gramsci y Poulantzas, y que nos ofrece una tercera opción. Postula que esos sesgos y asimetrías se hallan incrustados en la estructura del Estado, lo cual hace que determinadas fuerzas logren más fácilmente el acceso a este que otras, que los altos cargos públicos persigan más cómodamente determinadas políticas en vez de otras, que sea más sencillo que se impongan unos horizontes espacio-temporales de acción que otros, etcétera... Así, cuando hablo de selectividad estratégica del Estado este es otro modo de decir que el Estado es una relación social. Este planteamiento exige un análisis muy detallado de lo que es y no es factible en un horizonte temporal dado, de los grupos que ganan y pierden, de la implementación de proyectos políticos y políticas públicas particulares, de los proyectos estatales que pueden implementarse en el momento presente y de aquellos cuya implementación es más difícil en la actualidad. A partir de este planteamiento, deberíamos preguntarnos cómo reorganizamos o reformamos el Estado de modo que un proyecto de izquierda sea más factible que un proyecto neoliberal. Y, refiriéndonos a los tres tipos de lucha identificados por Poulantzas, debemos preguntarnos también cómo podemos alterar el equilibrio de fuerzas para mantener la presión desde el exterior del Estado para apoyar las políticas que pueden contar con los éxitos obtenidos a corto plazo para provocar la transformación sostenible a largo plazo en el contexto más amplio de la formación social”.

34 Por ende, en múltiples ocasiones la planificación termina naufragando entre las percepciones sesgadas y limitadas de las elites políticas e intelectuales que orientan la conducción tecnocrática a la vez que clientelar del Estado. Por demás, otro asunto a considerar es la relación entre la planificación y las crisis orgánicas a las que tiende la dinámica económico-política en las sociedades capitalistas. De algún modo la procura por racionalizar, es decir por establecer un orden, a la dinámica social es una búsqueda por desactivar, anticipar o conducir las crisis a las que dan lugar las inestables luchas sociales en el capitalismo. No obstante, en ocasiones la intervención planificada del estado lejos de impedir el estallido de las crisis puede exasperarlas, sobre todo cuando esta se realiza con un arreglo a un “horizonte de visibilidad” tan mistificado y demagógico que es incapaz de direccionar las fuerzas económicas y sociales en una coyuntura específica.

“la hegemonía de clase fijando un campo variable de compromiso entre las clases dominantes y las clases dominadas, imponiendo incluso a menudo a las clases dominantes ciertos sacrificios materiales a corto plazo a fin de hacer posible su reproducción a largo plazo”: (Poulantzas, 2005, p. 224).

Al señalar que la planificación se comporta como un constructo discursivo hegemónico expresamos que tal función burocrática procura performar (a partir de la selección de estrategias que incluyen la priorización de un orden del discurso) la organización del Estado, desde una particular postura política del bloque en el poder (lo cual no indica que dicha práctica se produzca en ausencia de tensiones con otros ámbitos organizacionales del Estado)<sup>35</sup>. De esta forma, la planificación, en tanto C.D.H, busca trazar y postular una dirección a la política estatal, programando los recursos y acciones estatales en aras de establecer cierta configuración de lo social; todo lo cual involucra orientar las políticas en un sentido, alcance y relación escalar (definiendo ámbitos, instrumentos y actores) en la procura de conducir el patrón de acumulación. Así, el bloque en el poder, con base en un discurso (que presupone la aparente unidad que le proporciona estar al mando de la sociedad política), propala a través de la planificación la intención de organizar y centralizar lo que considera socialmente relevante, para asegurarse la dirección y dominación social. Desde luego, y por concomitancia, ello incluye desorganizar, obstaculizar, destruir o desconocer lo que entra en contradicción con este objetivo. Todo esto se produce desde una perspectiva ideológico - política con ocasión de la cual se le imprime un sentido a la práctica planificadora. Tal forma de organización de la semiosis del proyecto planificador implica por supuesto un uso del lenguaje y una particular lógica argumentativa. Misma que indica una forma de asimilación de la realidad social en la que se ordena de forma jerárquica y diferenciada las clases, grupos y actores sociales sobre los cuales recae el proceso de intervención del Estado o, por el contrario, en torno a quienes se define el comando del proceso. En conclusión, de acuerdo a lo observado en el proceso investigativo, creemos factible sostener que los Planes Nacionales de Desarrollo condensan y decantan aspectos del proyecto político asumido por el bloque en el poder. El plan es la herramienta donde cristaliza el proceso de construcción discursivo hegemónico. En él se enuncia la traducción a la que ha dado lugar el trabajo de resignificación de las necesidades y demandas sociales de las clases dominadas y sectores

---

35 Resulta fundamental enfatizar que todo proceso de planeación estatal además de incorporar un quehacer técnico-programático, inscrito en lo que recién se denominó como selectividad estratégica, es a su vez también una forma de selectividad discursiva.

subalternos, tanto como los intereses económicos y políticos de la fracción dirigente del bloque en el poder.

### **1.3.1.2 De las precisiones teórico-metodológicas para el estudio del Estado al análisis del proceso de cambio en Bolivia 1982-2010**

En consecuencia, con los rudimentos teórico-conceptuales expuestos, hemos pretendido analizar la forma que los planes nacionales de desarrollo en Bolivia desde 1982 hasta 2010 han perfilado la forma y función del Estado, esto con ocasión de las rupturas y continuidades observadas en el proceso político circunscrito a los periodos gubernamentales sucedidos dentro del referido tiempo. El criterio de periodización adoptado se relaciona con el propósito de indagar los alcances y límites de la concepción de Estado que acompaña al proyecto político triunfante en el 2005. No obstante, para captar con mayor precisión las novedades o persistencias (en relación con el estado) del proceso emergente con el ciclo de luchas de inicios de siglo, hemos considerado pertinente retrotraer nuestro análisis a la transición democrática de la década del 80, sobre todo a razón de que esta fase política posibilitó el funcionamiento de mecanismos de gobierno – como la planificación – que habían sido ocluidos por la dictadura, y a partir de los cuales se intentó direccionar la maquinaria estatal.

De tal forma, a continuación, se hace un recorrido por cada uno de los planes nacionales de desarrollo formulados en los periodos presidenciales transcurridos en la delimitación temporal de este trabajo. El cometido puntual de tal tentativa fue detectar las concepciones de Estado esbozados en cada uno de estos documentos. La lectura comparada de los P.N.D aportó al objetivo de esclarecer las particularidades y tendencias inscritas en la propuesta de transformación del Estado impulsada en el primer gobierno de Evo Morales. Cabe enfatizar que una de las premisas que ha guiado este trabajo es que el cuerpo de propuestas del intitulado P.N.D “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (2006-2010) contiene pistas para comprender los fundamentos y linimentos del proyecto político encabezado a nivel gubernamental por el MAS. Un examen más profundo sobre esta última cuestión se vierte en el tercer y último capítulo de este trabajo.

Por último, antes de entrar en materia, nos permitiremos aludir, de forma sucinta, al perfil demográfico de Bolivia antes e inmediatamente después de agotado la fase bautizada como “democracia pactada”. El censo inmediatamente anterior al primer gobierno elegido por procedimiento democrático después de algo más de una década de dictadura, es decir el

gobierno de Hernán Siles Suazo, se elaboró en 1976. El mismo indicó que Bolivia contaba con una población de 4.647.816 habitantes (41,7 rural - 58,3 urbana; 45% hombres - 55% mujeres)<sup>36</sup>. Ya en periodo de la “democracia pactada” se elaboraron censos en 1992 y 2001. Como resultado de estos se obtuvo para 1992 una población de 6.420.792 (42,5 rural - 57,5 urbana), mientras que en 2001 la población alcanzó los 8.274.325 (37,6 rural-62,4 urbana; 49,8 hombres – 50,2 mujeres). Uno de los aspectos más destacados de las modificaciones socio-demográficas durante el periodo 1980-2010 es el incremento de la importancia económica del oriente del país, con ocasión del cual se desplazó el eje norte-sur (Oruro, Potosí, Sucre) al eje occidente-oriente (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz) como epicentro de acumulación de capital (Sandoval, 2003). En concordancia con estos datos, a inicios de la primera del siglo XXI la población ubicada sobre el altiplano – de origen aimara y quechua - alcanzó los mayores índices de pobreza al registrar esta condición 90% de sectores rurales, y 60% urbanos (según datos del censo 2001).

Por otra parte, aun cuando los índices de esperanza de vida, mortalidad infantil y alfabetización mejoraron en las dos décadas previas a la llegada del gobierno del MAS (continuando una tendencia observada desde 1952), no así las tasas de distribución de riqueza, empleo, y en general condiciones de bienestar (sanidad y habitabilidad) de la sociedad boliviana. La debilidad económica del Estado para hacer frente al deterioro de dichos indicadores sociales se agudizó al punto de generar dependencia de los recursos de la cooperación internacional. Es así que una parte importantes de los recursos (30 al 40%) para subvencionar los gastos estatales durante el periodo (1984-2005) fueron otorgados mediante paquetes de ayuda, los cuales fueron dirigidos a implementar programas de asistencia social focalizada.

Es pues menester resaltar que los cambios demográficos, sociales y políticos que atravesó la sociedad boliviana desde 1952 permitían inferir la posible apertura de frentes de conflicto asociados a la extensión de la desigualdad social. Por otra parte, en el ámbito económico (en particular el patrón de acumulación) los cambios fueron menos neurálgicos. Incluso continúa predominando una estructura primario-exportadora si bien regulada e intervenida por el Estado desde el 2006. Ciertamente es que lograr el control de los excedentes no es una conquista menor para cualquier país latinoamericano, pero en perspectiva transformadora tal logro

---

36 Los datos presentados en esta sección fueron extraídos del trabajo “cambios sociales en Bolivia desde 1952” de Herbert Klein (2003).

puede verse matizado por la persistencia de los patrones de inserción al sistema mundo capitalista cuando este depende de la exportación de *commodities*. Tal contradicción palpitará ineludiblemente en la conformación del proyecto de Estado del proceso de cambio direccionado por el MAS y Evo Morales.

## 2. La concepción del Estado en los planes nacionales de desarrollo de Bolivia 1982-2007

En Bolivia el proceso de planeación fue recuperado por los gobiernos democráticos tras el vacío legado en esta materia por las despóticas formas que adoptó la conducción dictatorial del Estado durante la década del setenta. Las fuerzas políticas en la transición democrática, en un contexto económico adverso y en medio de una tensa fragilidad política, buscaron reconducir el proceso de organización de las instituciones del Estado, y en general del sistema político y económico, empleando el mecanismo de planeación del desarrollo tanto a nivel nacional como regional (Calderón & Laserna, 1983).

Dicha tarea se tornó imperativa para la transición. En efecto, desde la imposición de Hugo Banzer como titular del poder político en 1971 hasta el golpe de Estado perpetrado por García Meza en 1980, la vida social, económica y política de Bolivia sufrió una reducción a sus núcleos más coercitivos (Ramos, 1980). Esta fase dictatorial del Estado, cimentada en un bloque de poder del que hicieron parte sectores oligárquico-terratenientes, burguesía financiera, comercial y exportadora, con la mediación efectiva del pacto militar-campesino (al menos hasta 1977), condujo a la sociedad boliviana a una crisis económica y social profunda<sup>37</sup>. El proyecto surgido con el MNR en 1952, agrietado por profundas contradicciones en la misma década en que se produjo, fue demolido por esta alianza de sectores que, al no admitir el ascenso de obreros (e indígenas) a la política nacional, obstruyeron la democratización del país. Sin embargo, el influjo ideológico del nacionalismo revolucionario (NR) no tuvo la misma deriva. Arquetipo de un proyecto nacional-popular revestido con la formulas desarrollistas y modernizantes propias de la década del 50 en América Latina, el nacionalismo revolucionario continuó durante un tiempo más (quizá hasta 1992) siendo la argamasa ideológica que justificaba toda iniciativa política digna de arribar a la conducción del gobierno central. En parte ello explica el que la transición democrática en 1982 haya sido encabezada una vez más por un líder histórico del MNR.

La débil democracia boliviana resurgida en 1982 debió enfrentar el deterioro del aparato productivo, el estancamiento de las variables macroeconómicas, la desorganización de la

---

37 Huelga decir que en Bolivia la década de 1970 fue un momento en donde las fuerzas sociales tuvieron un reacomodamiento organizativo, en tal sentido cabe destacar la emergencia a escala nacional del katarismo en tanto proyecto político de las comunidades indígenas aimaras (Rivera Cusicanqui, 1983).

administración del Estado y del conjunto de órganos y funciones del poder político. En síntesis, la herencia destructiva que dejó la dictadura fue la que el gobierno de Hernán Siles Suazo en 1982 hubo de hacer frente<sup>38</sup>. Tras su arribo a la presidencia, producto de una alianza entre la UDP, el MIR, el PCB, y un sector del MNR-52, Siles Suazo lanzó un programa de gobierno en parte concertado con la Central Obrera de Bolivia (COB), quien como a lo largo de tres décadas se erigió en un actor central en la lucha por la democratización. Dicho programa pretendió ser, como se intituló al plan nacional de desarrollo dos años después (1984), **un plan de rehabilitación del Estado y la economía**. De tal manera, en el marco de un Estado debilitado por los fallos estructurales de su organización burocrático-administrativa, con baja legitimidad, y soportado en una relación coercitiva con la diversa y abigarrada formación social boliviana (un momento que podríamos denominar de instrumentalidad cuasi-oligárquica del Estado), se produjo la vuelta a los ejercicios de planificación

Justo en este segundo capítulo pasamos revista a los planes nacionales de desarrollo del periodo 1984-2006 acompañados de los siguientes interrogantes: ¿Qué concepción y enfoque sobre el Estado se viene a desplegar en la vuelta a estos ejercicios de planeación (PND) (elaborados por especializados equipos técnicos, en conjunción con organizaciones políticas, e intelectuales partícipes de los proyectos políticos en el poder)? ¿Qué forma y funciones le son adjudicadas al Estado, y a distintos actores de la sociedad civil, en estos planes nacionales de desarrollo (elaborados desde el arribo a la “democracia en Bolivia en 1982)? ¿De existir, que continuidades en materia de lineamientos de política sobre el Estado es posible hallar en estos procesos de planeación?

### **2.1 Plan nacional de rehabilitación y desarrollo 1984-1987**

El plan nacional de rehabilitación y desarrollo 1984-1987 (P. de la R. Bolivia, 1984) procuró atender un conjunto de vicisitudes que de modo especial afectaron la estabilidad política y económica de Bolivia iniciada la década de 1980. El Plan buscó soluciones a las adversas condiciones provocadas por la dictadura, para así corregir el deterioro de las finanzas públicas, el elevado endeudamiento que imposibilitaba la implementación de políticas públicas (incluso el mismo programa de gobierno), así como el funcionamiento del aparato

administrativo en general (Toranzo Roca, 1988). De igual forma, hubo de hacer frente a las consecuencias del fenómeno climático conocido como “el niño”, cuyos efectos fueron la destrucción de una parte considerable de la producción agrícola del país por la combinación de la severa sequía en los departamentos del occidente, e inundaciones por lluvias torrenciales en áreas del departamento de Santa Cruz. Ello explica por qué el plan de 1984 se dirigió a subsanar la difícil situación de escasez de bienes básicos de la economía al tiempo que atender los efectos de una escalada hiperinflacionaria que conllevó a una estanflación de la economía nacional.

Sin embargo, el plan en su diseño y formulaciones, fue más que un esfuerzo desesperado por atender a dichas circunstancias. De un lado, y consistente con las fuerzas políticas que respaldaron la candidatura de Siles Suazo, el equipo encargado para la elaboración y asesoría del plan fue constituido por viejos intelectuales del MNR, (aunque también por intelectuales orgánicos de los partidos partícipes de la alianza de gobierno, entre ellos cabe destacar la participación de René Zavaleta), algunos de los cuales adjudicaron al plan un tono discursivo basado en los postulados del nacionalismo revolucionario<sup>39</sup>. Evidencia de lo referido es que la propuesta de organización de una economía mixta, con capacidad para retener y distribuir los excedentes, tuviese como diagnóstico la necesaria constitución de una economía que integrase territorial, social y políticamente a la nación:

“En correspondencia a las insuficiencias integraciones física y económica, una sociedad pluricultural como la boliviana, con antagonismos entre las culturas autóctonas y la civilización occidental desde la invasión española, ofrece obstáculos adicionales a la integración nacional. Estas barreras se expresan en la diversidad de idiomas existentes, pero en realidad implican pautas ideológicas y culturales diferentes, que sólo pueden integradas por una ideología de contenido nacional, dentro de un proceso de mestizaje cultural. Es evidente, sin embargo, que un proceso de unificación cultural que contemple, no la anulación de las culturas autóctonas, sino

---

39 De hecho, en el plan se indicó que: “El intento mayor para romper los obstáculos estructurales fue la revolución Nacional, que constituyó una afirmación de la autodeterminación, un proceso de democratización que introdujo a las masas en la política y les dio participación en el proceso de adopción de decisiones”.

su desarrollo unificador dentro de su diversidad, sólo podrá ser logrado en la medida que se alcance la integración física y económica”<sup>40</sup>

Tal anclaje discursivo al nacionalismo revolucionario se complementó por la propuesta de la transformación del Estado desde la institucionalización de la participación popular, para así subsanar la obsolescencia de un Estado incapaz de regular los conflictos socio-políticos derivados de la fase dictatorial. <sup>41</sup>Así mismo, y en el contexto de una economía arruinada por la plutocracia instalada en tiempos de dictadura, la función asignada al Estado en el PND fue la de promover el desarrollo de las fuerzas productivas, a partir de la industrialización de los distintos sectores de la economía (un principio que había inspirado la elaboración de antiguos planes nacionales de desarrollo en línea con la tradición estructuralista de la CEPAL); e incentivar la participación popular, aunque canalizada a través de las instituciones políticas, para así lograr a una transformación democrática del Estado<sup>42</sup>. De tal forma, la concepción del estado en el PND 84-87 se orientó a restablecer la dirección y control del poder político resquebrajado por las fuerzas militares, a través de la propuesta de un Estado democrático, interventor, y promotor de una economía mixta. Por demás, el plan recogió las expectativas y planteamientos posdictadura de sectores como la Central Obrera de Bolivia (COB), al retomar los insumos del Plan Económico- Social de Emergencia presentado al gobierno por dicha organización el 9 de agosto de 1983 (Peres, 2009). Tal como sucedió desde el 52 y hasta la dictadura, el PND 84-87 recogió (resignificándolas) las propuestas del movimiento obrero y sindical<sup>43</sup>. Asimismo, el plan trazó como apuestas de Estado: la creación de una

---

40 Si recogemos con amplitud este aparte del plan es porque nos parece que en algún sentido tales afirmaciones, aunque en otro contexto y otro periodo histórico, han irradiado sobre la conformación más contemporánea del discurso político que sustento la apuesta del plan del proceso social de cambio del 2005.

41 “En cambio, a pesar de la represión, cobran legitimidad creciente-formalmente fuera del Estado - el movimiento campesino independiente y la asociación de migrantes rural-urbanos da lugar a juntas vecinales. Estos movimientos no pueden ser explicados en sus peculiaridades concretas, y en algunos casos en su existencia misma, sino a partir del proceso revolucionario y de la creciente insuficiencia del aparato gubernamental heredado del pasado para institucionalizar la transformación democrática que este proceso supuso.” (PND 1984-1987).

42 “La democratización del poder político y las grandes transformaciones de la estructura económica requerían, para su culminación, de una transformación del Estado que institucionalice y articule la participación popular y que adecue el aparato estatal, tanto a las modalidades de esta participación como a las necesidades de un nuevo tipo de gestión del desarrollo económico-social, en el cual el papel del sector público se convirtió en preponderante.” (PND 1984-1987).

43 En su momento, las tesis de Pulacayo (1946), Colquiri (1958), Caranavi (1964), e incluso de alguna manera la Estrategia socio-económica del desarrollo nacional de 1971 (P. de la R. Bolivia, 1970) (cuyos ecos se perciben en el P.N.D del 84-87) fueron subsumidas o instrumentalizadas en las directrices de los PND elaborados bajo la hegemonía del MNR.

nueva estructura económica, el aumento de la captación de los recursos del Estado y su uso democrático, reestablecer el principio de soberanía, la integración nacional y una economía de carácter mixta, tal como se ha dicho <sup>44</sup>. Pero, así mismo, los planeadores incorporaron el objetivo de reorganizar el Estado bajo la impronta de su fase nacional-populista, en tiempos en que la ecuación social que dio lugar al hito de la revolución nacional del 52 ya se encontraba en franco declive. Sin duda esta decisión fue del todo incompatible con las condiciones sociales, económicas, y políticas de la postdictadura. En algún sentido ello no hizo más que aguzar las tensiones que hicieron tambalear la alianza política que sostenía el gobierno de Siles, ya de por sí arruinado por la ingobernable economía, de la que, a propósito, sacaron provecho especuladores ávidos de rentas fáciles (banqueros y comerciantes). Los sectores al mando del orden político no solo no fueron capaces de suturar viejos clivajes que atravesaban la sociedad boliviana, sino que vieron impertérritos la apertura de nuevos clivajes, en un terreno de conflictividad donde actores históricos, aunque emergentes se abrían paso ya sea para tomar el relevo del bloque en el poder o para confrontarlo. Bajo el nuevo influjo de la época tal propuesta sería insostenible, apenas una especie de añoranza o saudade de los tiempos del 52.

## **2.2 Reordenamiento neoliberal del Estado boliviano: la Nueva Política Económica 1985-1989**

El debilitado gobierno de Siles Suazo en 1985 debió confrontar inmanejables problemas económicos y políticos que a la postre le condujeron a recortar su mandato en un año. Acorralado por la hiperinflación galopante que llegó a registros históricos del más 23.500%, y con pocas opciones de conducción para sortear la creciente conflictividad social derivada de los enfrentamientos con la Central Obrera de Bolivia (COB) y la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), así como la férrea oposición que desde el senado adelantaron los partidos políticos más inclinados a la derecha del espectro político (es decir, el sector histórico del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) - cuyo máximo líder siguió siendo Paz Estenssoro -, y el partido Acción Democrática Nacional (ADN) del dictador Hugo

---

44 “La política de desarrollo tiene como propósito básico orientar y coordinar un vasto conjunto de recursos destinados a transformar la sociedad boliviana. Se pretende que tal sociedad está asentada en una nueva estructura productiva; sea económicamente dinámica; más autónoma y menos vulnerable con respecto a al exterior; más equitativa y solidaria; física, económica y culturalmente más integrada; de economía mixta al regirse por un orden constitucional que delimita y armoniza el funcionamiento de los sectores público y privado; y política y económicamente más democrática.” (PND 1984-1987)

Banzer), además del desacuerdo creciente de los principales gremios empresariales, el gobierno de Siles no tuvo otra opción que abdicar, buscando con ello un salvavidas a la transición democrática iniciada con su periodo de gobierno. Atrás quedaba un plan de desarrollo concebido como un canalizador de la participación social para la forja de un Estado interventor y de economía mixta. De hecho, iniciativas del propio gobierno como algunos programas de estabilización ortodoxos dirigidos a contener la hiperinflación entre 1982 y 1985 impidieron cualquier avance en las directrices señaladas por el plan. De hecho, los pocos excedentes generados sufrieron un duro revés tras el desplome de los precios internacionales del estaño, ocasionando una moratoria en el pago de la deuda y con ello la hostilidad de las instituciones financieras internacionales y agencias multilaterales (W. Chávez, 2016).

En tal clima de animadversión social creciente, exasperado por la suspensión de salarios a las fuerzas militares y policiales, las tesis políticas de los partidos de derecha, en confluencia con los intereses de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), se impusieron como la principal opción para solucionar el desastre de la hiperinflación que afectó con especial fuerza a los sectores medios urbanos de la sociedad boliviana. Las elecciones de 1985 inauguraron lo que hasta 2002 sería un común en materia de coaliciones políticas en Bolivia: la alianza entre sectores alineados con la doctrina neoliberal, sin importar que antaño algunas de estas hubiesen abanderado programas de izquierda. Así la reorganización del bloque en el poder logró atraer tanto fuerzas políticas provenientes de la dictadura como organizaciones políticas afectadas por esta. Sin duda la posibilidad de tener incidencia sobre un Estado estructurado sobre lógicas prebendales y clientelares, prácticas arraigadas en la maquinaria burocrático-administrativa, fue un factor que incidió sobre la configuración del campo de fuerzas socio-políticas.

De este modo, en lo que se reconocerá como una ironía histórica, Víctor Paz Estenssoro, líder y primer presidente de la Revolución de 1952, tomó las riendas por cuarta ocasión del gobierno boliviano en 1985, en esta última ocasión para sepultar la concepción de Estado que estuvo en la génesis del nacionalismo revolucionario de mediados del siglo XX.

La Nueva Política Económica (NPE) fue la forma como denominó dicho gobierno al proyecto de reestructuración económico y política puesta en marcha con el Decreto Superior (D.S) 21060. Víctor Paz y su ministro de hacienda Gonzalo Sánchez de Lozada, a diferencia de otros gobiernos en la historia de Bolivia, antes que formular un detallado plan de desarrollo utilizaron la fuerza del derecho para implementar su perspectiva de Estado y sociedad. La coalición con el ADN les aseguró una mayoría en el congreso, que junto al apoyo de sectores

medios de la sociedad (agotados por la álgida movilización sindical y obrera), el espaldarazo de los empresarios, y el respaldo de las agencias multilaterales y los EE. UU les ofreció el escenario propicio para adelantar su agenda de contrarreformas sociales, y reorganización de las funciones del Estado<sup>45</sup>. De allí que el D.S 21060 no deba verse tan solo como un decreto dirigido a detener la hiperinflación, su intención se inscribió en un propósito más amplio que tuvo por fin cimentar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Incluso la reforma política implementada en ese mismo gobierno, cuyo eje central consistió en reorganizar el sistema de partidos procurando reducir la fragmentación y multiplicidad de organizaciones políticas, apuntó al objetivo de reconfigurar el orden político al trastocar las mediaciones que en el lapso de 1952 a 1985 sirvieron de vehículo a la participación de los sectores obreros bolivianos (Kohl, B. y Farthing, L., 2007, pp. 139). <sup>46</sup>Sin embargo, y aun cuando el mecanismo privilegiado para adelantar el programa de ajuste estructural fue, como se ha dicho, un decreto superior en uso de las facultades legislativas extraordinarias concedidas a Víctor Paz, la adecuación del proyecto no descansó de forma exclusiva en un pacífico acuerdo normativo entre las élites políticas y económicas. En efecto, en uso de los poderes discrecionales conferidos al presidente se estableció un régimen de excepcionalidad constitucional a través del cual se limitó y afectó los derechos civiles y políticos de sectores en disenso con el gobierno. La construcción hegemónica implicó, en consecuencia, la combinación del uso de la fuerza para aquellos que insistieron en resistir la recomposición

---

45 Juan Antonio Morales (1987) sostuvo que surgieron suspicacias al interior del partido del gobierno (MNR) respecto a los efectos de las políticas monetaristas suscritas, de hecho, dudaron en mantener las medidas de liberalización. Por su parte Allen Sanginés Krause (artífice de la reforma junto con Jeffrey Sachs y Felipe Larraín) sostuvo que la aprobación de la reforma tributaria - aspecto central del 21060 - en el congreso fue de difícil trámite y que solo hasta que las fuerzas políticas no tuvieron claro que las agencias multilaterales no desembolsarían préstamo alguno estas no accedieron a aprobar el paquete de medidas en 1986 (pág. 155). Por otra parte, y no menos importante, en 1987 se volvieron a celebrar elecciones municipales en Bolivia. Una mirada más específica sobre las políticas económicas de este periodo se puede encontrar en: (Sheriff B., 1992) y (Muñoz-Reyes, 2009)

46 Al respecto Benjamin Kohl y Linda Farthing, en su libro "El bumerán boliviano: Hegemonía neoliberal y resistencia social" nos aclaran que: "En 1986 se introdujo una nueva Ley Electoral para hacer más eficiente el proceso político y disminuir la fragmentación política reduciendo el número de partidos minoritarios. Los legisladores arguyeron que esto mejoraría el funcionamiento democrático, aunque, de hecho, benefició directamente a la coalición gobernante puesto que significaba que la política fue canalizada a través de los tres principales partidos políticos: ADN, MNR, MIR. El intento de consolidar una hegemonía a través del control de la política demuestra que, a pesar de la retórica neoliberal, el nuevo sistema fue parte de un proyecto político: lo que Conaghan y Malloy denominan "un acto de construcción política" (1994: 168). La Ley Electoral también "pretendió sustituir el antiguo régimen de mediación política desempeñando por los sindicatos, que recogía la herencia colectivista de las sociedades tradicionales con el moderno corporativismo del obrero de oficio de gran empresa. Sistema de partidos, elecciones y democracia representativa son hoy los mecanismos por medio de los cuales se ha definido prescriptivamente el ejercicio de las facultades ciudadanas" (García Linera, 2004: 37)."

del Estado, y la persistencia de prácticas prebendales a través del aparato burocrático para quienes decidieron cooperar con la NPE.

Que el D.S 21060 fue un proyecto político tanto económico queda claro si nos atenemos a lo que Sánchez de Lozada expresó sobre tal en 1986. “Antes que un programa estrictamente económico, la Nueva Política Económica es un plan político”, sostuvo Goni cuando era Ministro de Finanzas en 1985. Y complemento sosteniendo: “La primera tarea política consiste en restituir la autoridad del Estado sobre la sociedad en su conjunto” (Sánchez de Lozada, 1985: 5, En Kohl, B. y Farthing, L., pág. 132).

De hecho, Juan Antonio Morales, quien sería a lo largo de la fase neoliberal del Estado presidente del Banco Central de Bolivia, señaló en torno al proyecto de “estabilización” ortodoxo puesto en marcha con el 21060 que:

“La NPE no es solamente un programa de estabilización ni de reformas estructurales; también es, y acaso principalmente, un programa político. Quienes concibieron la NPE no han dejado de insistir en la reforma del Estado y de la sociedad que aquélla implica. Independientemente de la opinión de sus autores y ejecutores, puede decirse que la NPE ha transformado profundamente a la sociedad boliviana”. (1992, p.135)

Morales sostuvo que aun cuando no existía cohesión entre las elites sobre el proyecto de estabilización, en lo esencial compartían que dicho programa podría conducir a incrementar la capacidad de conducción del Estado, puesto que: “Con un Estado achicado se reduciría el juego de influencias de los grupos de presión, que veían en el gobierno la mejor manera de obtener una parte más grande en la distribución del ingreso nacional” (1992, p.139). La concepción minimalista del Estado tan en boga durante la época sirvió pues como fundamento para que la tecnocracia en el poder justificase la necesidad de las medidas. De hecho, podríamos pensar que ello es un ejemplo de selectividad discursiva - en el sentido que Bob Jessop le da a tal categoría -, es decir, una forma de apuntalar un proyecto político mediante la construcción de un marco de sentido dirigido a actores y gestores de política que participan del escenario conflictivo por la conducción del Estado y la dirección de la sociedad. La N.P.E, al igual que otros planes nacionales de desarrollo, hizo las veces de un artefacto de selectividad estructural del Estado, esto es, un medio para reducir las incertidumbres del juego político, definiendo una estrategia de poder basada en la correlación de fuerzas que arrojaba la época.

Como lo plantearon distintos autores, el afán por “reducir” la influencia de grupos de presión significó en realidad para el gobierno de Paz desarticular la COB, y en general, la fuerza de los movimientos obreros.

En este marco de políticas, se decidió reducir el déficit fiscal a través del despido masivo de más de 23000 empleados vinculados al sector minero de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). La empresa fue descentralizada pasando a depender de corporaciones regionales, lo cual constituyó una privatización de facto. De hecho, este método fue replicado con otras empresas del Estado. La maniobra de asedio al movimiento obrero tuvo como complemento el confinamiento de 143 líderes al Amazonas boliviano, con lo que se asestó un contundente golpe a la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). En tales condiciones las demás medidas incluidas en el D.S 21060 tuvieron el camino allanado para su implementación. No cabe duda que la reducción de salarios, eliminación de subsidios, suspensión del control de precios a productos y bienes básicos, al igual que una política cambiaria flexible, contribuyeron a cumplir con el cometido de reducir la hiperinflación, aunque a un coste social altísimo<sup>47</sup>. En suma, las políticas adoptadas correspondieron a lo suscrito en la exposición de motivos del decreto:

“Que entre las causas de la crisis, está el desajuste institucional del sistema administrativo del Poder Ejecutivo, cuyas funciones se han burocratizado desmedidamente, al extremo de originar desajustes que enervan el normal funcionamiento del órgano administrador... Que es necesario aplicar una Nueva Política Económica que tenga la aptitud de ser realista y pragmática con el objeto de atacar las causas centrales, de la crisis en el marco de una racionalidad de medidas fiscales, monetarias, cambiarias y de ajuste administrativo del sector estatal que, además de su contenido, radicalmente antiinflacionario, sienta los fundamentos para

---

47 De acuerdo a Juan Antonio Morales (1994): “La esencia del programa de estabilización está dada por la unificación cambiaria, sostenida por políticas fiscales y monetarias muy rigurosas. El saneamiento fiscal ocupaba un lugar central entre las medidas de estabilización incluidas en el D.S. 21060. Como el desarrollo mismo del programa de estabilización exigía nuevos impulsos, se le agregaron al D.S. 21060 otras medidas complementarias. Las más importante fue, sin duda, la reforma tributaria de 1986... El programa de estabilización estableció un sistema cambiario de flotación administrada. Las operaciones de compra-venta de divisas son completamente libres, pero se estableció en el Banco Central un mecanismo de intervención, a saber, la subasta de divisas en un "bolsín"... Las medidas anti-inflacionarias y de desregulación externa fueron acompañadas de una liberalización completa de los mercados de bienes, del crédito, de capitales y del trabajo.” P.46

reiniciar, redefinir y encaminar el desarrollo nacional liberador, dotado de profundo contenido social que rescate los valores morales del pueblo boliviano” (D.S 21060).

La concepción minimalista del Estado fundamentó el diagnóstico de los factores que condujeron a la hiperinflación, a la vez que ocultó la responsabilidad de la dictadura de Banzer (y beneficiarios) en la crisis económica. Se pasó así del análisis de un inadecuado uso de los excedentes para apalancar el desarrollo de las fuerzas productivas, a la consideración de que dichos recursos solo podrían ser empleados de forma óptima si eran canalizados a los agentes privados de la economía. Sin embargo, no se trató de forma irrestricta de una retirada del Estado boliviano en favor del mercado, puesto que aún la menguada función de aseguramiento de las condiciones extra económicas del capital siguió siendo desempeñada en gran volumen por aquel, aun cuando a través de nuevos intermediarios tales como agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Estas últimas obtuvieron un lugar importante en la implementación de políticas públicas y la intermediación entre la sociedad política y sociedad civil. En alguna medida ello fue consecuencia del agotamiento de la legitimidad de las organizaciones y partidos políticos que operaban como canales de participación social, lo cual conllevó a que estos perdiesen el respaldo de sectores urbanos compuestos por grupos que habían regresado del exilio dispuestos a ejercer roles activos en la conducción de la sociedad. De igual modo, otro factor que contribuyó en la emergencia de las ONGs y las agencias de cooperación, en tanto actores centrales de la intermediación sociedad – Estado, fue la reducción drástica de las finanzas públicas, hecho que sirvió para validar la liquidación de las entidades estatales fundadas en el contexto del Estado nacional popular del 1952 -1956, y que continuaron operando con distorsiones en el Estado dictatorial en la década del setenta.

Por su parte, y no menos fundamental, los organismos multilaterales que accedieron a conceder préstamos y renegociar la deuda pública del país, definieron como gestor válido para el desarrollo de proyectos de reducción de la pobreza a las ONGs; mientras que algo similar ocurrió con las agencias de ayuda y cooperación internacional quienes se enfocaron en brindar apoyo técnico en distintas áreas antes cubiertas por el estado. Ello, desde luego, implicó una redefinición de las instituciones que ejercían funciones de reproducción de la fuerza de trabajo, ya fuesen estas instituciones de protección social, educación, salud, etc. En síntesis, el rol del Estado, cuyo carácter había sido el de un Estado en situación de instrumentalización de los intereses de la oligarquía y burguesía exportadora y comercial, se profundizó tras la recomposición de las mediaciones sociales, y la desestructuración del

entramado burocrático construido para canalizar la participación social surgida tras la revolución nacional de 1952.

De tal forma, la reorganización del aparato burocrático provocó el cierre de un conjunto amplio de empresas del Estado que a juicio de los tecnócratas eran altamente improductivas, generaban pérdidas, o cargaban en exceso el gasto público. Además, una consecuencia de esta reorganización fue el establecimiento de una política de flexibilización de las relaciones obrero-patronales, en las que se priorizó la tasa de acumulación del empleador al tiempo que se eliminaban derechos laborales como la garantía mínima de tiempo de vinculación al trabajo.

El modelo económico, sin embargo, siguió dependiendo del sector primario, priorizándose la exportación de bienes básicos, mismos que fueron apalancados con el uso de los recursos obtenidos por los préstamos otorgados por el FMI y el BM. El beneficiario de esta política fue el gran sector empresarial agrupado en la CEPB. No obstante, y contrario a lo que pensaron sus precursores, las políticas de la NPE no lograron estimular el crecimiento económico, ahondando sí la relación de dependencia con las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación, y el gobierno de los EE.UU. Al respecto, hemos de recordar que este país desde la década 80 - continuando su política exterior de control y dominación regional - ligó su política de seguridad hemisférica a la lucha contra el narcotráfico, todo lo cual condujo a que Bolivia, uno de los principales productores de coca en América Latina para la época, fuese objeto de las presiones consuetudinarias de Washington.

Por demás, es cierto que los cultivos de coca se expendieron durante el segundo lustro de la década del ochenta, pero en buena medida ello fue producto de la debacle producida por el desplome de la economía (cuyos orígenes insistimos deben rastrearse desde la dictadura), y la crisis social precipitada por la NPE. En efecto, un grupo amplio de mineros despedidos, así como de pobladores de los departamentos andinos (Potosí, La Paz, Oruro, Cochabamba) afectados por la crisis económica, migraron a la provincia del Chapare para dedicarse al cultivo de la ancestral planta. Sin duda, tal actividad constituyó una fuente de recursos efectiva, de la cual no se disponía en los centros urbanos agobiados por altas tasas de informalidad, especialmente elevadas en comunidades indígenas.

La apuesta de la NPE continuó así la tendencia histórica del bloque dominante en Bolivia a edificar un proyecto excluyente y elitista de nación. El proyecto de Paz, así como de los actores sociales y políticos que le respaldaron, consistió en “modernizar” el aparato estatal

para así lograr una inserción al mercado mundial aprovechando las ventajas comparativas de la economía boliviana, esto es: mano de obra barata, grandes cantidades de recursos forestales, minerales y energéticos, al igual que tierras abundantes para desarrollar proyectos de agro-exportación. Bajo la premisa de que aquellos que lograsen hacer parte de los intercambios globales reinvertirían sus utilidades en el país (otorgando dinamismo a la economía e integrando amplios sectores sociales, regionales y económicos ajenos al orden global) la NPE concibió la *abigarrada* sociedad boliviana como un obstáculo a saldar por la vía de la modernización neoliberal. Un “obstáculo”, por demás, que fue adquiriendo cada vez más capacidad organizativa desde finales del setenta a través de múltiples movimientos sociales (como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), juntas vecinales, el movimiento katarista, y en general distintas formas de organización subalternas) que robustecieron la dinámica participativa en Bolivia tras la fase dictatorial.

Si bien la NPE no respondió de forma estricta a un proceso de planeación, es cierto por otra parte que funcionó como un programa estricto de ordenamiento neoliberal del Estado. El impacto, y el grado de influencia que supuso en materia de reorganización de las relaciones sociedad – Estado a lo largo de toda la década de 1990 son innegables<sup>48</sup>. Del mismo modo, la reingeniería calibrada del Estado boliviano alteró las correlaciones de fuerza al interior del Estado, sustituyendo viejas lealtades políticas, eliminando focos de incidencia y participación de los movimientos obreros en las instituciones estatales, y reordenando la estructura distributiva y redistributiva de los recursos al cargar con mayores tributos a las mayorías<sup>49</sup>.

---

48 Hasta qué punto la aguda crisis económica, y el objetivo desesperado del control de la hiperinflación permitieron lo que René Zavaleta denominó un estado de disponibilidad, es decir, un momento social de maleabilidad general frente a una proposición, es una hipótesis que tendría que indagarse con mayor detalle.

49 De acuerdo a lo observado por En Kohl, B. y Farthing, la reingeniería del Estado boliviano continuó signada por el clientelismo: “la dependencia de los pactos entre los partidos por asegurar el control político quería decir que el clientelismo siguió siendo el talón de Aquiles del sistema, a pesar del propósito explícito de los arquitectos neoliberales. El gobierno de Paz Estenssoro creó tres nuevos ministerios y 16 viceministerios, generando un total de 20.000 nuevos empleos en el sector público” (pp.138). Por su parte, la reconstrucción de las mediciones no fue óbice para sostener tácticas políticas de apoyo preferencial a sectores de la sociedad boliviana: “siguiendo una tradición de gobierno largamente establecida que consistía en dividir a los sectores populares llegando a tratarlos separados con campesinos indígenas y habitantes urbanos más occidentalizados, Paz Estenssoro decidió que el nuevo impuesto a la propiedad introducido por la NPE no se aplicaría en el campo. Esto disminuyó el impacto más negativo de la NPE sobre las áreas rurales, que todavía no se recuperaban de las devastadoras inundaciones y sequías de 1982-1983, y pudo silenciar la protesta inicial del movimiento campesino. Sin embargo, las importaciones de alimentos baratos que la NPE permitió inundaron al campo impusieron pronto un tremendo precio, acelerando la migración rural- Urbana (e internacional) y alimentando la resistencia indígena al neoliberalismo.” (pp. 141)

Los gobiernos que sucedieron al de Paz retornaron al modelo de planeación estatal de desarrollo, quizá a causa de que el escenario político y económico gestado con la NPE permitió un mayor margen de proyección para el modelo de Estado y nación concebido por las fuerzas agrupadas en el “pacto por la democracia”.

A su modo y tal como se observará en los próximos apartes, durante la década del noventa, los planes nacionales de desarrollo servirán como un artefacto discursivo del proyecto neoliberal del estado, es decir, un mecanismo argumentativo (y de justificación) del modelo económico y político a trazar desde y para el Estado boliviano.

### **2.3 Estrategia nacional de desarrollo de 1992**

El otrora líder del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR)<sup>50</sup>, Jaime Paz Zamora, opositor férreo al periodo de dictaduras que encabezó Hugo Banzer, aprovechó las desavenencias entre los líderes del “pacto por la democracia” para arribar al poder en 1989. Producto de una paradójica o quizá calculada alianza, Jaime Paz supo sacar rédito de la desconfianza generadas entre el MNR de Sánchez de Lozada y el ADN de Hugo Banzer a causa del desconocimiento, por el primero de ellos, del pacto de alternancia política que habían suscrito los dos partidos. Paz Zamora, máximo dirigente del escindido MIR – Nueva Mayoría (MIR-NM, desde 1986 socialdemócrata) al haber obtenido la tercera mayor cantidad de votos en las elecciones, requirió del respaldo de otras fuerzas parlamentarias para lograr a través del congreso la investidura de jefe del poder público. ADN, por razones ya mencionadas, así como los partidos Conciencia de Patria (CONDEPA), y PDC, otorgaron los votos necesarios para que el candidato del MIR-NM el 5 de agosto de 1989 se convirtiera en jefe de la república.

De esta manera, la presidencia del tarijeño constituyó el arribo al poder gubernamental de una coalición que unió al dictador Hugo Banzer con la antigua organización de izquierda, en

---

50 Este partido fue fundado en 1971 para respaldar el arribo a la presidencia del general Juan José Torres (asesinado en Argentina a manos de la dictadura banzerista en el marco del Plan Cóndor). En su inicio también participaron en él militantes de la Juventud Demócrata Cristiana Revolucionaria de Bolivia, y militantes del grupo Espartaco que abandonaron el MNR, entre ellos René Zavaleta y Pablo Ramos.

lo que se vino a denominar la alianza para “la convergencia y la unidad nacional”<sup>51</sup>. Esto selló la capacidad transformista del bloque en el poder en ascenso desde la transición democrática, y a su vez cristalizó y consolidó la fuerza hegemónica del proyecto neoliberal en Bolivia a lo largo de la década del 1990. Como sucedió en el plan elaborado en los estertores del gobierno de Paz Estenssoro, la formulación del plan de desarrollo “Estrategia Nacional de Desarrollo” (P. de la R. Bolivia, 1993) respondió a las consignas ortodoxas de ajuste estructural y liberalización del mercado. Se ha sostenido que el gobierno de Paz Zamora fue la continuación del proyecto instalado por su tío Víctor Paz Estenssoro, la NPE. No cabe hesitación alguna en ello. La política económica y social de la alianza para un Acuerdo Patriótico (AP) dio continuidad a las políticas de estabilización de la NPE, haciendo énfasis en la introducción de medidas correctivas en lo social, en la perspectiva de contener las consecuencias de pauperización provocadas por el modelo económico y desarrollo adoptado. Así pues, los D.S 24407 de 1990 y 22836 de 1991 profundizaron la reducción del Estado en su rol de interventor y regulador de la economía, e implicaron la introducción de nuevas medidas de liberalización, mismas que se ampliaron con la Ley de Inversiones 1182<sup>52</sup>. De forma específica, el D.S. 24407 reguló la promoción de la inversión privada, ello mediante el impulso de: “las inversiones conjuntas (*Joint Ventures*) u operaciones de riesgo compartido para generar inversiones concurrentes entre empresas extranjeras y empresas públicas (corporaciones de desarrollo, etc.). Posteriormente, se emitió la Ley N.º 1182 de Inversiones para fomentar el flujo de capital en la economía especialmente vía inversión extranjera.” (Peres, 2009, pp. 46)

En la misma senda, el D.S 22836 estableció “los objetivos y características del “reordenamiento de las empresas públicas, entre las que se halla la transferencia o traspaso

---

51 “Los dos partidos se repartieron los ministerios a partes iguales, tocándole al MIR las carteras sociales y la de Interior, y a la ADN las de Exteriores, Defensa y Finanzas. Banzer obtuvo también la Vicepresidencia de la República para el democristiano Ossio, su compañero de fórmula en las elecciones presidenciales, y el compromiso de Paz Zamora de que en la próxima ocasión que se planteara, el MIR votaría por su investidura congresal. Al AP se adhirió de la mano de los adenistas un cuarto socio, el grupúsculo Frente Revolucionario de Izquierda (FRI), animado por antiguos subversivos maoístas.” Jaime Paz Zamora [PDF]. 17 de febrero del 2016. Recuperado de: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/bolivia/jaime\\_paz\\_zamora](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/bolivia/jaime_paz_zamora)

52 A través de la ley de inversiones: “el gobierno boliviano le otorgaba al inversionista extranjero un tratamiento idéntico que al nacional. Garantizó así el derecho de propiedad de las inversiones, la libre fijación de precios, la libertad de producción, comercialización, importación y exportación, la libertad cambiaria, la libre convertibilidad de la moneda y la movilidad de capitales dentro y fuera del país. A pesar de que en su campaña Paz Zamora había prometido “relocalizar al 21060”; en su discurso inaugural como presidente de la República y sin mayor desparpajo, dijo “Hay que achicar al Estado para agrandar la Nación”. (del Carmen, 2006, pp. 14).

a manos de la empresa privada de una parte o el total de los activos de ellas” (Arze, 1993, pp. 21). Aun cuando esto último no se llevó a cabo en la magnitud de lo pretendido, la contrarreforma del Estado avanzó en el desmonte de las empresas edificadas al amparo del modelo cepalino que sustentó algunas de las políticas del nacional populismo del 52.

No obstante, la reorganización del Estado no solo consistió en la instrumentación jurídica de la libertad de comercio, y la desregulación económica. Ello implicó también la sanción de un paquete de medidas orientadas a ordenar y reconfigurar las competencias de entidades administrativas del Estado, con la intención de hacer eficiente los procesos de gestión de orden burocrático, y control del gasto público y cuentas fiscales. Arze (1993) nos aporta un panorama completo de ello:

“La promulgación de la ley SAFCO que establece un sistema regulador de la administración y control de los recursos del Estado, así como de la gestión administrativa, y la reestructuración del ministerio de finanzas, para operativizar la programación, control y ejecución del presupuesto fiscal; la promulgación de la Ley 843 que impone un nuevo sistema tributario basado en la universalidad y la simplificación de los tributos; la adecuación de la administración de las recaudaciones, con la creación del Ministerio de Recaudaciones, eliminado posteriormente, y la reestructuración de la Dirección General de Aduanas, proceso que se extiende hasta la fecha; y la reestructuración del Banco Central, dirigida a rescatar el papel de este como el ente rector de la política monetaria y la reposición de la autoridad de la Superintendencia de Bancos en el ámbito financiero nacional. También se avanza en la privatización del régimen aduanero, mediante el régimen de compras y contrataciones estatales con agencias privadas internacionales, la privatización del control aduanero a través de SGS y Bureau Veritas y, finalmente, la privatización de la administración y construcción de almacenes aduaneros.”

Del mismo modo, en la lógica de fortalecer las instituciones centrales a la conducción del proyecto de estabilización, ajuste estructural y reordenamiento neoliberal del Estado, durante el periodo se concretó una tarea que ya se había perfilado durante la administración de Paz Estenssoro: la asignación rectora y estratégica de las políticas de desarrollo en dirección del Ministerio de Planeamiento y Coordinación (MPC), y en particular, en la dependencias de la Subsecretaría de Planificación y Política Económica en 1989, y la Subsecretaría de Desarrollo Socioeconómico de la Dirección de Política Económica y Social en 1992. De hecho, los ministros del ramo durante la administración Paz Estenssoro y Paz Zamora fueron

respectivamente: Gonzalo Sánchez de Lozada y Samuel Doria Medina, quienes como bien se sabe fueron importantes empresarios y activos políticos durante las últimas dos décadas en Bolivia. Interesante resulta destacar las similitudes de los conductores de esta cartera: miembros de la burguesía boliviana del sector de la minería, economistas de profesión y políticos de ejercicio.

En consonancia con lo señalado párrafos atrás en torno a la incidencia de las agencias de cooperación y las ONGs en Bolivia a lo largo de la década del noventa, es necesario indicar que este también se materializó en el acompañamiento al rediseño y robustecimiento de las oficinas estatales de planeación y formulación del modelo de desarrollo. Es el caso de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán) quien asesoró, financió y acompañó el proceso de formulación de los planes nacionales de desarrollo en distintos momentos de dicho periodo. De cualquier modo, y quizá más importante que esta referencia a los vínculos estrechos entre la cooperación internacional y los oficios de reingeniería del Estado boliviano, sea el resaltar que el gobierno del “Acuerdo Patriótico” confirió “autonomía, en materia monetaria, al Banco Central de Bolivia, y en temas de control externo a la Contraloría General de la República (CGR)” (Peres, 2009, pp. 47).

En suma, se trató de un proceso de modernización estatal basado en la descentralización del funcionamiento de las entidades públicas, en el que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), con sus postulados de gobernanza local como factor determinante para el aseguramiento de las políticas de ajuste estructural, tuvieron gran protagonismo<sup>53</sup>. Este proceso como nos lo recuerda Kohl y Farthing (2007) también hizo parte de la presión de los grupos económicos instalados en la región de Santa Cruz, quienes desde el impulso a los comités cívicos lograron influir en la formulación de políticas de descentralización<sup>54</sup>. La

---

53 La doctrina neoliberal acerca del papel del estado en tiempos de globalización es recogida en el documento intitulado “El Estado en un mundo en transformación”, elaborado por el Banco Mundial. En este informe se recoge buena parte de las reflexiones e implementación de políticas sugeridas a estados que adoptaron procesos de ajuste estructural durante la década del noventa. Como se ha formulado los dirigentes políticos bolivianos al mando del poder desde mediados del ochenta adoptaron de forma drástica estas directrices de políticas expuestas a la manera de meras reflexiones.

54 Entre 1989 y 1993, la presión de las IFI para descentralizar el gobierno se incrementó, con el debate centrado sobre si Bolivia debería convertirse en un país federalista y crear gobiernos departamentales democráticos o si debería retener su naturaleza unitaria y transferir sus responsabilidades a los municipios. No se llegó a ninguna conclusión (ILDIS, 1991, Molina, 1994; ILDIS y Cámara de Diputados, 1995). Estableciendo un paralelo con la lucha entre La Paz y Sucre de casi 100 años antes, la mayor parte del empuje por la descentralización provino de Santa Cruz, el sitio principal de un nuevo crecimiento económico gracias a la combinación del aumento en la producción de petróleo y gas, la agroindustria e ingresos del negocio ilícito de la coca-cocaína. (Kohl, B. y Farthing, L., 2007, pp. 139)

capacidad de presión política de estos comités cívicos del oriente comenzó incluso antes del proceso de organización espacial y de acumulación de capital gestado en 1952 con el MNR, y tras el cual las inversiones y el desarrollo productivo se orientaron a esta zona del país. Por demás, ha de verse estas manifestaciones del poder de los movimientos sociales regionales en una trayectoria histórica más larga; en efecto, estos vectores regionales de poder constituyen uno de los nudos centrales de la construcción del Estado boliviano, allí donde la incapacidad hegemónica de los sectores en disputa por la dirección de la sociedad (incluso el MNR), condujo a la inexistencia de un proyecto de nación cimentado desde la diversidad regional, social y cultural del país. Como lo indican Calderón y Laserna (1989) a lo largo del siglo XX en Bolivia ningún sector logró construir una hegemonía nacional: “el largo desarrollo de una *heterogeneidad estructural*, expresada en un enmarañado sistema de relaciones sociales y de clase que multiplica su diversidad tanto al interior de los grupos dominantes, como entre las capas subalternas, sin que ninguna de ellas o sus asociaciones haya podido llegar a conformar una hegemonía nacional plena (en el sentido gramsciano)”(Calderón y Laserna, 1989, pp.274).

No obstante, el espíritu eficientista de la reforma estatal, la mediación prebendal continuó siendo tan común como en el periodo dictatorial. El despilfarro y el robo de los recursos se alimentaron de la reforma tributaria que arrojó algunos avances en el incremento de los ingresos fiscales<sup>55</sup>, lo cual condujo a que el conjunto de políticas restrictivas del gasto no tuviese los resultados económicos esperados por el gobierno. El crecimiento económico se sostuvo con base en el incremento de la población (una tendencia registrada desde 1952), y aun cuando las exportaciones crecieron durante el periodo observado (1989-1993) lo mismo sucedió con las importaciones, lo que generó un déficit en la balanza comercial. El incremento del PIB registrado en 1991 (5.3%) no se logró sostener en 1992(1.7%) para terminar en 1993 en 4,3%; mientras que las actividades económicas principales siguieron ubicadas en el sector primario exportador, jalonadas por la producción de materias primas, extracción de minerales y servicios financieros. Respecto al desempleo este alcanzó en 1993 al 5,4% de población económicamente activa, si bien esta cifra no considera el porcentaje elevado de trabajadores informales dedicados al cuentapropismo o a la siembra de la coca, el cultivo más rentable de la época. Por su parte los indicadores sociales registraron uno pésimos registros, al finalizar

---

55 La participación de la tributación en el PIB históricamente baja en Bolivia se incrementó a lo largo de todo el decenio de 1990. En el periodo 1990-1995 paso del 15,3% al 17,2%, sin embargo, este indicador no permite identificar la inequidad en el sistema de tributación en Bolivia.

el gobierno de Paz Zamora la pobreza se situó sobre el 51,6% y la indigencia en el 19,8% de la población. Sin embargo, la política de estabilización obtuvo sus resultados al sostener durante el primer lustro de la década del noventa una inflación del 11,1% en promedio.<sup>56</sup> Podemos colocar *vis a vis* este cuadro de políticas adelantadas en materia de la contrarreforma estatal en el gobierno de Paz Zamora con las directrices formuladas en su “Estrategia Nacional de desarrollo” (END). De entrada, señalemos que dicho documento fue concebido como instrumento de construcción de consensos sobre la política de desarrollo, empero, de consensos forjados bajo la óptica de la doctrina neoliberal del gobierno:

“La END es una actitud, se concibe como un instrumento para la concertación. No pretende imponer criterios técnicos ni políticos. Es una propuesta que debe actualizarse permanentemente, buscando que la sociedad, sus instituciones y representantes, se involucren en un compromiso de reflexión colectiva que beneficie y potencie al país y sus habitantes.” (END, 1993, pp. 2)

En efecto, un lineamiento central de la END fue la de colocar a discusión de distintos sectores sociales los objetivos de planeación<sup>57</sup>. Peres (2009) entrevistó a uno de los funcionarios encargados de diseño del plan (Jorge Rivera), quien resaltó al respecto que:

---

56 Estas políticas, así como sus efectos sociales, lejos de ser admitidas sin ninguna discrepancia contaron con el rechazo de sectores obreros, campesinos e indígenas. Aun cuando el movimiento ya no se aglutinó en torno a la COB (quien como se había dicho recibió un duro golpe con las políticas del gobierno Paz Estenssoro) este adelanto varió varias huelgas y paros para evitar la privatización de la petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la telefónica ENTEL, la eléctrica ENDE, la empresa de ferrocarriles ENFE, la siderúrgica ENAF y la aerolínea LAB, al igual que la COMIBOL. Ver: Jaime Paz Zamora [PDF]. 17 de febrero del 2016. Recuperado de: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/bolivia/jaime\\_paz\\_zamora](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/bolivia/jaime_paz_zamora). También: Azcui, M. (16 de noviembre de 1989). Bolivia declara el estado de sitio por 90 días para hacer frente a una huelga de maestros. El país (España). Recuperado de: [https://elpais.com/diario/1989/11/16/internacional/627174015\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1989/11/16/internacional/627174015_850215.html) Ante la huelga de 1989 Paz Zamora decretó el estado de sitio en el que se arrestaron y deportaron a más de 500 sindicalistas.

57 De acuerdo a lo afirmado en la presentación de la END, el documento contó con una amplia difusión y consulta: “El Debate Nacional estuvo dividido en dos partes. En la primera se desarrolló un proceso de socialización masiva de la END, mediante: 1) la distribución directa de más de 2500 ejemplares del documento entre los principales actores del desarrollo; 2) la publicación de una separata en casi todos los periódicos del país (se repartieron cerca de 80.000 ejemplares) y 3) la difusión masiva de artículos especializados en la prensa y entrevistas en la televisión. En un segundo momento se realizó la fase consulta; se efectuaron seminarios-taller con representantes de la mayoría de los departamentos y de instituciones y representaciones tanto nacionales como internacionales. Además, se presentó la END en varios foros internacionales. En los seminarios-taller mencionados se discutieron los contenidos y propuestas de la END y las reglas y mecanismos de la futura concertación.” (END, 1993)

“Se tuvo un amplio despliegue de la promoción e información sobre la END y contó con una amplia convocatoria que permitió congregarse en los diversos talleres a representantes de los sectores clave, en los ámbitos regionales. “La idea siempre era generar espacios de difusión, de información y de acuerdos. Y ahí es que se plantea la END como un instrumento para la concertación. Lo más destacable es que aquí [se] identifica actores regionales, actores políticos nacionales, comités cívicos, etc., para a ellos [...] primero informarles sobre lo que se estaba planteando [...] [Luego de explicar los contenidos, se solicitaba] [...] por ejemplo a la CEB (Conferencia Episcopal de Bolivia) [...] cuáles de los contenidos le interesaba más discutir[...] a la cooperación internacional se le preguntó también lo mismo, a nivel regional se preguntaba en el caso del departamento de Santa Cruz cuáles eran las estrategias sectoriales o las tres multisectoriales que le interesaban discutir más. Ciertamente hidrocarburos era un tema que para Santa Cruz sonaba mucho... en Chuquisaca se hizo también lo mismo, en La Paz, en todos los departamentos...” (Peres, 2009, pp. 51)

En lo sustancial, la END pretendió construir un consenso con las distintas fuerzas políticas (del bloque en el poder) en torno a las medidas a adoptar para legitimar el ajuste estructural. En consonancia con ello, una de las preocupaciones del gobierno y de los sectores al mando del poder político y económico fue el desactivar los desacuerdos y oposiciones al proyecto neoliberal a través del control de la pobreza. Por consiguiente, se concibió dar mayor peso a la política social en aras de focalizar la acción del Estado entre aquellos grupos que habían resultado más perjudicados por las políticas económicas de estabilización. En lo esencial la estrategia buscó generar con los agentes sociales el mayor consenso posible alrededor de lo primordial que resultaba sostener la estabilización, promover su profundización a través de la reforma estatal, y otorgar mayor peso al mercado como modelo de organización de la economía y del proyecto de nación.

Resulta pues interesante el acápite de la END intitulado “Consensos: hay que construir un nuevo país” en el que se despliega con un lenguaje inclusivo (es decir, sosteniendo el presunto acuerdo general de la sociedad boliviana sobre lo que allí se esgrime) el proyecto de país “compartido” por los bolivianos. Recurso habitual de estos documentos, una vez más se identifica la aspiración a edificar en “sentido común” las posturas dominantes del bloque

en el poder<sup>58</sup>. El proyecto de planeación buscó así no solo ordenar y controlar las variables de intervención del Estado sino, además, instalar en el horizonte moral e intelectual la prioridad del desarrollo del capital y sus relaciones de producción como un ineluctable para el bien colectivo, en el que el Estado lejos de desaparecer, debería convertirse en el árbitro de dichas relaciones. A continuación, citamos *in extenso* un pasaje de la END en lo relativo al papel del Estado, y su concepción dentro del marco del documento, por considerar que ilustra lo que hemos señalado:

“Empero, en la tarea de ubicar consensos, no se puede decir que se haya transitado del valor absoluto del Estado, a la omnipresencia dogmática del Estado; quizás en la época cercana a 1985, cuando se iniciaba la lucha contra la inflación, hubo pulsaciones en ese sentido. Hoy, luego de ocho años de ajuste estructural y del proceso de avance hacia las reformas estructurales, la sociedad boliviana y sus partidos han tenido la capacidad de relativizar al Estado y al mercado; el avance en este sentido no puede ser homogéneo, pero esa es la tendencia que se observa en el país. En una nación como la boliviana con tanta tradición de presencia estatal en la economía, con una inversión pública todavía elevada, es imposible abstraer al Estado en cualquier proyecto de largo plazo, no en balde, prácticamente todos los programas de los partidos políticos y la propia visión de la Estrategia Nacional de Desarrollo entienden que todavía y por mucho tiempo será clave el rol que cumpla el Estado. Pero, a diferencia del pasado, se asocia la actividad estatal a una presencia simultánea y más activa del empresariado privado, es más, se comprende que es necesario un esfuerzo conectado entre Estado y empresarios. De modo general, la mayoría de los programas económicos de los partidos apuntan hacia la necesidad de deprimir la participación estatal en la producción, es decir, como Estado empresario, pero, en cambio, aumenta el consenso partidario y social para incrementar el rol regulador del Estado; así también los acuerdos se dirigen a empujar la acción estatal ligada a la cobertura de las carencias que muestra el país. Así como hay tendencia favorable para aceptar el rol regulatorio que debe cumplir el Estado, asimismo, hay inclinación para asimilar lo estatal con la eficiencia, el incremento de la productividad, el logro de la eficacia y muchos conceptos de esa naturaleza que en el pasado parecían ser de propiedad exclusiva de la esfera privada. En el presente ya se

---

58 Sobre el tema del “sentido común” en los sectores subalternos y la forma como en torno a él gravita el proceso hegemónico ver el ensayo de José Nun sobre este tópico en la obra de Gramsci: (Nun, 1987)

entiende colectivamente que el Estado no debe limitarse solamente a impulsar la inversión pública, antes bien, su misión trascendental consiste también en promover la inversión privada creando mecanismos para que ello acontezca. Para algunos partidos este hecho debe expresarse en el largo plazo como la disminución relativa de la participación pública y el incremento del componente privado en el total de la inversión, lo cual no estaría reñido con el incremento absoluto de la inversión pública dirigida a sus nuevas prioridades, en especial, sociales y de infraestructura.” (END, 1993, pp. 99).<sup>59</sup>

Al considerar los alcances de la cita expuesta se hace evidente la propuesta de afianzar la función del Estado en tanto organismo facilitador de la iniciativa privada. Casi resulta pleonasma sostener que desde este ángulo discursivo se sustentó el proceso de reingeniería y reorganización del Estado. Así pues, no cabe duda que entre estas directrices de planeación y las reformas adelantadas desde decretos superiores, a través de las cuales se trazó el proceso de privatización de las instituciones públicas y la apertura a la inversión extranjera, existió una vehemente coherencia. Como resultó coherente el que Paz Zamora adjudicase al Estado la responsabilidad de atender el desastre social provocado por la NEP con el fin de impedir que ello deviniese en un conflicto que colocase en entredicho las políticas de ajuste estructural.<sup>60</sup> Por último, y solo a manera de ratificar lo expuesto atrás, permítasenos enunciar el objetivo global del PND del gobierno Paz Zamora, así como señalar el limitado alcance de políticas étnico-culturales dentro del mismo: “la END se dirigió a construir un proyecto de desarrollo enfocado en un “modelo basado en los principios de una economía de mercado con libertad de precios, apertura hacia el exterior y con equilibrio social... Busca consolidar la institución del mercado como el mejor asignador de recursos, pero reconociendo que

---

59 Este entre otros apartes son aleccionadores de la intención de ubicar en el plano de lo compartido por el colectivo los elementos más ideológicos del documento. Por ejemplo, otro título introduce el balance de la estabilización del siguiente modo: “La estabilidad no basta, pero es un patrimonio nacional”. Ver: (END, 1993, pp. 92-109).

60 En la Estrategia Social Boliviana (ESB)(Consejo Nacional de Política Social, 1991), documento que acompañó a la END en el proceso de planeación de la política social del gobierno, se indicó que: “las acciones en el campo social no deben comprometer la estabilidad económica. Bajos los principios de mercado en los que se sustenta la economía en la actualidad, la estrategia social, debe constituirse en un componente fundamental para combatir la extrema pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población e integrar a los sectores marginados a la actividad productiva. Caso contrario, la pobreza y marginalidad se constituirán en elementos de presión y cuestionarán la vigencia del sistema económico y a la postre del propio proceso democrático.” (ESB, 1991, pp.17)

algunos mercados son imperfectos... la estrategia considera necesaria la intervención gubernamental...". (END, 1992, citado en Peres, 2009)<sup>61</sup>.

Por otra parte, es de enfatizar que la END ni siquiera consideró lo étnico como un asunto fundamental, perpetuando la tradición de excluir a las culturas mayoritarias en Bolivia del proyecto de desarrollo nacional. De hecho, la misma END se limitaba a sostener que: "El Marco General de la END no es muy explícito respecto a este problema. En la concepción de la política social y en la Estrategia de Educación, se advierte sobre la importancia que tiene el respeto a las diferencias étnicas y culturales para fortalecer la integración del país... En la medida en que los grupos étnicos y las diversas culturas se sientan representados en el sistema político y respetados en cuanto a sus tradiciones culturales, será posible lograr el fortalecimiento económico y social del país." (END, 1993)

En síntesis, la END se constituyó en un mecanismo de apalancamiento de la reproducción del capital extranjero, a través de la promoción de la inversión de capitales foráneos en sectores desregulados de la economía, en las que el Estado otrora hacía presencia (Salinas, 1991). Del mismo modo, se alentó un patrón de acumulación basado en la iniciativa privada, y en específico, en la generación de capitales a través del estímulo a las exportaciones de bienes primarios o con escaso valor agregado, todo ello con auspicio de un Estado reestructurado desde jurídicamente, y cuyo rol reasignado fue el de ejecutar funciones de regulación social al tiempo que atender a las necesidades extraeconómicas para la reproducción del capital. Por su parte el régimen político, basado en un sistema de partidos cada vez más desanclado del legado discursivo de la revolución nacional del 52, fue objeto de reformas destinadas a fortalecer la representación política de las regiones y los municipios vía descentralización administrativa, para así incrementar los niveles de legitimidad en el conjunto de una sociedad severamente golpeada por las políticas de estabilización.

## **2.4 Consolidación de la transformación neoliberal del Estado**

Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni) ganó las presidenciales de 1993 con el 36% del caudal electoral. El artífice de la política de estabilización en una maniobra astuta decidió tener como compañero de fórmula electoral a Víctor Hugo Cárdenas, de origen aimara, quien perteneció

---

61 Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Un Instrumento para la Concertación. La Paz, 1992, p. 14.

al Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTK-L). Goni, dueño de la principal empresa minera del país para la época (COMSUR), decidió reclutar a Cárdenas (por consejo de una firma encuestadora) para darle un barniz nacionalista e indigenista a su proyecto político, en un momento en el que la “plebe en acción” encontró nuevos liderazgos entre sectores campesinos e indígenas. La marcha de los mineros en 1986 (Ventiades, Cabrerizo, Aguirre, & Ormachea, 1986) y comunidades originarias del oriente en 1991, sumada a la crisis de representatividad de los partidos políticos a consecuencia de la desconexión entre los intereses de estos y las necesidades de amplios sectores sociales (Calderón, 1992), fueron correctamente interpretados por el empresario del MNR como escenarios de tensión que podrían afectar la continuidad del proceso iniciado en 1985, por consiguiente esto propició que le otorgará a su propuesta política una impronta multicultural y participativa, pretendiendo controlar con ello los potenciales focos de resistencia a la política de liberalización económica.

No obstante, el proyecto impulsado por Goni (y el bloque dominante articulado en torno a él) no solo fue una apuesta contingente. En efecto, además de responder a una coyuntura que amenazaba con provocar fracturas sociales de difícil conducción, fue una estrategia de reconstrucción del orden social y estatal con pretensiones hegemónicas de larga duración.

Si en 1985 con el gobierno de Paz Estenssoro se habían sentado las bases para transitar del capitalismo de Estado al estado “guardián” de la iniciativa privada, es en definitiva con el autodenominado “cambio para todos” que se consolidará las políticas de ajuste estructural y de reorganización del rol del Estado. A través de un congreso de mayorías oficialistas se aprobaron reformas constitucionales y un abanico de leyes con las cuales se cimentó la privatización de sectores del Estado y reorientó el sistema político vigente. Son justo las reformas introducidas alrededor de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil (y por ende las modificaciones al acceso y ejercicio del poder político), las que otorgaron especificidad al mandato de Goni, sin que ello suponga restarle importancia a lo hecho por este en materia de adecuación de lo público al servicio de lo privado. Así pues, en este periodo de gobierno se formaliza las reformas de segunda generación del proyecto neoliberal, caracterizadas por elevar a rango de derecho las políticas implementadas desde distintas instancias de la administración para materializar el ajuste estructural del Estado. Con ello se pretendió blindar jurídicamente las políticas de liberalización y de forma concomitante hacerlas políticas de Estado más que de gobierno.

De este modo, capitalización y participación constituyeron el epicentro de la propuesta del Plan de Desarrollo Económico y Social de la república. La primera sirvió como un esquema de privatización de las empresas más grandes del estado y la apertura al capital transnacional para su adquisición y operación (salvo COMIBOL que en la práctica ya había sido desmantelada); la segunda, fue concebida como un modo de resolver los problemas de legitimidad del Estado boliviano a través de la Ley de Participación Popular (LPP) (Arze, 1993).

Bajo estos dos pilares (capitalización y descentralización participativa) se configuró la arquitectura de la reforma neoliberal en Bolivia. Ello supuso practicar una reingeniería sobre las funciones del Estado, reingeniería para la cual ya se habían dado pasos no del todo suficientes, sobre todo desde la perspectiva de introducir el salto definitivo tanto en el alcance de la privatización del Estado, como de alterar las formas institucionales de canalización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil (formas de mediación). Ciertamente es que las evaluaciones *ex-post* sobre las transformaciones producidas en las formas de participación al nivel territorial por cuenta de la LPP son contradictorias, sin embargo, lo que es dado destacar aquí es que de alguna manera dicha ley cumplió el propósito de canalizar (al menos por un momento) el juego de lo político a un nivel local, restando presión social a las agresivas políticas de privatización del patrimonio público y de los bienes comunes.

Pero así mismo, la política de descentralización (delegación, desconcentración de las funciones político administrativas) desactivo provisionalmente al menos dos de los conflictos que hemos señalado atraviesan la espina dorsal de la constitución del Estado nación boliviano. Con ocasión del primero de ellos - la tendencia centrífuga de la constitución de los poderes regionales, acentuada con especial intensidad en la región de Santa Cruz – la LPP sirvió como un modo de mitigar los llamados a la federalización del Estado boliviano, al tiempo que traslado a los propios municipios, incluso de esa región, las atribuciones suficientes para que orientaran sus exigencias políticas ya no solo al nivel nacional, sino fundamentalmente regional<sup>62</sup>. Mientras que frente al segundo de los conflictos históricos aludidos – el

---

62 Para Kohl y Farthing: “La LPP promovía la descentralización, por un lado, mientras reforzaba el sistema político centralizado, por el otro, por cuanto el presidente todavía designaba a los prefectos departamentales. Esto fue ampliamente criticado, particularmente por el Comité Cívico pro Santa Cruz, controlado por la oligarquía, que consideraba que la transferencia de competencias a los gobiernos municipales era una respuesta inadecuada a sus demandas de mayor autonomía y sostenía que la Participación Popular representaba otro esfuerzo más por mantener a la dinámica economía del departamento de Santa Cruz amarrada al gobierno central con sede en La Paz (ILDIS, 1994; Mariaca, 1995). Habiendo demostrado estas élites regionales poco

reconocimiento pleno de derecho de las comunidades originarias y del carácter pluricultural de la nación boliviana – la reforma de la participación popular trazó por primera vez una política al problema del reconocimiento de los pueblos indígenas, una política limitada e instrumentalizada, pero que de cualquier modo posibilitó un reconocimiento formal de las comunidades originarias a través de la reforma constitucional de 1994<sup>63</sup>, y de manera parcial, a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), con la cual se buscó integrar al orden estatal quien se perfilaba como el actor social de movilización más radical en el país.

La lectura política de Goni en este sentido fue atinada (al menos para los intereses del bloque en el poder). Para cimentar el modelo de acumulación basado en la inserción a la economía global, vía estímulo a los capitales privados, era necesario estabilizar y controlar posibles focos de resistencia social y política. El esquema de capitalizaciones y la LPP tenían como fundamento esta valoración, motivo por el cual fueron diseñadas bajo el esquema de que el individuo y no actores colectivos fueron los ejecutores y responsables del logro de las políticas de desarrollo. En tanto sujetos de elección racional (los individuos) se esperaba maximizaran la satisfacción personal de sus intereses contribuyendo de paso al logro de los intereses colectivos. Bajo esta perspectiva, podemos agregar que el título del plan de desarrollo del primer gobierno de Goni englobó el sentido de lo pretendido “El cambio para todos”. La apuesta del neoliberal gobierno se orientó a dotar de hegemonía el proyecto que desde 1985 había sido desplegado para controlar la hiperinflación y enterrar los despojos de la revolución nacional, sin deshacerse de los problemas endémicos de esta última, pues al fin y al cabo la

---

interés en la descentralización y una mayor participación democrática dentro de sus respectivos departamentos, Goudsmit y Blackburn (2001) sostienen que la LPP permitió al gobierno central disipar las tendencias separatistas al obligar a estas élites a enfrentar las demandas crecientes de unas poblaciones locales cada vez más activas”. (2007, pp. 215)

63 En la reforma constitucional de 1994 se reconocieron algunos derechos culturales a las comunidades indígenas. Al respecto el artículo 171 señalaba: 1) Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones. 2) El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. 3) Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado. También se firmó el convenio 169 de la organización internacional del trabajo (OIT) referente a los derechos de trabajo, tierra, territorio y salud de las comunidades indígenas. Subrayamos por demás que la suscripción del convenio y el reconocimiento constitucional fueron ante todo un avance formal antes que material de los derechos de las comunidades indígenas. En lo concreto, tanto el acceso a las tierras, como el respeto a la autonomía en sus territorios fue boicoteado por vías legales o de hecho.

estructura económico y social no podía existir sin la prebendal y excluyente forma de ejercicio del poder político.

En nuestro parecer el PGDS-1994 presenta algunos de los referentes conceptuales que fundamentaron la estrategia de irradiación hegemónica del proyecto de Goni. Para su interpretación decidimos utilizar un crisol de categorías, mismas en la que se sustentó nuestra pretensión analítica. De un lado, las ya formuladas nociones de hegemonía como motor del Estado integral, así como las nociones de selectividad estratégica y discursiva de raigambre poulantziana; y por otro lado la categoría de “confluencia perversa”, con la que Evelina Dagnino ha examinado el carácter ideológico y discursivo de proyectos políticos de distintas latitudes en Latinoamérica; así como las nociones de “ideología interna” y “discurso de emisión” elaborados por René Zavaleta para analizar el bloque dominante. Estos conceptos nos permitieron analizar el carácter hegemónico articulado al proyecto político neoliberal del PGDS-1994, pero también nos facilitaron discernir, desde el campo estratégico configurado por los discursos, la existencia de elementos simbólicos-culturales que acompañaron, en tanto referentes históricos, los intentos de legitimación del proyecto político dominante. Por último, dichas herramientas analíticas también nos sirvieron para ampliar nuestra comprensión acerca de los efectos contradictorios que arrojan los procesos socio-políticos que intervienen en la disputa por hegemonizar un proyecto de sociedad, y en el que confluyen heterogéneamente sectores e instituciones de la sociedad civil y sociedad política.

Mención aparte, pero no por ello menos importante, merece atender a la reestructuración de la instancia desde la que se llevó a cabo el diseño del plan. No cabe duda que realizar el seguimiento de los cambios burocrático-administrativos así sea solo al nivel de la planificación, nos permite dar cuenta de la reorganización de los núcleos de poder desde los cuales se erige las estrategias, controla las decisiones, y focaliza las acciones gubernamentales. Cabe recordar que en el entramado institucional que conforma los Estados se despliega la acción de los agentes que participan de la lucha política, incluso de las propias fracciones dirigentes del bloque dominante.

Con el objeto de enmarcar lo señalado, en el caso del primer gobierno de Sánchez de Lozada no podemos olvidar que si bien las elecciones se obtuvieron con una “alianza” con el MRTK-L, sólo meses después de asumido el mando presidencial el MNR llevó a cabo una coalición

con el partido Unidad Cívica Solidaria (UCS) del también empresario Max Fernández<sup>64</sup>, y con el jefe del “Movimiento Bolivia libre” Antonio Aranibar. Esta situación produjo que a lo largo del gobierno se reasignaran funciones administrativas en correspondencia con la modificación del mapa organizativo del Estado, pero así mismo que se movieran piezas fundamentales del personal de Estado para concentrar las tareas de planificación y, sobre todo, control del gasto. De este modo, se modificó el órgano encargado de diseñar y definir la política de planeación. En efecto, ya en 1992 ley SAFCO había dejado sin efecto el D.S 11848 mediante el cual se había erigido el sistema nacional de planeación. Al tenor de la administración anterior, el gobierno de Goni reasignó el equipo encargado de formular la planeación nacional. Como consecuencia de ello se eliminó el Ministerio de Planeación, y se concentró las funciones de planeación en la Dirección de Estrategias del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y la Secretaría Nacional de Planificación. Poco tiempo después de publicarse y difundirse el PGDES-1994<sup>65</sup>, y por razones políticas, la MDSMA fue debilitada, transfiriendo parte de sus funciones a las subsecretarías de Proyectos y Preinversión, y Financiamiento externo (de hecho, estas unidades fueron fusionadas), del Ministerio de Hacienda y Desarrollo. Con esta relocalización administrativa “el poder de decisión sobre la asignación de los recursos se consolidó en el ministerio de hacienda y particular Subsecretaria, que posteriormente se denominó Viceministerio de Inversión Pública Y Financiamiento Externo, VIPFE”. (Peres, 2009, pp. 66). A la manera como sucedió en otros estados de la región el proyecto político de ajuste estructural buscó retener la influencia de las decisiones del gasto público y la planeación del Estado en entidades próximas a la autoridad presidencial.

---

64 El accionista mayor de la Cervecería Boliviana Nacional quien obtuvo el 13% de los votos en las elecciones de 1993.

65 El PGDES se aprobó en octubre de 1994, y se enmarcó en el artículo 144 de la constitución vigente para aquel entonces. Dicho artículo señalaba: “La programación del desarrollo económico del país se realizará en ejercicio y procura de la soberanía nacional. El Estado formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico y social de la República, cuya ejecución será obligatoria. Este planteamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional.” Art. 144º, inciso I, del Capítulo III Política Económica del Estado. República de Bolivia. Constitución Política del Estado. Promulgada el 2 de febrero de 1967, Reformada por Ley N.º 1615 de 6 de febrero de 1995.” (CPE, 1995, citado en Perés, 2009, pp. 62). El mismo autor sostiene que: “Con la reforma del Estado también se buscó la institucionalización de los procesos de planificación. Además de la Ley de Ministerios y su D.S. Reglamentario, la promulgación de la Ley de Participación Popular de 20 de abril de 1994 que institucionaliza la planificación participativa municipal y el control social para el cumplimiento de los planes, con la Ley N.º 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995, se cerraba el círculo al establecerse la estructura del Poder Ejecutivo a nivel departamental, constituido por la Prefectura y el Consejo Departamental”. (Perés, 2009, pp. 71)

## 2.5 El cambio para todos: Plan General de Desarrollo Económico y social de la República

A continuación, nos abocaremos a identificar los aspectos centrales de la concepción de Estado desplegada por el PGDES-1994 (P. de la R. Bolivia, 1994). Tal como lo hemos sostenido el proyecto político de Goni procuró adecuar las estructuras institucionales y modificar las mediaciones entre estado y sociedad civil para apalancar la transformación económica y social de Bolivia, ello en la perspectiva de dar apertura al mercado global, puesto que, según el *mainstream* de la época, este poseía el atributo de ser el mejor regulador de las interacciones sociales.

Según lo analizó adecuadamente Hirsch, aunque para el caso de la trayectoria observada en los Estados capitalistas avanzados, la doctrina neoliberal inscribe la función del Estado en el marco de la competencia por la atracción de capitales transnacionales, lo cual, dicho sea de paso, se hizo factible gracias a la modificación de las correlaciones de fuerza capital-trabajo a escala global, y la transformación de las instituciones políticas que le viabilizaban en cada espacio. Con ello se posibilitó la remoción de los “obstáculos” sociales que frenaban la atracción (localización) de capitales, y la liberalización de las formas de ganancia necesarias para la reproducción del capital. Lo referido por Hirsch describe parcialmente los virajes ocurridos en torno al modelo de acumulación y los modelos de regulación estatal en América Latina durante la fase de construcción del neoliberalismo. Así pues, como lo veremos adelante, la perspectiva del mercado como el mejor asignador de recursos, corresponde en realidad a la ideología interna del bloque dominante, quien, dicho sea de paso, participó en condición subordinada a los capitales transnacionales de los frentes de negocios abiertos por la privatización, la política económica monetarista, y la política comercial orientada a la exportación de productos primarios.

En tal sentido, no es extraño que el PGDES-1994, un ejemplo fiel del recetario neoliberal emanado del consenso de Washington, inicie su exposición de motivos arguyendo que el sentido y la orientación de los cambios a introducir en Bolivia es una consecuencia del nuevo orden mundial. Como si se tratará de un destino irreversible o ineludible, se señala que la adopción de una política de liberalización económica es la lógica respuesta al proceso de globalización económica. Según el documento es esta última, y no la voluntad política de los

decisores al mando del gobierno, quien impulsa las políticas de estabilización. Bajo el esquema discursivo empleado en el PGDES-1994 el equipo de gobierno solo traza la más eficaz de las rutas para propiciar el anhelado ingreso a los nuevos tiempos de la historia.

Tratándose pues de un inexorable, solo quedaba formular e implementar las medidas precisas para evitar al máximo la distorsión del proceso de desarrollo en su versión mercadocéntrica y “sostenible”. Discurso en boga también para la época, el “cambio para todos” señalaba tener como inspiración y propósito el allegar a un desarrollo sostenible entendido este como la búsqueda por:

“mejorar las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de una transformación productiva que utilice racionalmente capitales humano, natural, físico, financiero y los patrimonios institucional y cultural sin poner en riesgo la satisfacción de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza en un marco de equidad y gobernabilidad”. (PGDES, 1994, 10)

El marco discursivo por tanto no solo se abocó a formular lineamientos de política enfocados desde el sesgo monetarista; por tratarse de un plan-programa de gobierno asesorado y profundamente vinculado a las “recomendaciones” de instituciones multilaterales (BM, FMI), recogió y articuló las directivas de dichas instituciones sobre la dirección que debía imprimírsele al desarrollo, junto a las prioridades de política económica definidos para avanzar en la reestructuración de la sociedad boliviana. En este sentido, cierto es que tuvo influencia la preocupación vertida por actores internacionales a través de la “cumbre de la tierra” de Rio de Janeiro en 1992. No obstante, y más allá de la referencia al desarrollo sostenible, que entraña en sí mismo las dificultades de ser un enfoque pensado como una readaptación del capital a las problemáticas ligadas al deterioro de las condiciones ecosistémicas del planeta, el “cambio para todos” atendió a las exigencias de los cooperantes y acreedores internacionales en materias como el enfoque de la política social, la política ambiental, y por sobre todo la reforma estatal.

Es sobre este último tópico al que el documento dedica su mayor atención, y sobre el cual se enfocan las propuestas de directrices de política. Previo halago a las virtudes de la estabilización monetaria (NPE) en tanto resorte de la consolidación democrática<sup>66</sup>, en el plan

---

66 Sobre esta se sostiene: “que no es simplemente un modelo de ajuste sino una transformación sistémica, en la que los mercados tienen la función de asignar recursos”.

se desglosan las razones políticas, económicas y sociales que justificarían transitar hacia la reducción del Estado. Con especial énfasis se sostiene que para profundizar la democracia se requiere avanzar en la descentralización y liberalización de las instituciones políticas y económicas del estado, desde un enfoque pluricultural y participativo. Son justo las referencias a este tipo de nociones o ideas-fuerza (democracia, participación, transformación), las que denotan un proceso de selección discursiva orientado a perfilar una estrategia política de mando, cuyo objetivo sería el de definir los pivotes sobre las cuales descansa o articula el proyecto de dominación, sin que este parezca tal. En efecto, como sucede con otros tipos de discursos políticos, la condición hegemónica pasa por que las mayorías sociales no solo reconozcan sus preocupaciones en los términos definidos por el bloque dominante, sino además que adhieran al “horizonte de visibilidad” de aquel<sup>67</sup>. La apelación a significados flotantes y vacíos (Laclau, 2005, pp. 125)<sup>68</sup> entraña pues una pugna en torno a quien es el legítimo abanderado e impulsor de un determinado proyecto social, una pugna que procura movilizar recursos simbólico – culturales, en el marco de un contexto signado por limitaciones estructurales. Así mismo, el proyecto mercadocéntrico de Goni (“el cambio para todos”), y el uso en él de las aludidas expresiones de democracia, participación, etc., puede verse como un ejemplo de la “confluencia perversa” presente entre la disputa de los proyectos políticos en Bolivia desde la “transición democrática”. Para Dagnino, Olvera, y Panfichi (2006):

---

67 Esto no significa que la hegemonía se agote o se reduzca a un proceso consensual. La adhesión o identificación de los sectores populares con el orden dominante es producto de un complejo proceso de luchas y praxis políticas antagónicas en las que se tejen relaciones de poder que incluyen el uso de la fuerza o la violencia. De esta forma, comprendemos la hegemonía en el sentido que William Roseberry (2002) da al concepto de Gramsci “propongo que utilicemos ese concepto no para entender el consenso, sino para entender la lucha; las maneras como el propio modelo de dominación moldea a las palabras, las imágenes, los símbolos, las formas, las organizaciones, las instituciones y los movimientos utilizados por las poblaciones subalternas para hablar de la dominación, confrontarla, entenderla, acomodarse o resistir a ella. Lo que la hegemonía construye no es, entonces, una ideología compartida sino un marco común material y significativo para vivir a través de los órdenes sociales caracterizados por la dominación, hablar de ellos y actuar sobre ellos... Este marco común material y significativo es, en parte, discursivo: un lenguaje común o manera de hablar sobre las relaciones sociales que establece los términos centrales en torno a las cuales (y en los cuales) puede tener lugar la controversia y la lucha” (pp. 220)

68 Laclau señala en su teoría sobre el populismo “Como podemos ver, las categorías de significantes «vacíos» y «flotantes» son estructuralmente diferentes. La primera tiene que ver con la construcción de una identidad popular una vez que la presencia de una frontera estable se da por sentada; la segunda intenta aprehender conceptualmente la lógica de los desplazamientos de esa frontera. En la práctica, sin embargo, la distancia entre ambas no es tan grande. Las dos son operaciones hegemónicas y, lo más importante, los referentes en gran medida se superponen.”

“esta confluencia designaría, de un lado, el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el periodo de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías a partir del final de la década del 80. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso en común”. (pp. 18).

En Bolivia, como en otros Estados de América Latina, el proyecto político neoliberal procuró arrebatarse el sentido, la dirección de la democracia, y su lógica participativa, para desviarla hacia concepciones más instrumentales guiadas por los principios de la *governance* y la *accountability social*. EL PGDES-1994 fue tributario de estas concepciones, siendo estas las raíces conceptuales de la LPP. Como lo sostiene Dagnino (2004) aunque para el caso brasileño:

“A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem subrepticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil” (pp. 198)

De algún modo el efecto social buscado por la NPE, incluido el gobierno de Sánchez de Lozada (quien fue su exponente paradigmático), fue similar al que se proyectó con el discurso del nacionalismo revolucionario. En su momento Luiz H. Antezana (1983, pp. 62) sostuvo sobre este último que el “NR aparece como un discurso de *todas* las clases sociales, aunque, en rigor, instrumentaliza notablemente los intereses de las clases dominantes”. Así las cosas, podríamos extrapolar la interpretación que Antezana hace de la obra “El poder y la caída” de Sergio Almaraz (1967) cuando afirma que con el NR “el ejercicio del poder transita de los gabinetes asociados a la gran minería a las dependencias del Palacio Quemado”, para

señalar que la NPE fue el intento de distribuir el ejercicio del poder de las dependencias del Palacio Quemado entre las oficinas de las empresas transnacionales y los empresarios locales.

Basta darle un vistazo al plan (“El cambio para todos”) para refrendar lo sostenido. Por ejemplo, en el acápite del marco estratégico además de enunciarse los criterios centrales de lineamientos de política (un enfoque selectivo, el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de recursos, la gobernabilidad) se señala que:

“En su nuevo rol, el estado se excluirá de las actividades productivas y de la intermediación financiera directa, concentrándose en crear las condiciones objetivas para un buen funcionamiento de los mercados, en el desarrollo de infraestructura que induzca el crecimiento de la inversión privada y en la inversión social en educación básica, el primer nivel de salud y la mejora de las condiciones de habitabilidad de la población.” (PGDES- 1994, pp.11)

Es decir, las funciones del Estado son reconfiguradas en función de optimizar la inversión pública, limitándole a cumplir tareas tanto de adecuación del entorno (vías, comunicaciones, etc.) para estimular la inversión privada, como un rol subsidiario a la formación del capital humano requerido para el tipo del capital inversor. Queda claro, en tal sentido, que la inversión pública debería quedar subsumida al interés del capital privado, por cuanto ésta era considerada una eficiente manera de ordenar del gasto público:

“La política de inversión pública deberá reforzar la línea ya adoptada por el Estado, retirándose de la actividad productiva, para dedicarse a dos áreas considerada como estratégicas para la inducción de la inversión privada: a) la inversión en infraestructura de transportes; b) la inversión en infraestructura de servicios básicos, tecnología y asistencia técnica. De acuerdo con el nuevo rol del estado, que lo hace articulador y facilitador del proceso de cambio, se continuará con la participación progresiva de la empresa privada en la ejecución de la inversión pública. De esta forma, la inversión pública reducirá porcentualmente su participación en el total de la inversión, otorgándole a la inversión privada el rol protagónico de crecimiento.” (PGDES- 1994, pp.57)

Y más adelante en el mismo documento se puede leer:

“El Estado será el articulador y facilitador del proceso de cambio. El estado se excluirá de las actividades productivas y de la intermediación financiera directa, y se concentrará en crear el marco adecuado y las condiciones objetivas para un buen funcionamiento de los mercados y en inducir las inversiones privadas [...] El Estado, mediante la planificación participativa, concertará acciones con todas las organizaciones de la sociedad, entre ellas las OTBs y los empresarios privados, combinando su capacidad normativa con las iniciativas de los agentes privados en el mercado [...] La intervención estatal debe estar orientada a combatir la pobreza, consolidar el respeto a la diversidad étnica y cultural de nuestra sociedad y a normar el uso de los recursos naturales.” (PGDES- 1994, pp. 46)

De acuerdo a la anterior cita, el Estado es concebido como un agente reproductor del capital, cuya función sería la de crear un entorno “auspicioso” al inversor a través de garantías jurídicas que brinden seguridad a efectos de promover la generación de ganancias; propósito que no es posible adelantar sin una retirada del estado del ámbito productivo, confiriéndosele a este el rol de organizador de las variables macroeconómicas en función de la estabilidad económica.

No obstante, como lo hemos sostenido, “El cambio para todos” fue un paso más allá de los clásicos recetarios de formulación de política económica en perspectiva neoliberal, para procurar introducir una reorganización institucional del Estado, la misma que sirviera al cometido de reordenar las relaciones sociedad civil – sociedad política, buscando para ello cimentar un modelo de legitimación del orden político y económico, sobre la base de una participación popular entendida como un mecanismo de identificación y resolución de problemas a través de la comunidad misma. En tal lógica, el recurso a la constitución de un sistema de planeación a escala nacional y departamental surgió como un imperativo de eficiencia administrativa, y de aprovechamiento de las capacidades de gestión de las organizaciones sociales en el territorio. Por demás, esta última variable (territorio) adoptó importancia en la pretensión de redefinir la escala de intervención del estado así sea esta desde el prisma de lo regulativo, y del mismo modo, en la procura de fomentar un proceso de cohesión (aunque desde el mercado) para fortalecer la identidad de sectores sociales, políticos y económicos con el ideario de nación.

Dicho énfasis en la integración y cohesión social como asunto central a la reorganización del Estado, explica la decisión política del gobierno de MNR por conferir a su programa y plan de gobierno un sesgo incluyente o diferencial, con el cual las comunidades originarias pasan a

tener un lugar dentro de los objetivos de política. Según el PGDES-1994 ello conllevaría a consolidar la organización democrática del Estado dado que:

“el perfeccionamiento de la democracia hará más participativas las estructuras estatales y el sistema político, e incorporará la diversidad étnico-cultural, de género, y la diversidad social en los niveles de representación y decisión. También permitirá una efectiva descentralización de las decisiones, y un fortalecimiento de los poderes locales. De esta manera la población se identificará con las instancias institucionales y se sentirá participe de la nación.” (PGDES- 1994, pp. 21)

No cabe duda en este sentido, que la LPP (articulada a la figura de Tierras Comunitarias de Origen, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y la Ley de Reforma Educativa<sup>69</sup>) fue el puntal sobre los que se trató de confeccionar un nuevo orden político estatal, que si bien pretendió ajustar la capacidad del control del Estado a través de la descentralización de algunas funciones administrativas relacionadas con la inversión social y de infraestructura en lo local<sup>70</sup>, terminó por instituir una “estructura de oportunidades políticas” que habilitó la participación en el régimen político de movimientos sociales y organizaciones políticas que se venían reconstruyendo desde el accionar campesino e indígena (en torno al CSUTCB, CIDOB, CNMCIB-BS, CONAMAQ, MAS-IPSP<sup>71</sup>) con especial fuerza en zonas

---

69 La ley INRA pretendía garantizar el derecho a la tierra a campesinos, indígenas y mujeres; así cómo hacer más eficiente el mercado de tierras. Sin embargo según Kohl, B. y Farthing sostienen que: “Los verdaderos beneficiarios resultaron ser los grandes propietarios que podrían perder sus tierras únicamente si ellos “abandonan” su propiedad al no pagar impuestos. Anteriormente, la Ley consideraba a la tierra como abandonada cuando había estado ociosa durante cierto tiempo. La nueva Ley protege a los propietarios ausentes permitiéndoles pagar impuestos anuales del 1% de un valor que ellos establecen por sí mismos a través de una previsión de “autoavalúo” en la Ley. Los críticos de la norma sostienen que esto ha puesto de cabeza uno de los principios fundamentales de la revolución de 1952, cambiando la consigna de “¡la tierra para el que la trabaja!” en otra que plantea “¡la tierra para el que paga sus impuestos!” (ibíd.). La Ley modificó el equilibrio de una posición que privilegia el valor social de la tierra, implícita en la reforma agraria de 1953, a otra que privilegia la importancia de los derechos de propiedad individuales vinculados por el mercado.” (2007, pp. 158).

70 El 20% del presupuesto nacional fue destinado a los municipios en aras de financiar sus gastos (coparticipación), para las cuales se crearon comités de vigilancia (CV) con el fin de controlar el gasto de dichos recursos; por otra parte, “más de 15.000 organizaciones territoriales de base (OTB) fueron autorizadas a formar parte de la planificación participativa municipal” (Kohl, B. y Farthing, L., 2007, pp. 207). Este cambio en la participación en los asuntos públicos se refrendó mediante la Ley electoral de 1996. Dicha ley determinó que el 50% de las curules del parlamento se elegirían por circunscripciones uninominales, otorgando mayor representación a distritos rurales en la conformación del poder legislativo.

71 Estas siglas corresponden respectivamente a: Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia, Bartolina Sisa (CNMCIB-BS), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), y Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).

como el Chapare<sup>72</sup>. Según “el cambio para todos” las transformaciones a introducir en el Estado y su institucionalidad obedecían a la necesidad de ampliar los espacios de participación, puesto que su limitación traía consigo “la credibilidad decreciente del sistema político” todo lo cual redundaba en una:

“abstracción del sistema político respecto a la sociedad, sobre todo en detrimento de los pobladores rurales que por marginamiento espacial no están plenamente integrados a la sociedad o el Estado y de los pobladores urbanos que no están insertos adecuadamente en el mercado laboral y que por ello carecen de canales de expresión y de articulación de sus demandas [...] El mantenimiento de la mencionada brecha entre los espacio macro y micro políticos refuerzan un sistema político de débiles niveles de articulación entre la sociedad civil y el estado, inexistentes o precarios mecanismo de canalización de demandas, y excluyente para participación ciudadana, especialmente de los grupos étnicos y de las mujeres [...] Dicha exclusión afecta no solo a grandes contingentes ciudadanos sino también en regiones, que por su debilidad económica y su falta de integración carecen de capacidad de negociación frente al poder central [...] El estado evidencia, así mismo, una escasa capacidad integradora y cohesionadora. Esta falencia tiene que ver con la pervivencia de una visión homogeneizadora del desarrollo, tributaria de la matriz colonial, que confunde las formas organizativas y culturales originaria con atraso y por lo tanto considera que la modernización significa la desaparición de estas formas. Esta visión ha dificultado

---

72 De acuerdo a Xabier Albó (2009) estas leyes y políticas siguieron una dinámica conflictiva entre el “indio alzado” y el “indio permitido” en la que la movilización de los pueblos originarios procuro ser reconducida con un instrumental de medidas por grupos de poder que quizá incluso buscaron reconducir las demandas clasistas a un enfoque cultural: “En este contexto podemos decir, que la evidencia del “indio alzado llevó al Estado, y quizás incluso a las grandes financieras internacionales, a hacer algunas concesiones al indio permitido”(pp. 31). Albó también refiere que “al principio, el movimiento popular llamo “malditas a estas leyes porque fueron impuestas por el Banco Mundial, pero ese juicio se fue matizando a medida que se implementaron. En el caso de la Participación Popular, más bien pronto se la llamó “ley bendita”, porque contribuyo efectivamente a transferir un porcentaje significativo de recursos naturales a las áreas rurales que, nunca antes lo habían tenido. Más aun, en medio de inevitables errores de aprendizaje y corrupción, pasó a ser un instrumento clave para construir el poder local popular. Así, en diciembre de 1995, se realizaron las primeras elecciones municipales bajo la nueva ley y más de 500 indígenas y campesinos accedieron a gobiernos municipales como concejales e incluso como alcaldes”. (pp. 32). Por su parte para Antonio Rodríguez-Carmona la LPP “sembró la semilla de cambios estructurales que ni los mismos gobernantes que la impulsaron en los 90 podían sospechar. No en vano el espacio municipal ha propiciado el auge de partidos políticos de extracción indígena y campesina. La experiencia de cuadros indígenas dio paso a la formación de cuadros políticos con visión estratégica. El ascenso de estos partidos de ámbito regional al espacio nacional ocurrió durante la siguiente década” (Rodríguez-Carmona, 2009, pp. 38).

la integración étnico-cultural a la nación, trayendo como consecuencia que parte de la sociedad no se reconozca en el estado.” (PGDES, 1994, pp.42-43)

Tal como lo analizaron Tapia & Yaksic (1997), y en la línea interpretativa que hemos venido esgrimiendo, quizá haya de ver esta propuesta discursiva del Estado, y del cambio de las formas institucionales de participación política como un “discurso de emisión, que busca y produce legitimación. La burocracia estatal es la encargada de producirlo en parte y de difundirlo, pero también de creérselo” (pp.101). *Discurso de emisión* que sería la forma mediada en el Estado de la *ideología interna* del bloque dominante a lo largo de la década de 1990, cuyo proyecto se sustentó en la liberalización del mercado y la reducción del rol interventor del estado. Los discursos de emisión son un producto ideológico estatal que tienen por utilidad forjar o reforzar el proceso de dominación social y de legitimación de las relaciones sociedad política – sociedad civil; pero así mismo, son a nuestro juicio una herramienta de irradiación hegemónica de un “horizonte de visibilidad” entre las distintas fracciones de clase que componen la sociedad y al estado mismo<sup>73</sup>. Una de las consecuencias de las políticas del PGDES-1994 que lleva a cuestionar la aparente paradoja de la reducción del Estado y el ensanchamiento de la ciudadanía multicultural a través de la gobernanza local, es el hecho de que el Estado en la práctica hubo de expandirse para poder responder a la implementación y ejecución del sistema de planeación regional<sup>74</sup>, así como para administrar

---

73 Respecto al concepto de ideología ver Zizek (2003) y Zaveleta (2009). Para ahondar en los conceptos de ideología necesaria, ideología interna o externa (discurso de emisión para Luis Tapia) ver el ensayo de René Zaveleta “Las formaciones aparentes en Marx”. A propósito de estos conceptos el mismo Tapia sostiene: “Esta ideología necesaria es la ideología interior a la clase, que es como la producción de la convicción de la propia dominación, que luego necesita producir su discurso de emisión o ideología externa en el proceso de conquista e integración de los dominados. La síntesis puede tener una cualidad diferente a la realidad que sintetiza, es más, el estado tiende a convertirse en el principal responsable de la emisión de la ideología necesaria, y de su producción cuando la clase no ha logrado irradiarla en la sociedad con anterioridad, ya que la tarea del estado es la conservación y la reproducción.” (2002, pp.176)

74 La LPP de forma simultánea surge a la creación de un sistema de planeación nacional y regional que pretendió ordenar la ejecución del gasto. El sistema de planeación se estructuró a partir de las normas básicas del sistema planificación (NB-SISPLAN) aprobadas por resolución suprema 216779 el 26 de julio de 1996. Del mismo marco normativo se desprende el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIO), como el Sistema de Programación de Operaciones (SPO). Dicho sistema se complementó con la Norma de la Planificación Municipal y el Reglamento del Sistema de Nacional de Planificación en 1997. Todo este andamiaje burocrático y plexos jurídicos administrativos fundamentaron los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES) y el PGDES. Ver (Perés, 2009, pp. 70-72). El sistema nacional, a su vez, estaba regido por las siguientes instancias: a un nivel nacional por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), compuesto por los ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Hacienda y Desarrollo Económico, Desarrollo Humano, Defensa y Comunicación Social; al CONEPLAN se le encargó coordinar y definir las políticas de desarrollo. También se creó la Secretaría Nacional de Planificación y subsecretarías regionales, ellas como instancia técnico consultiva. Y por último a las Corporaciones de Desarrollo

los recursos de coparticipación a nivel local. El Estado a un nivel central se redujo, pero se amplió en sus bordes, y ello mediante la propagación de discursos, técnicas y dispositivos de gobierno liberales entre comunidades originarias. Así pues, de un lado “entre 1994 y 1996 la descentralización creó 30.000 nuevos empleos, el doble de los eliminados al interior de la administración del gobierno central (MDH-SNPP, 1996, citado en Kohl y Farthing, 2007, pp. 223). Y de otro, en el proceso de desarrollo de la burocracia local y sus fundamentos político-administrativo occidentales: “las potenciales voces de disenso se canalizan a este proceso y son así controladas en la medida que tienen que utilizar el lenguaje y los instrumentos de los grupos dominantes, llegando a incorporarse gradualmente al proceso “democrático” formal” (Kohl y Farthing, 2007, pp. 224). Aún más, la tesis respecto a que la descentralización es utilizada por los gobiernos centrales para incrementar el control territorial y político puede verse confirmada en el caso Boliviano (Kohl y Farthing, 2007, pp. 212)<sup>75</sup>. En efecto, dichos autores sostienen que:

“Como resultado de la LPP, el gobierno central en realidad extendió su control sobre el territorio nacional, en vez de reducirlo, desde el momento en que la presencia estatal se hizo sentir por primera vez en algunas áreas rurales alejadas. Miró (2000) informa que, en la provincia de Mizque- Cochabamba, la participación popular estuvo mucho más cerca de un modelo de cooptación clientelar que de una situación de empoderamiento democrático. Como lo señala Medeiros (2001: 413): “En el proceso de restringir sus responsabilidades y ampliar la participación de la sociedad civil, el Estado terminó ampliando la esfera de su control hegemónico” a través de la expansión de su alcance geográfico hacia las áreas rurales. La LPP también tuvo éxito en el corto plazo al canalizar la atención de la oposición política hacia el ámbito local y en definir tanto los términos como el contenido de las formas de participación ciudadana en el desarrollo local.” (2007, pp. 35)

De forma que aun cuando las funciones del Estado boliviano fueron modificadas, en la práctica ello no supuso una disminución efectiva de la centralización del poder político. Se entiende así que la reforma al Estado en el PGDES-1994 más que buscar su minimización

---

se les otorgó la función de elaborar los Planes Departamental de Desarrollo. Por último, a nivel municipal la LPP definió que el proceso de planeación debía guiarse a través los Planes Operativos Anuales (POA) y los planes quinquenales de desarrollo municipal (PDM), tal como se había indicado.

<sup>75</sup> La tesis pertenece a Slater, D. (1989) “Territorial power and peripheral state: The issue decentralization”, en *Development and Change*, 1989.

pretendió potenciar sus mecanismos de cohesión y control social, basados estos ya no en la capacidad de integración de las demandas obreras, sino en la ampliación de la gestión de las demandas sociales desde la participación de las comunidades mismas. De allí el reordenamiento de las mediaciones políticas (ascenso de la intermediación de las ONGs) y la preocupación porque los partidos políticos se posicionasen en los espacios regionales. Sin duda, el gobierno de Sánchez de Lozada consideró que al renunciar a un control de los excedentes generados por las industrias extractivas - y ampliar el margen de ganancia para las empresas transnacionales - la promoción de la participación popular, aun cuando de forma controlada, se convertía en el mecanismo decisivo para sostener la hegemonía del bloque dominante. La disminución de recursos del fisco limitó continuar asentando la dominación exclusivamente a través de las practicas prebendales canalizadas por las instituciones centrales del Estado, motivo por el cual se impuso una gobernanza de tipo neoliberal como medio para apalancar el orden social y político dominante.

No obstante, aun cuando se promovió una participación funcional al régimen político enmarcado en el proyecto neoliberal de la NPE, se abrieron formas de participación en lo local que fueron aprovechadas por organizaciones sociales para asumir cargos en órganos colegiados y otras instituciones de representación. Es cierto, por otro parte, que el espacio participativo abierto por la LPP conllevó a que dichas organizaciones orientaran su trabajo político a exigencias vinculadas con lo local, lo que desplazó las otrora luchas nacionales a un segundo plano (al menos en los años inmediatos a la promulgación de la ley 1995-1997)<sup>76</sup>. Quizá ello explique porque las políticas asociadas a la capitalización no fueron rechazadas con movilizaciones contundentes. Así, la débil resistencia social facilitó la particular modalidad privatizadora (capitalización) del gobierno del MNR que condujo a la venta del 50% de las acciones de las empresas más valiosas y estratégicas del Estado boliviano<sup>77</sup>. En

---

76 En 1999 el Movimiento al Socialismo (MAS), precedido por la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), obtuvo en 7 departamentos 79 concejales, consolidando a su vez su hegemonía sobre el Chapare. Ver: (Kohl y Farthing, 2007, pp. 233-234)

77 La capitalización consistió en un esquema privatizador que afectó a YPFB, ENTEL, LAB, ENFE, ENDE, y más tarde la Fundición Nacional Vinto (1999, aunque revertida en 2002 por decisión judicial). Dicho esquema se normó a través de Ley de Capitalización 1544 de 1994. "El esquema contemplaba la venta al capital extranjero del 50% más una acción de las empresas estatales, a cambio del compromiso futuro de una inversión de una cantidad equivalente al valor de mercado de la empresa vendida, razón por la que recibió el nombre de capitalización. Los trabajadores se adjudicaron un 2% de las acciones y el 48% restante pasó a propiedad del pueblo boliviano, a través de un fondo de capitalización conformado por los paquetes accionarios del conjunto de empresas privatizadas. Para evitar cualquier sospecha de corrupción, el gobierno adjudicó la gestión de este fondo a dos Administradores de Fondos de Pensiones (AFP) de capital extranjero. El rendimiento del fondo quedaba ligado por ley al pago del Bonosol, una pensión mínima para los jubilados del país. En el sector de

efecto, Goni logró expedir la ley de capitalización en 1994, en un clima de discusiones álgido por lo que significaba la venta del principal patrimonio económico del país, cuyo aporte al fisco representaba al 12,5% del PIB y el 60% de las recaudaciones estatales. “El Cambio para todos” contemplaba que el millonario arribo de capitales extranjeros jalonaría el crecimiento de la economía y por ende del bienestar de los bolivianos.<sup>78</sup> Sin embargo, lejos de suceder el idílico escenario de capitales pugnando por hacerse a las acciones de las empresas bolivianas, solo se recibieron un puñado de peticiones de compra que abarataron el monto total de adquisición. A la postre, no solo los capitales extranjeros encontraron enormes facilidades para evadir el pago de impuestos, repatriar utilidades, y en algunos casos dilatar la inversión en las empresas (caso LAB y ENFE), más aún, los ingresos fiscales del Estado boliviano se deterioraron en el transcurso de los años que siguieron a la política, lo que produjo una mayor dependencia de los recursos de la cooperación internacional, y de los prestamos leoninos con el FMI. Al finalizar el primer gobierno de Goni en 1997, el bloque en el poder había logrado realizar algunos de los principales cometidos del proyecto político cristalizado en el plan “el cambio para todos”. Por cierto, ello no significó un mejoramiento ostensible en los indicadores sociales de la población boliviana (CEDLA, 1995). Si bien el PIB durante el periodo 1994-1997 osciló entre el 4,4% al 5% (la tasa de crecimiento en América Latina para tal lapso de tiempo fue del 3.9%), y la deuda externa como porcentaje del PIB, en igual momento, logró reducirse del 74,9% al 59,2%<sup>79</sup>, los términos de intercambio se deterioraron en 19.8% en el periodo 1990 -1997 (a excepción de la región de Santa Cruz). A pesar del incremento en la inversión extranjera que logró atraer \$1.670 millones de dólares en el periodo aludido no se logró reactivar la economía a los niveles esperados (el gobierno estimaba un incremento del 11% del PIB). El patrón de acumulación siguió girando en torno a la exportación de *commodities* tradicionales (minería e hidrocarburos<sup>80</sup>), y no tradicionales

---

hidrocarburos, la capitalización significó el proceso de fraccionamiento de la cadena productiva, a que YPFB se puso a la venta en tres diferentes unidades de negocio: dos de exploración y producción (Chaco y Andina) y una tercera de transporte (Transredes)”. (Rodríguez- Carmona, 2008, pp. 80)

78 Ya en su momento se supo que la venta de las empresas en realidad era un negocio deseado por un sector de las élites tecnocráticas y el gobierno de los Estados Unidos. Lo cual explica la actitud prolija del BM en el acompañamiento a la implementación de la ley, pero por sobre todo las irregulares condiciones que sellaron la venta de las redes de transporte de YPFB a Enron-Shell.

79 Con todo el endeudamiento público externo incremento de \$us 3.777 millones en 1993 a \$us 4.233 en 1997, “pese a que con la Reunión del Club de París en 1995, Bolivia logro una condonación de 67% sobre \$us 978 millones negociados en la ocasión.

80 Ha de tenerse en cuenta que las empresas que adquirieron parte de YPFB hallaron nuevos pozos muy poco después de que empezaron a operar en Bolivia. El estado boliviano, mediante el Decreto Superior 24806, dejó de obtener ingresos importantes en materia de impuestos a las empresas petroleras por cuenta de la renegociación de los contratos de riesgo compartido. Ver: (Rodríguez- Carmona, 2008)

(en especial soya), siendo el departamento de Santa Cruz el de mayor aporte en este rubro. Por otra parte, la tasa de desempleo no cesó de incrementar pasando del 3,1% en 1994 al 4,4% en 1997. La pobreza aumentó del 51,6% al 52,3%, al igual que la indigencia que pasó del 19,8% al 22,6%. Sin duda, la política monetaria siguió siendo la más efectiva, pues se logró continuar con la reducción de la inflación, misma que llegó en 1997 al 4.4%.<sup>81</sup>

## **2.6. Del retorno del dictador y la Bolivia socialmente solidaria (PGDES-1997) ... con la doctrina neoliberal**

Al tránsito de 12 años de políticas monetaristas y de liberalización de los mercados (1985-1997) la situación socioeconómica de Bolivia no dejó de deteriorarse. La afluencia de inversión extranjera directa, la estabilización como condición *sine qua non* de la organización económica del Estado, el estímulo a las exportaciones en tanto núcleo del proyecto de acumulación, en suma, la doctrina económica inspirada en las agencias multilaterales, y admitidas con beneplácito por el bloque dominante, mostraron signos de agotamiento al iniciar el nuevo siglo. Sí bien las políticas de austeridad, control fiscal, reducción del gasto público, reorganización de la política tributaria, modificación de la política cambiaria y monetaria, en fin, el arsenal de instrumentos macro y micro económicos dispuestos para frenar la hiperinflación de la década del 80 evidenciaron estupendos resultados, nada de ello logró evitar la debacle social de un Estado reformado para acentuar su condición instrumental.

En tales circunstancias, el control y mando sobre del sistema político cada vez más se tornó de difícil manejo. La crisis precipitada por un proyecto político y económico incapaz de incluir a las mayorías sociales, mostró la negligencia de las instituciones para tramitar conflictos históricos agudizados por la elevada inconformidad de organizaciones campesinas, indígenas, vecinales, y en menor medida obreras. Los intentos por readecuar el funcionamiento político del Estado y la administración pública, de cara a ampliar y canalizar la participación social en el marco del principio de gobernanza, no lograron el propósito

---

81 Sobre el balance económico de este periodo ver: (Ortiz Hissa, 2007).

esencial de legitimación de las instituciones políticas. Antes bien, la corrupción (ligada a la malversación de recursos públicos, las concesiones hechas a capitales foráneos y el fenómeno del narcotráfico) expandida por distintos aparatos del estado, socavaron aún más la débil legitimidad del Estado surgido de los estertores de la dictadura.

Las mediaciones sociales, antaño funcionales al orden político del nacionalismo revolucionario y la dictadura, se intentaron reorganizar con la pretensión de ampliar el vínculo y el trámite de las demandas sociales entre la sociedad civil y la sociedad política. De allí que la reforma al sistema electoral y de partidos pretendió con las circunscripciones uninominales hacer más eficaz la acción de los partidos políticos en lo local y regional<sup>82</sup>. No obstante, aun cuando surgieron algunas formaciones partidistas de *outsiders* (como el partido Unión Cívica Solidaria UCS) que llenaron la oferta política con discursos nacionalistas pasados con un barniz indigenista (es el caso de CONDEPA), mismos que lograron atraer la atención de votantes en La Paz y Santa Cruz - sobre todo en el caso del primero - (M. García, 2001), el sistema político no logró integrar las demandas de los sectores agrupados en los comités cívicos de las regiones más golpeadas por la pobreza (Potosí, Oruro, Sucre). De hecho, varias organizaciones sociales culminaron fundando sus propios instrumentos políticos de lucha. Por consiguiente, ad portas del siglo XX no solo quedó en evidencia los límites del modelo de acumulación, más aún la crisis social, casi de tintes orgánicos, agrietó la unidad política galvanizada en torno al proyecto de estabilización. En consecuencia, el elemento abigarrado de la sociedad boliviana quedó al descubierto, y junto con él los proyectos históricos de autodeterminación de las masas. Más allá de los llamados a la cohesión e integración social, fue la fuerza de la multitud y sus memorias de lucha, la emergencia de los no-lugares de la política (Tapia, 2009), el peso de la organización económica emanada de las formas comunales del ayllu, de la capacidad asociativa de los sindicatos y la solidaridad de las juntas vecinales, los atributos que insurgieron como potencia edificante de las relaciones sociales.

Frente a la insinuación de estos elementos de crisis (de manifestación de la incapacidad del bloque dominante para dirigir el proyecto social) el gobierno de Banzer pretendió reaccionar intentando reajustar las alianzas de gobierno, y reorganizando los acuerdos políticos entre las fuerzas sociales cercanas al régimen. De allí que el PGDES (P. de la R. Bolivia, 1997) se

---

82 La idea de retomar el control de las organizaciones campesinas que hasta el 1974 configuraron el pacto campesino-militar no dejaba de resonar como un viejo anhelo del bloque en el poder.

elaboró recogiendo algunas de las propuestas surgidas de rondas de dialogo sostenidas con actores sociales de distinto cuño, rondas cuyo propósito fue el de servir como una bisagra entre el Estado y los agitados actores sociales del país.

Interesante pues resulta practicar una lectura “sintomática”<sup>83</sup> del PGDES-1997, esto es, una interpretación que haga aflorar en lo enunciado lo apenas insinuado entre líneas (lo latente en lo manifiesto), así como los implícitos esbozados en el documento. Algo similar ya hemos intentado en este trabajo, por ejemplo, cuando advertíamos en el análisis del plan de Goni un viraje discursivo que buscó incorporar dimensiones y actores de la sociedad boliviana excluidos habitualmente de las directrices de planeación nacional, y en general de las políticas de Estado. Sostuvimos, que dicho viraje fue producto en parte una presión de instancias internacionales (organizaciones multilaterales, etc.), pero también, y de forma principal, una pretensión de afianzar la unidad de mando del régimen a través de la legitimación de las políticas neoliberales. De forma similar, el PGDES-1997 fue elaborado atendiendo a un propósito legitimador del proyecto de estabilización, lo cual incluyó reafirmar la voluntad de avanzar en la reforma del Estado y el proceso de acumulación subordinado a los capitales trasnacionales; la diferencia estribo en que el plan tuvo que ser concebido ya no bajo la fascinación de los resultados de la NPE, sino bajo las consecuencias materiales de aquella, es decir, la crónica situación socio-económica del país.

## **2.7 La planeación en el gobierno de Hugo Banzer: del PGDES-1997 a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRB)**

Para exponer las antinomias que recorren la historia de Bolivia podríamos parafrasear una nota al pie incluida en el ensayo “las masas en noviembre” de René Zavaleta, allí el sociólogo nuestroamericano sostuvo:

---

83 La lectura sintomática sirve en este trabajo como una herramienta para hacer emerger lo latente en el discurso tecno-político (plan), la intención es entrever o advertir en los asuntos enunciados las preocupaciones no expresadas pero a intervenir por la estrategia de acción del Estado. Sobre la lectura sintomática puede verse: Best, S., & Marcus, S. (2009). Surface Reading: An Introduction. *Representations*, 108(1), 1-21. Recuperado de: 10.1525/rep.2009.108.1.1. También: Gainza, M. (2014) "Zizek y Althusser. Vida o muerte de la lectura sintomática.," *Décalages*: Vol. 1: Iss. 1. Recuperado de: <https://scholar.oxy.edu/decalages/vol1/iss1/3> 0020. La lectura sintomática es una forma de lectura crítica basada en el análisis de los textos con el propósito de identificar la relación entre lo manifiesto y lo latente, lo presente y ausente articulado en la escritura.

“Las contradicciones son frecuentes en la política de Bolivia. Siles fue el jefe del temidor revolucionario y después jefe también del despertar democrático. Quiroga fue un opositor apasionado al MNR de la hora de las masas, pero también, después, el denunciante más esforzado de las dictaduras prebendarias. Los casos podrían proseguirse bastante.” (Zavaleta, 2009, pp. 249)

En la senda de esta disertación nos sentimos tentados a decir que Hugo Banzer fue el dictador que liquidó el Estado nacional-popular del 52, y el gobernante democrático que hubo de encarar el desvanecimiento del proyecto hegemónico inaugurado con la transición democrática de 1982. Es cierto, por otra parte, que lo suyo no fue tan contradictorio. Su estilo prebendal y patrimonialista no cesó de repetirse en uno y otro momento. Aunque el primero bajo el ropaje de déspota y en el segundo con el atuendo del más contumaz de los republicanos. Siendo así, y no por pura arbitrariedad, surge la tentación de recordar el famoso pasaje de “el dieciocho brumario de Luis Bonaparte” en el que Marx (2015, pp. 151) señaló: “Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal aparecen, como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar: una vez como tragedia y otra vez como farsa”.

Y fue justo eso, el estar frente a una incomprensible caricatura, lo que sintieron algunos bolivianos cuando el 4 de junio de 1997 Hugo Banzer retornó al poder presidencial por la vía democrática. Con el 22,3% de los votos en las elecciones nacionales, el máximo dirigente de ADN recibió el espaldarazo de distintas fuerzas políticas en el congreso, mismas que integraron la coalición “compromiso por Bolivia”<sup>84</sup>. En buena medida la campaña electoral del longevo dirigente consistió en desacreditar la política del MNR por sus magros resultados económicos tras el proceso de capitalización. Ello, por supuesto, no significó que fuese contrario a las líneas centrales del proyecto neoliberal, cuya esencia doctrinal compartió casi desde sus años de dictador. Por tanto, una vez más fue dicha doctrina la que sirvió de columna vertebral al plan nacional de desarrollo. Para quienes hacían parte del bloque en el poder, la continuidad de la política económica no estaba en discusión. Al fin y al cabo, las distintas medidas habían beneficiado especialmente a los sectores empresariales ligados a

---

84 La coalición estuvo integrada por el “MIR, el PDC, Condepa, la Nueva Fuerza Republicana (NFR) y la Unión Cívica Solidaridad (UCS), formaciones que, además de la FSB, el FRI y el Katarismo Nacionalista Democrático (KND), pasaron a integrar la llamada megacoalición de gobierno, la más amplia desde la restauración de la democracia.” Hugo Banzer Suárez [PDF]. 17 de febrero del 2016. Recuperado de: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/bolivia/hugo\\_banzer\\_suarez](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/bolivia/hugo_banzer_suarez)

las exportaciones (agronegocio, minería)<sup>85</sup>. No obstante, lo que sí empezó a ser objeto de atención fue el acelerado deterioro de los indicadores sociales, particularmente la contracción del empleo, cuyos efectos sociales fueron interpretados como eventual fuente de agudización de conflictos. Por demás, ya era palpable el efecto del desempleo en el país allí donde miles de familias se dedicaron, tal como lo hemos referido, al cultivo de coca. Es a razón de la situación crónica de pobreza que el PGDES se orientó a *mitigar* los impactos causados por más de una década de políticas sociales regresivas. Sin embargo, la interpretación del problema y las medidas para encararlo siguieron siendo las mismas, es decir políticas focalizadas y asistenciales subsidiadas por la cooperación internacional, y diseñadas por las agencias multilaterales.<sup>86</sup> La elaboración del PGDES de 1997, y después la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP-2001), fue precedida por los llamados “Diálogos Nacionales I y II” respectivamente<sup>87</sup>. El PGDES-1997 fue aprobado mediante D.S 24916 el 5 de diciembre de 1997, siendo el responsable de su diseño el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) que reemplazó al MDSMA. La concepción del desarrollo esgrimida en él siguió siendo la noción de desarrollo sostenible, a la que se le agregó el enfoque de género mediante la suscripción del D.S 24864, por el que se dictó disposiciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

En líneas generales, podríamos señalar que se trata de un plan que busca afianzar, así como reconducir, algunas de las políticas concebidas y ejecutadas por el anterior gobierno. De tal forma, se fijó un marco de políticas económicas destinadas a sostener el patrón de acumulación basado en la exportación de commodities, y de forma específica, la liberalización y expansión del mercado financiero a través de instrumentos como la Ley de

---

85 Empero, Arze (2002, pp. 529) a partir de la comparación de registros históricos desde la década del cincuenta sostiene que el modelo económico neoliberal condujo a una reducción de las exportaciones y un incremento de las importaciones. De acuerdo a estadísticas de la CEPAL Bolivia pasó de tener un coeficiente de exportaciones (respecto al PIB en dólares de 1995) en 1950 de 35.1 a 20.4 en 1999, mientras que las importaciones se incrementaron de 13,8 a 20.9 en el mismo periodo.

86 Dada la considerable afluencia de recursos en el periodo 1992-2001 por concepto de I.E.D (\$us 5328 millones), y financiamiento externo entre el 1987 a 1997 (\$us 7000 millones), el economista Eduardo Arze (2002, pp. 523) cuestionaba el casi inocuo impacto social dado a estos recursos.

87 Al respecto Perés (2009, pp. 85) puntualiza: “A partir del recojo de insumos de las Mesas Nacionales de Diálogo y Concertación efectuadas en septiembre de 1997, que convocó fundamentalmente a los denominados “actores funcionales”, es decir, representantes sectoriales y de los principales gremios del país, se proponía mantener las bases macroeconómicas establecidas (estabilidad económica y disciplina fiscal) y complementar el modelo establecido bajo el enfoque de “economía social de mercado”. Priorizaba la lucha contra la pobreza, el combate al circuito coca-cocaína y la lucha contra la corrupción”

Propiedad y Crédito Popular y la garantía a las inversiones extranjeras<sup>88</sup>; de igual forma, se reafirmó la política monetaria y cambiaria que a su vez aseguraron la rentabilidad de las inversiones financieras. Para adelantar dichos propósitos se formuló cuatro pilares estratégicos: oportunidad, equidad, institucionalidad e integridad. Todo ello bajo la premisa de la construcción de un “Estado de interés general”. En realidad, y más allá de los aspectos específicos a los que se enfocaba cada pilar (productividad, política social, profundización de la LPP, y política antinarcóticos), el PGDES-1997 tuvo por núcleo común esbozar una política de contención al ascenso de la lucha social y los factores detonantes de aquella, esto mediante dos directrices centrales: de un lado, el fomento de una política de institucionalización de los conflictos a través del llamado al Diálogo Nacional (P. de la R. Bolivia, 2000) y la profundización de la descentralización administrativa para así facilitar soluciones a los problemas locales desde lo local (planeación territorial)<sup>89</sup>; y de otro, las

---

88 Es de particular interés subrayar que en ninguno de los P.N.D elaborados con anterioridad al PGDES-1997 se había otorgado tanta atención al desarrollo del mercado de capitales. En una tendencia que se agudiza a escala mundial desde mediados de los setenta, los límites en los rendimientos de las inversiones en el sector primario y secundario de la economía, dieron paso a la insaciable generación de ganancia a través del negocio especulativo y bursátil. La tendencia fue facilitada por la presión que impusieron las I.F.I para desregular este tipo de mercados. En este sentido, una política recomendada a los países en vías de desarrollo fue la de promover la financiarización de las múltiples formas de transacción existentes en la sociedad. De acuerdo al PGDES-1997: “El sistema financiero generará nuevas fuentes de ahorro, sobre todo en sectores como el pequeño productor, campesino e indígena y el pequeño empresario, que no ha sido adecuadamente incorporados a las actividades de financiamiento, propiciando además el incremento en la captación ahorro mediante la oferta de un mayor número de instrumentos. Así mismo se promoverá el acceso al crédito de los pequeños productores mediante la aplicación de mecanismo como el “leasing”, el “factoring” o la tarjeta de crédito para la adquisición de insumos. La ley de Propiedad y Crédito Popular abre una clara perspectiva en este sentido... Se buscara el fortalecimiento de la estabilidad del sistema financiero para asegurar, dentro de límites prudenciales, los depósitos del público confiado a los intermediarios del sistema financieros...Para fortalecer el mercado financiero e inmobiliario es necesario perfeccionar la legislación normativa de los derechos de propiedad y desarrollo de mercados secundarios de hipotecas...Esta política deberá permitir el desarrollo de un mercado de capitales sano y dinámico para que reaparezca, , con vigor, el financiamiento de mediano y largo plazo para los nuevos proyectos de inversión, así como la ampliación y diversificación de los recursos de capital de las empresas existentes. Con este propósito, se impulsará el mayor dinamismo en la nueva bolsa de valores y la presencia de la banca extranjera como una acción para promover la competencia del Sistema Financiero nacional.” (1997, pp. 18-21)

89 Con auspicio y enorme influencia de la cooperación internacional las agencias de cooperación internacional (en especial la GTZ) recomendaron a Bolivia fortalecer los mecanismos de planeación territorial. Susceptible a estas recomendaciones (¿presiones?) Banzer decidió convertir la otrora Subsecretaria de Ordenamiento territorial del antiguo MDSMA en la Dirección de Ordenamiento Territorial del MDSP. Bajo el auspicio de esta dependencia en el 2001 se publicaron los Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial, mismos que buscaban la organización del espacio a partir de ejercicios de planeación local (ver: Perés, 2007, pp. 80-83). Cómo lo hemos anotado el enfoque territorial de los programas de cooperación y de los organismos de planeación tuvo su origen no solo en la preocupación por integrar dicha variable a los procesos de desarrollo, sino además afianzar la capacidad de organización del Estado en los territorios, así como elevar la legitimidad

políticas contra la pobreza, que después de la admisión de Bolivia en la iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) del G8, perfilaron el diseño obligado de la cabo, efecto, la política de diálogo impulsada por el gobierno con sectores gremiales, partidos políticos y otros actores de la sociedad civil, buscó desactivar conflictos que en dos direcciones empezaban a pronunciarse con elevado grado en el seno social: las manifestaciones de indígenas, campesinos, y juntas vecinales; y las exigencias hechas por el Comité Cívico de Santa Cruz en demanda por mayor autonomía departamental (Laserna y Villarroel, 2008)<sup>90</sup>. Empero, los diálogos se hicieron en lo fundamental con los sectores de la sociedad civil que o bien participaban del bloque en el poder, o al menos, se encontraban en su radio hegemónico. Allí radicó uno de sus yerros. El gobierno de Banzer, repitiendo la obstinada tendencia de las élites políticas bolivianas de excluir a los contendores políticos, llevó a cabo unos diálogos casi autorreferenciales (Ver: Rodríguez-Carmona, 2009, pp.115)<sup>91</sup>. Esto es válido para los dos ejercicios de diálogos promovidos por el gobierno del exdictador.

La segunda mesa de diálogos celebrada en el 2000<sup>92</sup> (justo después de que se detonara la llamada guerra por el agua en Cochabamba) fue promovida “tanto por la iglesia católica con el Foro Jubileo 2000 (perdón de penas y deudas) como por el gobierno de Bolivia con el apoyo de la Cooperación Internacional” (Peres, 2009, pp. 86), ésta fue el resultado de las obligaciones adquiridas por Bolivia en el marco de la HIPC (como atrás se había indicado); es decir, más que una disposición genuina al diálogo, la segunda ronda de conversaciones entre el Estado y sectores de la sociedad civil fue un simulacro de concertación hecho para acceder a la financiación de los países donantes de la HIPC. Otras, sin embargo, fueron las formas con que se respondió a las demandas del Comité Cívico de Santa Cruz, para quienes

---

de las acciones estatales en lo local a través de la institucionalización de la participación de las comunidades desde lo territorial.

90 En el estudio elaborado por Laserna y Villarroel (2008) puede apreciarse al ascenso vertiginoso de la conflictividad social desde 1997, momento en el que se eleva las demandas y luchas de urbano-rurales contra el Estado.

91 Rodríguez-Carmona (2009) realizó un estado del arte de las evaluaciones a las políticas de la EBRP. Al respecto refiere un trabajo de la ONG británica “Visión Mundial” (Ribera, 2006 citado en Rodríguez-Carmona 2009) en la que se señala los problemas de déficit de participación como uno de los factores causantes del fallo de la estrategia.

92 “El dialogo y la EBRP fueron institucionalizados a través de la Ley No. 2235 del Diálogo Nacional (LDN), de fecha 31 de julio de 2001” (Perés, 2009, pp. 86). La elaboración de la EBRP pasó de ser responsabilidad del MDSP a la Vicepresidencia y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE). Ello a razón de la desconfianza del gobierno Banzer con los funcionarios del MDSP, quienes eran considerados más cercanos al MNR.

siempre existió disposición al diálogo (léase esto como recursos para atender las exigencias de los poderosos gremios de la región del occidente boliviano)<sup>93</sup>. Por su parte, la EBRP estuvo enmarcada en los condicionamientos puestos por el FMI y el BM para que Bolivia accediera a recursos de cooperación internacional<sup>94</sup>. En el contexto del ingreso a la HIPC las autoridades adoptaron como esquema para la elaboración de políticas contra la pobreza las pautas del denominado “Instrumento para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PRGF por sus siglas en inglés) del BM. Dichas pautas señalaban como requisitos de política el que los países aspirantes a los paquetes de ayuda realizaran ajustes estructurales de sus economías, y diseñaran y ejecutaran políticas contra la pobreza junto con actores de la sociedad civil, ONGs, etc. Para algunos estudiosos de la sociedad boliviana la adopción de este tipo de políticas significó la muestra más palpable de la pérdida de soberanía del Estado boliviano, y la subordinación a las agencias multilaterales y los estados dominantes en estas (Escobar & Guaygua, 2008; Morales Escoffier, 2008; Rodríguez Carmona, 2009). Vale decir que estas erráticas políticas económicas y sociales, exacerbaron la conflictividad social, en tanto que al impulsar la privatización de sectores tan sensibles como los bienes públicos, dieron lugar a fuertes estallidos cívicos como el que se produjo en Cochabamba en el 2000. Como se sabe por “sugerencia” del BM y el FMI el gobierno Banzer vendió la empresa estatal de distribución de agua SEMAPA al consorcio internacional Aguas de Tunari<sup>95</sup>, esta última al

---

93 Kohl y Farthing nos recuerdan que: “Poco después de que Tuto se posesionara como un presidente saliente, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) como representante de los más grandes terratenientes del país y respaldada por el Comité Cívico Cruceño controlado por la oligarquía, exigió que el gobierno subsidie los préstamos de los empresarios agrícolas que habían entrado en mora. Como copiando de un libreto de activistas campesinos, ellos amenazaron con realizar bloqueos. Después de acaloradas negociaciones, Tuto perdonó las deudas comerciales menores a \$us 5.000 y garantizó el derecho a la tenencia aun a aquellos que habían recibido enormes extensiones de tierras fiscales durante la desacreditada dictadura de García Meza, entre ellas, predios en áreas protegidas, parques nacionales y reservas (La Prensa, 3 de octubre de 2001.” (2007, pp. 270)

94 A finales de los noventa el discurso y las políticas del BM respecto al papel de los Estados en la promoción de economías de libre mercado se reorientó. En efecto, la organización multilateral destacó el rol regulador del Estado para armonizar las condiciones del “desarrollo”, lo cual constituyó una modificación con relación al discurso más ortodoxo del Consenso de Washington. Desde luego, esto no significó un cambio del sentido y fundamento último del BM, se trató tan sólo de un cambio en la estrategia de impulso a las reformas neoliberales impulsadas a nivel global. (Mundial, 1997)

95 El BM y el FMI presionaron la venta de empresas públicas para obtener créditos de las agencias financieras internacionales. Como parte de las reformas de segunda generación enmarcadas en la doctrina neoliberal se buscó privatizar bienes comunes como el agua. Es el caso de “La Ley de Aguas 2029, de 1999, que fijaba estándares y políticas nacionales para los sistemas de agua potable y alcantarillado, y estableció reglas para la venta de los sistemas de agua de Bolivia, aunque la privatización tuvo lugar en La Paz y Cochabamba antes de su aprobación”. (Kohl, B. y Farthing, L., 2007, pp. 260)

elevant las tarifas y negarse a expandir el servicio fue rechazada enérgicamente por los cochabambinos/as en lo que se conoce como la “guerra del agua” (Oszust, 2016).

Sin duda, ello fue un ejemplo de las reacciones desencadenadas por el tipo de políticas promovidas por las instituciones multilaterales. De cualquier forma, y para volver al eje de nuestro análisis, es pertinente apreciar con detenimiento lo que el PGDES-1997 refirió en torno al Estado. Importante señalar, para tal efecto, que el plan dedicó una sección para introducir sus concepciones sobre el particular. Así, en un tono conciliador y retórico se aludía a la necesidad de continuar la superación de la instrumentalidad del Estado boliviano a partir de la consolidación del proceso democrático, del que la convergencia nacional sería su catalizador. Según el PGDES (1997) era necesario construir un: “Estado de interés general” del que se hicieran partícipes distintos actores, para de este modo afianzar el proceso de “interrelación con el Estado y con la sociedad civil y con el Estado y el mercado, bajo el principio de que la sociedad direcciona al estado” (pp.8). En esta línea, el documento señala que de la capacidad para realizar esta premisa dependería la posibilidad de:

“superar la concentración del poder y la riqueza; la exclusión de los pueblos originarios, el marginamiento de grupos humanos mayoritarios, así como la desarticulación territorial en la búsqueda de un gobierno central, no solo legal sino también legítimo, que sea producto de la participación activa de la población en todos sus estratos.” (PGDES, 1997, pp.8).

Las fisuras sociales provocadas por más de una década de políticas enmarcadas en el recetario neoliberal dejaban sus huellas en el discurso de planeación. El quehacer de las autoridades planificadoras debió abordar el espinoso asunto que más allá de las oficinas burocráticas era *vox populi*: el cansancio con las políticas fondomonetaristas y el avance de fuerzas sociales contrarias al bloque en el poder. En consecuencia, la puesta en escena del discurso público sobre la acción del Estado se enfrentó al dilema de recoger el malestar social, sin que ello supusiera quebrantar los compromisos económico-políticos establecidos con las fracciones de clase dominantes. El gobierno de Banzer fundó sus anhelos de garante del orden hegemónico en el llamado a una convergencia nacional para legitimar lo que a fuerza de la realidad era ilegítimo. Recurso manido, la convocatoria a un gran consenso social, hecho por dirigencias desconectadas de las mayorías sociales, solo pudo quedarse en un llamado al vacío. Las demagógicas soluciones de una intelectualidad orgánica atrapada en el ensimismamiento de sus posiciones preveía la limitación del recurso: la insistencia de que la única forma de resolver la crisis social era lograr “un Estado de interés general”

direccionado por la sociedad fue percibido por las masas como lo que no había dejado de ser en mucho tiempo, es decir, como “el Estado del interés particular” direccionado por el mercado y sus beneficiarios (F. X. Barrios, 2000).

La concepción de Estado esgrimida en el PGDES-1997 no cesó de repetir los lugares comunes de sus predecesores. La remisión a la idea de la institucionalización de la participación ciudadana, descentralización administrativa, y expansión de la democracia se reiteraron como fórmulas habituales para subsumir las inconformidades sociales con el modelo de desarrollo ensayado desde los ochenta. El discurso democrático del plan, aun con sus manifiestas ambigüedades, y sus imprecisas referencias a un todo e indefinido colectivo, contenía la aspiración estratégica de canalizar lo que en potencia empezaba a resurgir: la movilización plebeya. Ciertamente es que el proyecto político de Goni (así como su PGDES) procuró ser más meticuloso en el desarrollo de esta estrategia, no obstante, el gobierno de Banzer, sin dejar al lado el libreto, intentó repetir bajo la metodología de los diálogos nacionales (con opacos resultados) este mismo propósito; al fin y al cabo, de lo que se trataba era de retomar el control de las mediaciones políticas, esto es, de preservar la capacidad de determinación de la sociedad mediante el seguimiento y subsunción de las fuerzas políticas de la sociedad boliviana<sup>96</sup>. Por demás, observamos que la función planificadora desplegó aquí todo su arsenal de herramientas: organización de la intervención del Estado, articulación de las demandas de sectores subalternos en el discurso hegemónico del bloque en el poder, priorización de modelo de acumulación sobre las insatisfacciones sociales, reordenamiento de la estructura estatal para atender a los anteriores propósitos, previsión de la conflictividad social, etc. Todo ello desde un horizonte de visibilidad extraviado entre las orientaciones políticas de instituciones foráneas y la obsecuencia con los intereses de los sectores exportadores y financieros<sup>97</sup>. De este modo, el componente autorreferencial que caracteriza

---

96 En este sentido creemos ver una comprobación de la tesis de René Zavaleta respecto a que “el Estado mismo es un actor consciente (o se propone serlo) dentro de la sociedad civil, sea como productor, como emisor ideológico y aun como facción, según el momento del desarrollo de esa relación” (Zavaleta, 2009, pp. 330).

97 Wiggins *et al.*, desde una perspectiva neoinstitucional, observan que el estado boliviano se ha conducido paradójicamente entre ser un estado débil cuando se trata de garantizar derechos fundamentales y fuerte para favorecer a los sectores dominantes de la sociedad: “The same weak state that cannot exercise key functions for the general good, can, however, confer particular favours. It can allocate property rights. It can grant monopoly privileges, provide protection from imports, exempt enterprises from tax, and so on. Hence there are good reasons to try and gain influence within the government. Large-scale enterprises have thus curried favour with politicians and senior civil servants to advance their interests in what can be seen as ‘crony capitalism’. But the same particular favours<sup>2</sup> that government confers, also robs it of legitimacy in the eyes of the rest of the population.” (2006,3).

todo esfuerzo planeador fue llevado al límite de su propia disolución, permitiendo más bien una operación tautológica entre los intereses del bloque en el poder y las políticas planeadas y ejecutadas por este.<sup>98</sup> En tal sentido, ni el PGDES-1997 ni la EBRP lograron ser instrumentos de política eficaces para estabilizar la autoridad del gobierno Banzer, ni de su sucesor, el tecnócrata Jorge Fernando “Tuto” Quiroga<sup>99</sup>, tras el fallecimiento del exdictador en el 2001<sup>100</sup>.

Por el contrario, la emergencia de distintos actores socio-políticos que exigían un cambio de rumbo del establecimiento a través de la movilización social fue un hecho, y con ello el cuestionamiento del talante hegemónico del proyecto neoliberal. La dinámica de la movilización social creció vertiginosamente. Los desaciertos del “Plan dignidad” para erradicar y combatir las cadenas de producción del narcotráfico no solo dejaron en evidencia la participación de miembros del gobierno en las mafias que controlaban los capitales ilícitos,

---

98 En efecto, si tal y como lo hemos indicado en la sección del marco conceptual de este documento, los organismos planificadores funcionan como sistemas autorreferenciales del Estado, y “los sistemas constituidos de modo autorreferencial deben ser capaces de distinguir entre lo que es propio del sistema (sus operaciones) y lo que se atribuye al entorno” (Baraldi, Corsi y Esposito, 1996), podemos sostener que los organismos tecnopolíticos de planeación, encargados de direccionar el proyecto neoliberal en Bolivia, tuvieron que procurar resolver la aporía de un bloque en el poder sabedor de su responsabilidad en la crisis política y económica pero que, sin embargo, insistía en implementar las políticas económicas que le habían originado. Al final, sectores dominantes y decisores públicos, confundieron el país retórico del plan con la realidad, descuidaron distinguir la emisión ideológica del estado con los hechos que sacudían Bolivia.

99 Tuto Quiroga no fue ajeno a la tradición de rotar entre cargos directivos del sector privado y público del país. Vicepresidente de Proyectos e inversión del Banco Mercantil de Bolivia, se ocupó después como subsecretario de Inversión Pública y Cooperación Internacional dentro del Ministerio de Planeamiento, también como ministro de Finanzas bajo la presidencia de Jaime Paz Zamora.

100 Rodríguez-Carmona (2009) refiere el estudio de caso que adelantó el BM en el marco de la implementación de la EBRP - (CDF Evaluation Secretariat (BM). Evaluación del Marco Integral de Desarrollo (Comprehensive Development Framework, CDF). Estudio de Caso de Bolivia. Anexo 3: CDF y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), Banco Mundial. August 2, 2002, p. 62- 66) - en este documento incluso se señala que existía: “una cultura de elaboración de planes y estrategias (“planitis”) que se reduce a la producción de documentos. La planificación está separada/divorciada de la inversión pública y no es considerada como un instrumento estratégico de gestión y trabajo. El Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) es más un documento formal (plan oficial del gobierno) que no se cumple y que las acciones sectoriales desarrolladas en los ministerios no se insertan/reflejan en las estrategias de éste. Existe un déficit en cuanto a armonización de políticas en la gestión gubernamental, evidenciándose bajos niveles de concertación y coordinación intersectorial y dificultades en la coordinación/articulación de los propios sistemas establecidos en la Ley Safo (SISPLAN - SNIP - SPO, etc.)” (pp.86) En el mismo documento, se sostenía que una causa de las limitaciones de la EBRP radica en que: tuvo un peso más en la participación de los actores territoriales (municipales) que en las organizaciones funcionales o gremiales. La heterogeneidad y diversidad cultural y social en el país exige los procesos de construcción de las visiones compartidas que reconozcan y partan de asumir y comprender la mayor complejidad de la sociedad boliviana y de su tejido social y cultural; la exclusión social, cultural y política como temas de primer orden, no fueron enfrentados y aún no resueltos en la problemática del desarrollo y lucha contra la pobreza” (pp.88)

sino que además suscitó el repudio de las familias campesinas en las zonas donde se sembraba la planta de coca. Al ascenso de fuerzas políticas como el MAS, en las regiones afectadas por la política securitaria y represiva de contención al cultivo de la coca<sup>101</sup>, se sumó el avance de otras organizaciones sociales provenientes del tejido profundo de la formación social abigarrada de Bolivia. Tal como lo habíamos esbozado líneas atrás, las organizaciones campesinas e indígenas, así como de mujeres, recobraron el impulso organizativo y la capacidad de incidencia y agenciamiento en las estructuras políticas del país<sup>102</sup>. Varios aspectos resultan clave en este sentido: por un lado, el entrelazamiento de las memorias de lucha de largo, mediano y corto alcance del movimiento social y organizaciones políticas, cuya confluencia se expresó en un discurso contrahegemónico de enorme irradiación social (la conjugación de estas memorias hizo manifiesto el deseo emancipatorio de lo indígena frente a la exclusión racial y étnica, la demanda de soberanía y autodeterminación nacional frente a la subordinación neocolonial, y la lucha por los bienes comunes frente a las políticas privatizadoras del neoliberalismo)<sup>103</sup>; en segundo lugar, resulta de enorme importancia la reorganización que tuvo el bloque popular desde finales de los setenta, en ese curso de tiempo el movimiento obrero cedió su lugar de vanguardia en las luchas sociales (quizá a causa de las vicisitudes internas y externas que redujeron su capacidad de maniobra frente a las condiciones imperantes en la fase actual del sistema mundo capitalista) e insurgieron otras fuerzas que se proyectaron desde lo local y territorial; y por último, a partir de los espacios abiertos por las reformas al sistema electoral y la participación política (LPP), la conformación de partidos políticos en el bloque popular, cuya acción logró generar la adhesión de sectores rurales y urbanos a través de la articulación de la agenda de los movimientos sociales y juntas vecinales, para así disputar el “vacío del nacionalismo dejado

---

101 Por demás, se hace interesante apreciar como el Estado intenta un control territorial y social a través de la definición y ordenamiento categorial de aquel. Un ejemplo de ello son las regiones del Chapare y de los Yungas que, atravesadas por la economía del cultivo de la coca, fueron afectadas por la Ley 1008 “Régimen de coca y sustancias controladas” con la cual el gobierno Paz Estenssoro estructuró su política antinarcóticos a partir de la diferenciación del estatus de las zonas de cultivo, para así otorgar un trato preferencial a unas (las consideradas tradicionales) y represivo a otras (excedentarias).

102 Pablo Villegas (2010, pp. 149-172) plantea un esquema cronológico para comprender los ciclos de movilización social frente a las políticas neoliberales. Así mismo, explica los factores que condujeron a una reorganización del bloque popular, y razona sobre los factores que condujeron a sus divisiones, tensiones o fragmentaciones en el periodo 1985-2003.

103 Esta tesis ha sido desarrollada por Silvia Rivera, Luis Tapia, y Raúl Prada. Hemos empleado esta interpretación acerca de los sujetos, tiempos y espacios de la lucha social en Bolivia para sostener que tal planteamiento puede ser de utilidad para pensar las reverberaciones del ciclo de lucha social, y la activación de sus memorias colectivas, en el primer plan nacional del “proceso de cambio”.

por el giro neoliberal del MNR” (en particular este es el caso del MAS) (Stefanoni, 2007, pp. 70).

Así pues, en el lapso del 2000 al 2005, los movimientos sociales no cesaron de impugnar la legitimidad del bloque en el poder, a la par que constituir un proyecto plurinacional descolonizador. No obstante, sería un error considerar que la emergencia de los movimientos sociales (en sus formas comunitarias)<sup>104</sup>, y su impacto en el sistema político, fue el único factor que desencadenó la crisis orgánica del proyecto neoliberal. De hecho, tal y como lo reconoció en el 2004 el BM, las políticas de las instituciones multilaterales en torno a Bolivia forzaron un desenlace imprevisto, puesto que no calcularon las implicaciones sociopolíticas de la imposición de medidas promercado en una sociedad con altos niveles de pobreza<sup>105</sup>. Dicho escenario de descomposición hegemónica del bloque dominante, también resultó exacerbado por los fallos institucionales y administrativos del Estado cuasi-instrumental boliviano y una dirigencia incapaz de trascender sus intereses inmediatos. Transcurridos 50 años del abril revolucionario de 1952 algunos de los problemas más acuciantes no solo continuaron, sino que incluso se profundizaron: la subordinación al capital extranjero y a EE.UU. se reforzó, la exclusión racial se asentó y combinó con procesos de desigualdad social, el Estado exasperó sus formas represivas, los ánimos secesionistas entre las elites de la media luna del oriente se atizaron, etc. Bajo esta perspectiva, habría que preguntarse si acaso los llamados al diálogo social, la convergencia nacional, y todas aquellas fórmulas que en el papel buscaban fundar un Estado de “interés general”, no fueron sino formas de escamotear (o justificar discursivamente) la persistencia de un Estado aparente<sup>106</sup>(atravesado por la “paradoja señorial” como rasgo histórico de la ecuación social en

---

104 El análisis de las formas de la movilización en Bolivia ha puesto de relieve el carácter comunitario o comunal como una de sus principales características configuradoras (Linares, 2009; Tapia, 2002, Prada, 2008; Zibechi, 2006). Por otra parte, Leopoldo Múnera (2012) reflexiona sobre la relación dialéctica entre los movimientos sociales (comprendidos desde su atributo forma-comunidad) y el Estado (considerado desde la perspectiva de la forma-estado en la tesis de Negri) y las implicaciones sobre los procesos de cambio surgidos a inicios del siglo XX en Latinoamérica.

105 Desde luego, más que una declaración de responsabilidades, para el BM se trató de esclarecer las razones que condujeron a la desestabilización de su “alumno” ejemplar por más de 12 años. Más aún, incluso el diagnóstico elaborado fue equivoco. Cómo se sabe la pobreza, en sí misma, no explica la movilización social. El BM tanto como las élites políticas menospreciaron la capacidad de organización y lucha centenaria de los pueblos que habitan Bolivia, y su tenaz facultad de resiliencia. Sobre los informes de evaluación elaborados por el BM y el FMI ver: (Kohl, B. y Farthing, L., 2007, pp. 245, 287); (Arze, 2002, pp. 573-575)

106 René Zavaleta (2009, pp. 140) empleó esta concepto para comprender la forma estatal en la que no ha ocurrido una separación entre la sociedad política y la sociedad civil: “desprendimiento falso entre Estado y sociedad, como ocurre en el Estado aparente donde en realidad se llama Estado, por nominalismo, a una fracción; en realidad, el germen estatal está todavía sumido en la sociedad civil” ; Según Zavaleta ello se

Bolivia)<sup>107</sup>, en fase de reorganización. Parece ser ésta una hipótesis correcta, puesto que una vez terminado el gobierno del ADN la situación de Bolivia evidenció los efectos de un Estado frágil para conducir los conflictos por canales institucionales, carente de legitimidad para concertar decisiones socialmente vinculantes, y con limitaciones para generar entre las masas consentimiento moral e intelectual al proyecto político dominante. Estado al que, no obstante, y por paradójico que parezca, se dirigieron en última instancia parte de las demandas de los sectores movilizados, validando así su condición de interlocutor político legal.

Al culminar el gobierno de Banzer-Quiroga la economía nacional arrojó cifras preocupantes (Pereira, Loayza, & Santa Cruz, 1999). Se produjo un estancamiento del PIB

---

explicaría por cuanto las relaciones sociales, desde la que se configura la formación de aquel estado, no han logrado ser reorganizadas por la forma social capitalista, cuyo lógica central implica un grado de constitución intersubjetiva de igualdad formal. En dicho contexto, el Estado funciona más como agente de sectores específicos de la sociedad, más que como una instancia supra-ordenadora de la sociedad. Ello le incapacita para llevar tareas como la institucionalización de la unidad social, y el direccionamiento de la sociedad en su conjunto. Escritos como "Lo nacional-popular en Bolivia" (1986) formulan una explicación del advenimiento y continuidad de esa expresión aparente del Estado, y de las formas sociales que le acompañan. De acuerdo a Tapia (2002, pp. 195-202) con el concepto de Estado aparente Zavaleta logra realizar una lectura tanto marxiana como gramsciana de la estructuración del orden social (cuya síntesis decimonónica sería la nación); el mismo autor sostiene que el Estado aparente es: "un estado incompleto o un estado parcial. Está quebrado de varios modos, en varios tiempos y localidades. No puede construir un óptimo de correspondencia con su sociedad civil. Para empezar ésta no es algo homogéneo y unificado y existe sólo en algunas islas de la sociedad, en la medida que corresponde a una parte de la sociedad en lo máximo, a una parte dominante que no ha logrado unificar la diversidad social que, sin embargo, coexiste dominada." (pp.196). Es cierto que el concepto gramsciano de "bloque histórico" le resultó central a Zavaleta para pensar los modos histórico-políticos que asumen las relaciones entre estado y sociedad (es lo que el boliviano llama ecuación social). Sin embargo, no habría que olvidar las reminiscencias o los ecos de Weber en este concepto, al menos en el sentido de que un estado aparente se gesta en sociedades donde no se ha producido la democratización social o el "proceso de igualdad material o sea la producción del hombre jurídicamente libre" (Zavaleta, 1986, pp.9).

107 Con la expresión paradoja señorial Zavaleta procuró captar la condición supeditada del cambio político a los intereses más regresivos o conservadores de las élites en Bolivia. Zavaleta halló que las clases dominantes no reunieron ni las capacidades subjetivas ni materiales para avanzar en un proceso de transformación hegemónica del Estado, empero, fueron capaces de adaptarse a los cambios de cada momento histórico de la fase republicana: "la paradoja consiste en que [la clase o casta secular] es a la vez capaz de una insólita capacidad de ratificación *qua* dominante a través de las diversas fases estatales, de cambios sociales inmensos e incluso de varios modos de producción.... La carga señorial resulta así una verdadera constante en el desenvolvimiento de la historia de Bolivia" (Zavaleta, 1986, pp. 15). Sobre este concepto Luis H. Antezana (2009, pp. 123) anota: "Este tema, el de la continuidad, de la dominación oligárquica, se formulará, en sus últimos trabajos, como el de la "paradoja señorial" que marcaría la historia (gubernamental) boliviana. La noción de "paradoja señorial," dicho sea rápidamente, apunta hacia el hecho que, pese a las grandes movilizaciones populares que marcan a la sociedad boliviana y sus más profundas crisis, bajo diversas máscaras -que no excluyen, ciertamente, la apariencia de una posible burguesía nacional-, la tradicional oligarquía se las arregla para seguir ejerciendo el poder... La dominación oligárquica tiñe con sus ecos y restos coloniales los procesos de constitución, sobre todo, estatal en Bolivia. Y no es un mero factor "externo" sino, en rigor, un fuerte sedimento histórico en el hacer social de este país".

que pasó de una variación del 5% en 1997 al 2.5% en 2002, con una caída pronunciada en 1999 cuando tan solo llegó a un 0,4%. Por concomitancia el PIB per cápita también se deterioró al pasar del 2,9% en 1997 al 0.6% en el 2002. Tal indicador resulta desastroso si se toma en cuenta el hecho de que la tasa de crecimiento demográfico 1992-2001 fue 2,75% (Bolivia pasó de tener más de 5.5 millones de habitantes en 1980 a 8.5 millones al iniciar el siglo XXI). La tasa de desempleo casi se duplicó llegando al 8,7% en el 2002 después de reportar un 4,4% en 1997. El saldo en cuenta corriente continuó la senda negativa sostenida durante toda la década del noventa (-7,8% como porcentaje del PIB en 1999), cerrando al final de la administración Banzer en -4,5%. A diferencia de las administraciones anteriores la inversión extranjera directa se contrajo, pasando de \$us 728.1 millones en 1997 a \$us 674.1 en 2002, rubro que cayó aún más en el siguiente lustro. Mientras tanto, en consecuencia, la deuda externa como porcentaje del PIB pasó del 57,2% al 88, 2%, una escalada de terribles proporciones para la alicaída economía boliviana. Por supuesto, el elevado déficit fiscal junto con las escasas fuentes de ingreso, permitió que durante los gobiernos de la NPE los EE. UU (principal acreedor financiero) y las agencias multilaterales condicionaran su ayuda financiera a la implementación de políticas de ajuste estructural. Por otra parte, la deuda externa privada disminuyó en el periodo descrito, a razón de la crisis económica pero también por el financiamiento hecho directamente desde las casas matrices a las empresas multinacionales, este fue el caso de las empresas que operaban en el sector de agro negocios. Así mismo, casi todos los sectores económicos tuvieron un comportamiento errático, salvo el sector de hidrocarburos que en el periodo 1997-2001 registró un crecimiento del 9.6% de la mano de las inversiones en el departamento de Tarija. El sector agroexportador creció apenas el 1,51%, cifra tan reducida como la del sector industrial que tuvo un leve incremento del 2.06%, mientras que el minero retrocedió al -1.92%. Así mismo, las diferencias espaciales (y por ende, desigualdades) del patrón de acumulación aumentaron entre los departamentos de oriente y occidente, y a nivel rural y urbano<sup>108</sup>.

---

108 Como lo explica Eduardo Arze (2002, pp.532-533) “las disparidades regionales iban creciendo significativamente a lo largo del periodo 1952-2000, no solo entre el campo y la ciudad, sino entre el sector campesino del área de cultivo tradicional y el de la empresa agrícola capitalista del oriente de Bolivia”. Siempre según el mismo autor, el índice de crecimiento (medido en hectáreas) de la superficie agrícola en el Altiplano y los Valles pasó de 100 en 1950 a 130 en 1997, mientras que en la región agroexportadora del oriente paso de 100 en 1950 a 2.478 e 1997. Así mismo “la situación del 37.7% de la población nacional radicada en el área rural, y particularmente aquélla del área del cultivo tradicional del Altiplano y los Valles seguía constituyendo hacia el año 2002 el sector de mayor concentración de la pobreza e indigencia del país” (pp.534). Por supuesto, la dinámica espacial de acumulación de capital en Bolivia impacto la composición de los sectores productivos, y a su vez, las organizaciones sociales. Pablo Villegas (2010, pp. 159-160) sostiene que la política de colonización y

También, siguiendo la tendencia de la década, la inflación cayó del 4,4% en 1999 al 0,9% en el 2002. Desde luego en materia social la realidad no fue distinta, la tasa de pobreza disminuyó levemente del 52.3% en 1997 al 48% en 2002, y la indigencia pasó del 22.6% al 18.8% en el mismo periodo. No obstante, el coeficiente de Gini para el mismo periodo permaneció casi inalterado en 0,590; mientras que las relaciones entre deciles (cuyo dato nos muestra las brechas de desigualdad en términos de distribución del ingreso) nos indica que en el 2002: “el 10% más pobre recibía tan sólo 0.17% de todos los ingresos, mientras que el 10% más rico se quedó con 45,9%, es decir casi 270 veces más (Nina y Nina, 2003). Dicho de otra manera, si se juntara a 100 personas para que se distribuyan 100 bolivianos entre ellas, los 10 más ricos se quedarían con casi la mitad del dinero, mientras que los 10 más pobres tendrían que repartirse 17 centavos” (*Memoria 2004. Parte IV: Evolución de la Economía Nacional*, 2005)(UDAPE, 2004)<sup>109</sup>.

Tan devastador escenario económico sólo podía presagiar lo que el ciclo de luchas sociales del 2002 al 2005 terminaría por agudizar: la crisis del Estado neoliberal fundado sobre las bases de la NPE. En efecto, la confrontación social no cesó de incrementar tras el arribo de Goni a la presidencia por segunda ocasión, esta vez para el periodo 2002-2007. El dirigente del MNR pretendió suturar lo que él mismo había coadyuvado a propiciar, esto es, la animadversión creciente de los sectores populares y clases medias frente a las regresivas políticas tributarias, la privatización de los recursos públicos, y en general, las formas subordinadas del ejercicio del poder público frente a agentes externos. En lo sucesivo las tensiones sociopolíticas que estructuraron (y continúan estructurando) como cicatrices indelebles la conformación de la nación boliviana emergieron con especial ímpetu: la heterogeneidad social, cultural y económica se expresó en la movilización social de los pueblos indígenas, los mismos que tradujeron sus formas de organización comunitaria en apuestas por transformar el carácter colonial y monocultural de la excluyente forma republicana adecuada por el poder oligárquico en Bolivia; las demandas por la soberanía y autodeterminación nacional se desbordaron al unísono de la identificación de las instituciones multilaterales y el gobierno de los EE.UU como los detonadores de la crisis económica y

---

de expansión del mercado de tierras afectó de forma distinta a los indígenas de tierras bajas y altas, lo que ocasiono tensiones entre las distintas organizaciones indígenas. Por ejemplo, hasta el 2005, mientras que sólo el 0.47% de las demandas de tierra hechas por los indígenas de tierras altas fueron admitidas y tituladas, 18.16% de las demandas de tierra hecha por los indígenas de tierra baja fueron aprobadas. El autor concluye su análisis preguntándose a quienes le fueron escrituradas los 26 millones de hectáreas de los 31 millones que fueron adjudicadas hasta el 2015 en el marco de la Ley INRA (a los indígenas se les escritura 5 millones de hectáreas).

109 Sobre las políticas sociales introducidas en Bolivia a lo largo de este periodo ver: (Wanderley, 2009).

social del pueblo boliviano; al tiempo que el Comité Cívico de Santa Cruz apostaba, con denodada actitud, por la reorganización del Estado boliviano desde la exigencia de mayor autonomía departamental, lo que en realidad contenía la aspiración de la elite cruceña de obtener un control casi ilimitado sobre las rentas y dividendos económicos generados en dicho territorio.

## **2.8 Ruptura de los procesos de planeación en la fase de declive hegemónico del neoliberalismo: del develamiento de la crisis de estado al empate catastrófico<sup>110</sup>**

Tras casi tres lustros de políticas de austeridad y ajuste estructural del Estado, el bloque en el poder no logró recomponer las mediaciones favorables a la continuación del régimen político, del mismo modo que no pudo reconducir la participación política local a través de los partidos políticos tradicionales. Ante la incapacidad de conformar consensos y arrastrar apoyo de las mayorías sociales, incluso entre los pequeños gremios de comerciantes e industriales, y en un escenario económico frágil, la legitimidad del proyecto neoliberal se fracturó irremediablemente. Más aún, y a diferencia de las élites dominantes, los sectores populares, tanto en la “guerra del agua” en abril del 2000, como en las marchas y bloqueos de vías adelantadas por el movimiento indígena, campesino y cocalero durante septiembre del 2000, evidenciaron el ascendente grado de lucha y capacidad de organización. Como lo analizaron García y Gutiérrez (2002, pp.20) “La estabilidad del régimen neoliberal fue inversamente proporcional a la desorganización social promovida desde el Estado”. Este panorama social tuvo como consecuencia que la correlación de fuerzas entre los proyectos políticos en disputa se decantara a favor de los sectores populares, ya sea porque la dirigencia política vio cómo se estrechaba su margen de acción para sortear la crisis (ante la imposibilidad de gestionar la colisión de intereses generados por las demandas contrapuestas de diversos actores nacionales e internacionales), o porque también los dispositivos de gobierno mostraron sus límites prebendales para afrontar la aludida crisis orgánica.

En tan acre contexto, la burocracia a cargo del sistema de planeación experimentó por igual el efecto letárgico de los gobiernos Sánchez, Mesa, y Rodríguez (2002-2005). De hecho, a

---

110 En este apartado emplearemos la conocida periodización que hizo Álvaro García (2010, pp. 9-43) de los eventos sociopolíticos ocurridos en Bolivia entre el 2000 al 2005.

tal punto se vio trastocada la dinámica funcional de los procesos de planeación, y por extensión de la actividad estatal, que ni siquiera el ambicioso plan de gobierno del electo Sánchez de Lozada pudo traducirse en política económica a través de la formulación de un PGDES.<sup>111</sup> Aun así, y sobre todo a razón del compromiso internacional contraído por el Estado boliviano con la iniciativa HIPC, se elaboró una segunda versión de la EBRP (P. de la R. Bolivia, 2003) (en adelante EBRP-Revisada), que de acuerdo a los balances sobre la implementación de la estrategia inicial, requería de subsanar fallas graves en el proceso de diálogo con los actores a los cuales apuntalaba las políticas, así como resolver los problemas de gestión y ejecución de los componentes de la misma.<sup>112</sup>

A pesar de que la EBRP-Revisada recogió algunas de las demandas de los sectores sociales que participaron en las rondas de diálogo impulsadas por el Estado para definir los ejes de la estrategia, en su concepción y alcance no podía asimilarse al de un plan de desarrollo nacional. Sánchez de Lozada sin duda reconocía la necesidad de impulsar un conjunto de políticas contracíclicas para así desactivar la crisis social y el malestar de los sectores populares, pero su mayor problema para impulsar medidas de contención, además de las presiones provenientes de sus mismos aliados internacionales que le restringieron la capacidad de negociación con los movimientos sociales, fue el hecho de que su llegada a la Casa Quemada estuvo presidida por una alianza amplia entre partidos políticos del bloque dominante (incluido el emergente Nueva Fuerza Republicana, cuyo líder principal el exmilitar Manfred Reyes Villa, obtuvo 20,9% de los votos en las elecciones presidenciales del 2002) ávidos en participar de la maquinaria clientelar del Estado. Por paradójico que parezca, el pacto entre partidos políticos en torno a la reproducción de un proyecto de dominación neocolonial, recurso habitual de los sectores dominantes para hacerse al poder ejecutivo, o lo que se conoció como la “democracia pactada” en el periodo 1984-2002, terminó por constituir unos de los peores obstáculos para la conducción política del egregio empresario y político boliviano. En tal escenario, el dirigente del MNR hubo de repartir los cargos del armazón estatal entre fuerzas políticas vinculadas más por un interés inmediato que por un sentido estratégico frente al momento político que atravesaba el país. Error estrepitoso en la política, Goni desestimó los efectos de un gobierno lastrado por desavenencias políticas en

---

111 Como se había señalado desde la reforma constitucional de 1995, en su artículo 144, la formulación y ejecución del PGDES se erigió en una obligación constitucional de los gobiernos.

112 De forma específica Perés señala algunas de las críticas vertidas a la EBRP formulada en el gobierno de Banzer-Quiroga. (2009, pp. 96-97).

el seno mismo de su aparato dirigente, como desconoció la condición de iniciativa política que alcanzaron los movimientos sociales en aquella coyuntura. A pesar pues de la confianza de los sectores dominantes en el control de la crisis social, las organizaciones sociales, con su talante pugnaz, lograron desafiar la tozudez de las élites políticas y económicas inclinadas a preservar a toda costa el proyecto desigual y excluyente arraigado en el Estado boliviano.

La miope intelectualidad orgánica del bloque en el poder no percibió de forma adecuada lo que contenía el ciclo de luchas desplegado desde la “guerra del agua” en abril del 2000 (cuya génesis y acumulación se extendían desde tres décadas atrás); el efecto solaz que les procuró la contemplación de los logros de la política de estabilización, cual dogma autocomplaciente, les impidió detectar que lo que estaba de fondo no solo era una crisis episódica o circunstancial alentada por un puñado de “narco-terroristas”<sup>113</sup>, sino más aun, una crisis orgánica de la forma colonial del Estado (Linares, 2007, 19-89) y del régimen de presidencialismo colonial (Tapia, 2010, pp. 114) asestada por la movilización *societal* de la abigarrada sociedad boliviana (Tapia, 2002, 56). Extraña coincidencia, mientras en los primeros días de octubre de 2003 las autoridades encargadas se disponían a entregar la revisión de la EBRP ante el XV Grupo consultivo de París, en distintos lugares del país se protagonizaba sendas manifestaciones, que a la postre fueron conocidas como la “guerra del gas”<sup>114</sup>. Como colofón de aquellas jornadas de insurrección, en octubre mismo, la EBRP-Revisada selló su efímera existencia con la renuncia de Goni, quien fue incapaz de sortear el aluvión de exigencias sostenidas por los agentes sociales que abogaban por la constitución de un nuevo orden político. De la suma y confluencia de los distintos actores que participaron en dichas jornadas surgió lo que se conoce como la “agenda de octubre”, un conjunto de demandas articuladas alrededor de la exigencia por la defensa y nacionalización de los

---

113 De esta forma se refirió Goni a los campesinos e indígenas que participaron de las protestas enmarcadas en la “guerras del gas”, y tras las cuales, a consecuencia de la presión popular, decidió huir del país.

114 El conflicto se remonta a la lucha organizada por la Coordinadora Nacional para la defensa y recuperación del Gas (CNDRG) en julio del 2002 frente a la posibilidad de que Goni decidiera otorgar los ricos yacimientos gasíferos, localizados en Tarija, a la explotación de empresas transnacionales (un consorcio conformado REPSOL, British Gas, Amoco, Elf y Exxon) con la posible instalación de una planta de licuefacción en puerto chileno. La cronología que envuelve los hechos que dan lugar a la “guerra del gas” es extensa, pero destacan por el grado de afectación a la legitimidad del gobierno de Goni dos hechos puntuales: el primero, ocurrió en Warisata, población ubicada en el altiplano paceño, en donde el ejército perpetró una masacre el 20 de septiembre tras confrontar con campesinos que bloquearon una carretera en la que quedaron retenidos turistas; el segundo, son las protestas en La Paz y en el Alto, que en el caso de este último culminan con la organización de micro-gobiernos territoriales en medio de las luchas de las juntas de vecinos, y en la que también se produce una violenta represión de las fuerzas de seguridad contra los manifestantes, que conduce al asesinato de decenas de estos.

territorios y los recursos naturales; la convocatoria a una Asamblea Constituyente a través de la cual se revertiese la organización colonial del Estado, a partir de una refundación plurinacional del mismo; y la derogación del orden jurídico que garantizó la adecuación de las políticas económicas de impronta neoliberal. Es decir, la “agenda de octubre” se convirtió en la materia prima de un proyecto político del poder constituyente emanado, en lo fundamental, desde las organizaciones sociales del occidente del país. La renuncia de Sánchez conllevó a que el vicepresidente de la República asumiera las riendas del poder. Carlos Mesa, un reconocido comunicador e intelectual de la reducida clase media boliviana, asumió el encargo de terminar el periodo de gobierno. De forma hábil, el mandatario buscó reconducir la crítica situación mediante la implementación de algunos de los puntos de la agenda de octubre, sin que esta resultase en la “afectación” de los intereses corporativos de las transnacionales, y por extensión, de los intereses nacionales de los países sede de las matrices de aquellas corporaciones (EE. UU, España, etc.).

No obstante, durante el 2004 al 2005 la presión se hizo insostenible, el bloque en el poder naufragó ante su fallido proyecto de nación, y desarticulado tendió a replegarse en sus bastiones departamentales bajo la demanda de una noción de autonomía político-administrativa, que en la práctica se asemejó a una disputa por la escisión de aquellos territorios. Aun así, los sectores dominantes continuaron controlando el menguado aparato productivo y reteniendo un volumen importante de las rentas provenientes de la extracción de gas e hidrocarburos; sin duda una posición muy favorable, desde la cual la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO) se atrincheraron para salvaguardar sus intereses gremiales y políticos. En el fondo, la disputa entre las clases dominante y popular develó una regionalización del poder económico y político en torno la “media luna del oriente del país (Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija) y los departamentos del altiplano y valles ubicados al occidente. La fisura espacial del Estado traslapada a la insubordinación indígena frente a la cuestión colonial, puso de relieve el grado de dislocación del proyecto hegemónico centrado en el mercado y la liberalización de la economía (García, 2009, pp. 447-475).

Dadas las circunstancias, el trabajo de Carlos Mesa se orientó a (intentar) mediar las exigencias de las fuerzas en disputa, en el contexto de un gobierno resquebrajado por las divisiones entre los poderes públicos (prueba de ello fue la actitud reacia del poder legislativo a aceptar el resultado del referendo por la derogación de la ley de hidrocarburos de 1996). Visto desde el presente, se hace posible inferir los magros resultados que podía arrojar toda

convocatoria a un diálogo en dicho contexto. Y así fue, de acuerdo a Peres (2009, pp.97)<sup>115</sup>, la convocatoria al “Dialogo Nacional Bolivia Productiva” en el 2004, cuyo propósito fue el de revisar los objetivos de la EBRP, de algún modo fracasó. Si bien se esbozó la idea de potenciar estrategias productivas desde local, buscando dinamizar las pequeñas y medianas economías para con ello alentar la generación de empleos e ingresos (bajo el esquema de asociación entre pequeños productores rurales para lograr su inserción al mercado global), al cabo de muy poco tiempo la estrategia zozobró ante la abúlica inercia del gobierno. Así las cosas, en medio del “empate catastrófico”<sup>116</sup> producido entre las élites tradicionales (instauradas desde la dictadura) y el sector popular integrado por un abanico amplio de fuerzas, se cerró un ciclo de políticas económicas, y de esquemas de planeación concebidos desde la perspectiva neoliberal de reorganización del Estado. Tras la debacle del gobierno de Siles Suazo en 1984, la planeación sirvió para formular los argumentos que sustentaron la apuesta por la minimización del Estado, calculando (con algo de desacierto) para este propósito los ejes de política y los escenarios conflictivos que podían desplegarse a partir de las directrices de gobierno basadas en el fundamentalismo de mercado (o lo que se conoce como selección estratégica de políticas públicas).

Durante casi tres lustros, se buscó hacer de la planeación un puente instrumental entre la sociedad política y sociedad civil, para de este modo incorporar de forma subordinada al proyecto dominante las demandas de los sectores excluidos del sistema político. De allí que

---

115 El mismo autor trae a colación un informe elaborado por la Agencia Sueca de Desarrollo en el 2004, en él se analiza las condiciones que precipitaron la elaboración de una EBRP a espaldas de los sectores objetivo de la política: “Dada la situación de crisis en el país, el gobierno de Carlos Mesa y la Cooperación Internacional llegaron “a acuerdos sobre nuevos créditos y ayuda presupuestaria. Las condiciones para el Stand-By, el nuevo crédito de ajuste social del Banco Mundial, y el acuerdo multilateral sobre apoyo presupuestario, incluyen algunos aspectos de la EBRP además de otras políticas que la cooperación internacional considera importantes. Estas condiciones establecen de facto las prioridades de implementación (casi un plan operativo) para el gobierno... que no se lograron establecer en la estrategia misma ni en los diálogos que contribuyeron a su creación. Esta situación se parece mucho a las formas de condicionalidad que existían antes de comenzar el Proceso PRSP. [...] La mayoría de las agencias de cooperación internacional han adoptado de alguna forma las ERP como base de sus condiciones de asistencia..., imponer la condición de tener una ERP para recibir la ayuda de la cooperación no ha garantizado que el gobierno tuviera, ni implementara, ni evaluara su estrategia. [...] Tampoco ha resultado en una visión clara y compartida del camino que Bolivia debe seguir para reducir la incidencia de la pobreza de forma significativa.” (Perés, pp.98)

116 La expresión alude a la situación en que dos grupos en disputa por la hegemonía política no logran imponerse uno sobre el otro sobreviniendo una situación de inestabilidad tal que puede conducir a la aniquilación de las dos fuerzas Ver: (Linares, 2009, 475). Esta expresión es tomada de la noción de “Cesarismo” desarrollada por Gramsci en los cuadernos de la cárcel (Gramsci, 2015, 369-373). La misma resulta de enorme utilidad para pensar y proyectar la dinámica de las correlaciones de fuerzas presentes en cualquier sistema político.

se hayan intentado diseñar todo tipo de esquemas de planeación basados en la “ampliación” de la participación desde un enfoque territorial, en el que de forma presumible se otorgaba prioridad a las comunidades locales. Los documentos de planeación funcionaron más como documentos de justificación del mercado, en tanto aparente organizador eficiente de los inputs del sistema social y outputs del sistema político, que como instrumentos de proyección, previsión, compatibilización y coordinación de las funciones de la administración pública. Por demás, un sector público cargado de prácticas y discursos coloniales, compuesto por un cuerpo de altos y medianos funcionarios portadores de un capital cultural y social propio de las excluyentes clases dominantes (Franco, 2014, pp. 99-107; Sologuren, 2014, 2015), los mismos que reprodujeron los esquemas discriminatorios e intereses de clase (ideología interna) del bloque en el poder en la labor planificadora. La planeación en Bolivia en este sentido estuvo cernida por un discurso de emisión plagado de confluencias perversas sobre el sentido de la democracia, la participación y la descentralización, en el marco de concepciones sobre el desarrollo humano y sostenible. Ciertamente es que de fijarnos en el terreno de la implementación de los P.N.D en Bolivia (durante el aludido periodo 1982-2005), se hace factible adherir a la idea según la cual en Latinoamérica y el Caribe:

“la planificación no es una parte esencial de la estructura y del funcionamiento de un sistema económico y político, por lo que su adopción y uso están determinados por factores cambiantes tanto internos como externos, entre los cuales se encuentran: las características de la estructura y el funcionamiento del sistema económico y del poder político; el grado de evolución y complejidad de la administración pública, y las circunstancias económicas y políticas coyunturales: el ritmo de desarrollo, las condiciones económicas de corto plazo, las ideologías predominantes en los partidos de gobierno y oposición, etc.” (Máttar y Martner, 2012, pp. 13).

No obstante, si algún sentido tuvo la función planificadora, y su plexo jurídico-administrativo desplegado a través del aparato burocrático que le sirvió de soporte, fue la de constituirse en un artefacto estratégico de (re)organización del Estado, a través de la (re)significación (absorción o filtración connotada) de las demandas sociales de los sectores populares en el proyecto social, económico, y político de los sectores dominantes. De allí que el atributo discursivo que reviste, hasta cierto punto, la labor planificadora, sea más que un conjunto de unidades sémicas organizadas con el propósito de intervenir (a través de metodologías prospectivas) a la sociedad desde la acción estatal. Lo discursivo debe entenderse aquí como una práctica misma (performatividad), o una forma de tejer sentidos y orientaciones (una

función algorítmica podríamos decir) entre practicas estatales tendientes a organizar-desorganizar, centralizar-descentralizar, dominar-consensuar lo social desde la reconfiguración del estado mismo (autoreferencialidad). De alguna manera esta acepción de la planeación como constructo discursivo hegemónico (C.D.H) nos conduce a la definición que Foucault (1991) le otorga al concepto de dispositivo:

“Lo que trato de situar bajo ese nombre es, en primer lugar, un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos [...] En segundo lugar, lo que querría situar en el dispositivo es precisamente la naturaleza del vínculo que puede existir entre estos elementos heterogéneos. Así pues, ese discurso puede aparecer bien como programa de una institución, bien por el contrario, como un elemento que permite justificar y ocultar una práctica, darle acceso a un campo nuevo de racionalidad. Resumiendo, entre esos elementos, discursivos o no, existe como un juego, de los cambios de posición, de las modificaciones de funciones que pueden, éstas también, ser muy diferentes [...] En tercer lugar, por dispositivo entiendo una especie -digamos- de formación que, en un momento histórico dado, tuvo como función mayor la de responder a una urgencia. El dispositivo tiene pues una posición estratégica dominante. Esta pudo ser, por ejemplo, la reabsorción de una masa de población flotante que a una sociedad con una economía de tipo esencialmente mercantilista le resultaba embarazosa: hubo ahí un imperativo estratégico, jugando como matriz de un dispositivo.”

Como se aprecia en esta extensa cita del filósofo francés, el concepto de dispositivo está ligado a un proceso de gubernamentalidad del orden social, desde el que se despliegan discursos y prácticas articuladas, cuyo objetivo sería el de enfrentar desde una posición estratégica situaciones consideradas de urgente resolución. Lo inscrito en la definición de dispositivo por Foucault es la idea de un saber/poder que produce efectos de subjetivación. Por lo tanto, la idea de dispositivo no puede reducirse a la de discurso, este remite a una materialidad históricamente definida por un complejo proceso de relaciones de poder al interior y por fuera de las instituciones.

Si como lo señala García Fanzo (2011) un dispositivo:

“sería un complejo haz de relaciones entre instituciones, sistemas de normas, formas de comportamiento, procesos sociales económicos, técnicos y tipos de clasificación de sujetos, objetos y relaciones entre estos, un juego de relaciones discursivas y no discursivas, de regularidades que rigen una dispersión cuyo soporte son prácticas”

Consideramos que la labor de planeación ha asumido las veces, desde su génesis estatal (y en correspondencia con los funciones ligadas a la forma Estado capitalista), de un mecanismo macro organizador de alto nivel estratégico (un macro dispositivo o artefacto) con pretensiones de dirección u orientación de las dinámicas sociales y estatales.

Pese a su relativo fracaso, la planeación en Bolivia (incluso en otros países de América Latina) no dejó de ser considerada una manera de orientar la conducción gubernamental y la configuración estatal en el marco de un orden histórico dominante. Tal como lo hemos referido ese orden es el que se desploma con el ciclo de movilizaciones sociales que conllevan a la convocatoria a elecciones presidenciales en el 2005, mismas que culminan con una contundente victoria del MAS-IPSP el 18 de diciembre de ese mismo año, y por tanto con una “reconfiguración de la distribución del poder político en una nueva correlación de fuerzas” (Peres, 2009, pp. 94”).

### **3. El proceso social de cambio: reconfiguración del Estado y su incidencia en los mecanismos de planificación**

#### **3.1 Crisis de la “democracia pactada”: ¿crisis estatal o disolución de la capacidad dirigente de las élites políticas y económicas?**

El periodo de la democracia pactada (1985-2005) tuvo como colofón una grave crisis de legitimidad social detonada por la irrupción de movimientos sociales, cuyas acciones colocaron en entredicho las fuentes del orden social que sirvieron al propósito de dominación del bloque en el poder. En algún sentido, y por paradójico que parezca, cambios institucionales implementados alrededor del sistema de participación (reforma política), impulsaron procesos organizativos al nivel de las comunidades que supieron ser aprovechados por aquellas en el terreno de lo electoral. A la inversa, todo el cometido de estabilización macroeconómica forjado bajo la doctrina neoliberal aceleró la descomposición económico-productiva de amplios sectores sociales, fracturando así la confianza y respaldo de ciudadanos que tuvieron que vivir el descenso de sus condiciones de bienestar social (Mogrovejo, 2010). En lo fundamental, la fuerza gestada en el proceso de lucha de las comunidades originarias desde la década del setenta, sumado a la reorganización del campesinado de los valles de Cochabamba y la región de La Paz a lo largo de la década del ochenta y noventa, impulsaron la conformación de un bloque contrahegemónico, alrededor de las demandas de descolonización y soberanía, logrando articular las insatisfacciones sociales de sectores populares (incluso en regiones como Santa Cruz de la Sierra) exhaustos por las derivas privatizadoras de bienes comunes y vitales como el agua (Albó, 2007; de la Vega, 2006; Gutiérrez, 2010; M. Chávez & Nehe, 2011; Rivera Cusicanqui, 1983, 1986; Rivero, 2006).

De esta forma, el esquema republicano monocultural de organización de la vida política y social, el orden neocolonial reproducido por las instituciones estatales (aún con las reformas educativas adelantadas en el gobierno de Sánchez – Cárdenas), así como la concepción restringida del Estado, y su reducido lugar en el retención de excedentes, fueron interpelados por el bloque popular emergente, al ser considerados los cimientos sobre los cuales se edificó un país excluyente, subordinado al designio de actores externos, y en el que tan solo las élites políticas y económicas podían granjearse el reparto de los recursos nacionales.

En consecuencia, el ciclo abierto por la “guerra del agua” (2000) y la “guerra del gas” (2003), significó la gestación de una crisis orgánica del estado boliviano, y no solo de sus agentes gubernamentales, toda vez que el principio hegemónico de organización de la vida política (que incluso pervivió en tiempos iniciales de la revolución nacional de 1952), esto es, el de un Estado cuya garantía radicó en impedir la democratización social del poder, perdió su capacidad de aceptación o consentimiento entre las mayorías sociales. Se produjo pues una reducción del grado de validez ideológica de la forma política dominante entre comunidades insubordinadas que pasaron a la ofensiva disputando la reconfiguración del orden constitucional e institucional. En palabras de René Zavaleta podríamos sostener que se produjo un momento de *disponibilidad social*, en donde la autodeterminación de las masas asumió un rol central y no solo fuerza mediada por terceros actores de la vida política nacional, a diferencia de otros momentos de la historia social y política de Bolivia.

No obstante, es importante indicar, que la crisis orgánica del Estado no supuso una inmediata disolución del poder de los agentes económicos y empresariales, ni una disminución de su influencia sobre las regiones y sectores sociales sobre las cuales se concentraron sus inversiones, capitales y proceso de acumulación.

Aun así, la incapacidad del viejo bloque de poder dominante para dirimir las grietas provocadas por la movilización social a través del recurso a la coerción o el llamado a la negociación prebendal, tanto como las dificultades para evitar la asunción de los sectores excluidos de la abigarrada formación social, fueron el síntoma de una crisis que tendría como repercusión el cambio del proyecto social de nación, y del cuerpo gubernamental a cargo de la realización del mismo.

Los hechos que marcan el primer lustro del siglo XXI si bien precipitan el deterioro del proyecto neoliberal no transcurren desprovistos de un alto componente de incertidumbre (Arriarán, 2007). El grado en que se situó la correlación de fuerzas, según el análisis propuesto por García Linera, llevó la disputa a una situación de “empate catastrófico”. Sin embargo, la acción de la política salvaje, es decir, las formas políticas enriquecidas con las prácticas, memorias y saberes comunitarios y originarios, posibilitó por la vía insurrecta el desequilibrio relativo de las fuerzas, al desplazar el *locus* del poder de los canales institucionales a los espacios del ayllu, los barrios, y las plazas públicas, es decir, a los bastiones organizativos de los movimientos sociales.

Empero, dicho proceso tampoco se produjo exento de disputas al interior del bloque popular en formación (Martínez, 2011; Zegada, Tórrez, & Cámara, 2008). En lo fundamental dos tendencias con proyectos políticos disimiles, aunque no del todo irreconciliables, articularon las propuestas de cambio frente al Estado en declive. De un lado un sector Katarista bajo la formación del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), cuyo líder más visible Felipe Quispe “El Malku” encabezó la propuesta de constitución de un Estado Aimara; y el MAS-IPSP, que a la manera de “frente político” articuló los movimientos sociales y organizaciones sindicales campesinas, con base en un proyecto nacional-popular conducido por el líder campesino, aunque de origen aimara, Evo Morales. Fue esta última organización quien, con el apoyo de organizaciones campesinas, originarias y el respaldo de sectores urbanos de la población, consiguió alzarse como la fuerza al mando del proceso de cambio.

No deja de ser central procurar comprender cómo los distintos actores de cambio trazaron interpretaciones, formularon estrategias, y establecieron posturas sobre lo que debía implicar la transformación del Estado. En efecto, tal como sucedió en otros procesos de transformación política y social, el Estado adquirió un indudable valor estratégico para adelantar la agenda de cambio, y ello significó que se desplegaran distintas lecturas respecto a la política transicional a sostener en y más allá del Estado. Los planes nacionales de desarrollo, tal como lo hemos sostenido, cristalizan concepciones centrales sobre la discusión del lugar, la función, y la perspectiva en torno al Estado; en este preciso sentido el PND 2006-2010 no fue una excepción.

Como se ha planteado en el proceso de cambio concurrieron múltiples posiciones respecto al lugar del Estado en la transformación social (García, Tapia, & Prada, 2007; Tapia, 2007)<sup>117</sup>. Ciertamente es que lejos de existir un consenso unánime respecto al modo en que debía plantarse la relación entre los movimientos sociales y la maquinaria del Estado, afloraron en realidad múltiples posturas sobre las formas institucionales que harían efectiva la dirección plebeya del momento de transformación. Las discusiones oscilaron entre las tendencias que sostenían la necesidad de reorganizar al Estado desde la plena autonomía y jurisdicción de las comunidades indígenas sobre sus territorios, y el rediseño de las instituciones políticas liberales incorporando con fuerza de ley los principios, métodos y procedimientos políticos de

---

117 Sobre este asunto también ver la obra colectiva (Á. García, Prada, Tapia, & Vega, 2010). En este libro, que a la postre marcó la última de las elaboraciones conjuntas con García Linera, los intelectuales del grupo Comuna vertieron distintas posturas acerca de la transformación del Estado en el marco del proceso de cambio en Bolivia.

las comunidades a través de la configuración de un “Estado multicéntrico construido con tecnología indígena comunal”<sup>118</sup>; y de otro lado, las posturas orgánicas del MAS que concibieron al Estado como un órgano instrumental, que al estar “orientado por los movimientos sociales”, podía alterar los poderes fácticos de la sociedad civil inclinando la balanza de la correlación de fuerza a favor de un nuevo bloque plebeyo.

### 3.2 Ascenso del MAS y el problema de la refundación política del Estado boliviano

La relación entre el movimiento social y el Estado boliviano en el periodo que va de la convocatoria a elecciones en el 2005 hasta los momentos iniciales del gobierno del MAS se tornó inestable<sup>119</sup>. Para dar cuenta tanto de las concepciones de Estado, como de las lecturas disimiles que se fueron oteando al interior de las fuerzas que respaldaron el proceso, concentraremos nuestra atención en dos documentos: el Programa de Gobierno del MAS para las elecciones del 2005 y la “Propuesta de las organizaciones indígenas, originaria, campesinas y de colonizadores hacia la asamblea constituyente”<sup>120</sup>. Tales documentos registran planteamientos de actores que tras las elecciones del 2005 ocuparon lugares distintos (si bien en casos específicos más bien asumieron vínculos estrechos o distantes de acuerdo a la coyuntura política) en el escenario de transición: el del MAS, como actor institucional encargado de acometer las políticas estatales; y el de los movimientos sociales, que a través del pacto unidad, procuraron incidir en la agenda política nacional desde las bases populares (Do Alto, 2007; Stefanoni, 2007; Zuazo, 2009)<sup>121</sup>.

---

118 Ver los trabajos de Pablo Mamani Ramírez, es especial: “El rugir de la multitud: Levantamiento de la ciudad aimara de El Alto y caída del gobierno de Sánchez de Lozada” (Mamani, 2004) y “Hacia un Estado multicéntrico construido con tecnología indígena comunal” (Mamani, 2007).

119 Por ejemplo, la convocatoria a la asamblea constituyente (demanda inscrita en la agenda de octubre) ocasionó desacuerdos entre las fuerzas sociales, en particular a causa del método de convocatoria, mismo que privilegió la selección de constituyentes a través de las formas partidistas antes que atender a la diversidad organizativa de los movimientos sociales.

120 Una de las muchas acciones de los movimientos sociales en torno al momento histórico fue la suscripción del referido documento en el que se vierten sus acuerdos respecto a la Asamblea Constituyente, y en el que, además, se dieron a conocer sus principios política para la transformación del país. De acuerdo a Svampa (2010, p. 28) “En Bolivia, la expresión más acabada del proyecto campesino-indígena ha sido sin duda el pacto de unidad... es una prueba elocuente de la apuesta realizada por importantes organizaciones sociales, de carácter indígena y rural, respecto a los objetivos refundacionales que originariamente planteaba la Asamblea Constituyente”

121 El pacto de unidad estuvo compuesto por: CSUTCB, CSCB, FNMCB-BS, CONAMAQ, MST, CIDOB, APG, CPMB, CPESC. Algunas de estas organizaciones entre las que se destaca CSUTCB, CSCB, FNMCB-BS, CONAMAQ han sostenido desde el primer gobierno del MAS una estrecha cooperación y apoyo, otras como CIDOB y CPMB han presentado desacuerdos que les llevaron a un progresivo distanciamiento con el MAS.

### 3.2.1 Distintas posturas frente a la definición del rol del Estado en el gobierno del “proceso de cambio”

El programa de gobierno presentado por el MAS-IPSP en 2005 (Programa de Gobierno, 2006) contiene en lo esencial las premisas del proyecto de nación a construir en el periodo presidencial 2006-2010. Presentadas como una batería de propuestas sobre el quehacer gubernamental a desarrollar en dicho periodo, el documento refiere los pilares sobre los cuales debía construirse las sendas del proceso de cambio. Se desglosa allí un diagnóstico de la historia política, económica y social reciente de Bolivia (1952-2005), cuya inclusión sirve para justificar el imperativo de transitar hacia un matriz productiva y social disímil a la del capitalismo de Estado y el periodo neoliberal.

Además de enunciar los objetivos estratégicos de gobierno del MAS-IPSP, el documento es profuso en referir la perspectiva de Estado y el lugar de los movimientos sociales en el proceso de transformación. Por tal, resulta fecundo traer a colación algunos de sus apartes, así podemos comprender con mayor precisión los objetivos centrales que el MAS buscó apuntalar durante el periodo de “transición” (al menos en materia de reorganización del Estado). De acuerdo a nuestra interpretación del referido documento las propuestas fundamentales del MAS radicaron en: a) consolidar una matriz productiva de carácter mixta en la que el Estado sirviera de motor central a la dinámica del proceso de acumulación (Estado productor); b) al otorgarle el rol de principal detentor de la renta nacional al Estado – plurinacional - también se le asignó la tarea de ser el eje a través del cual se consolidara el bloque plebeyo (Estado como propagador de hegemonía); c) de este modo, el Estado fue identificado como el lugar desde el cual se integraría y expandiría el poder político de los movimientos sociales en el conjunto del territorio nacional (democratización social del poder y la riqueza); d) para así gestar espacios de empoderamiento desde los cuales se gestase la transformación descolonizadora de la sociedad boliviana (Estado creador de disponibilidad social), aprovechando el incremento en la capacidad del poder infraestructural del Estado (Mann, 1991)<sup>122</sup>, y la subsunción del Estado por los movimientos sociales. Es así que uno de sus apartes el programa de gobierno del MAS-IPSP 2006- 2010 sostiene:

---

122 Para Mann el poder infraestructural es “la capacidad del estado para implementar realmente decisiones a lo largo de su territorio, independientemente de quien tome dichas decisiones. Esto puede también denominarse capacidad o eficiencia del Estado. Para ello se requiere que este posea infraestructuras que

“Planteamos como objetivos nacionales: 1) Soberanía energética: Ejercicio efectivo de la soberanía energética para optimizar la riqueza generada por la explotación de los hidrocarburos. 2) Estado instrumento: Control y participación efectivos del Estado en el sector hidrocarburífero. 3) Rentabilidad Social: Distribución de la riqueza generada por la explotación de hidrocarburos para el desarrollo social con equidad. 4) Industrialización: Utilización de los hidrocarburos para el desarrollo productivo del país [...] Para conseguir estos objetivos, es necesaria la acción de un Estado y un gobierno fuerte y la decisión colectiva de todos los ciudadanos bolivianos (campesinos, naciones originarias, obreros, empresarios, gremiales, mineros e intelectuales y todos los actores políticos y sociales) para cambiar el rumbo de Bolivia. Un Estado y un Gobierno fuerte permitirán a Bolivia enfrentar a los grandes poderes e intereses transnacionales, regionales e internacionales. Un gobierno que represente y canalice la voluntad del pueblo boliviano expresada en las jornadas históricas de octubre 2003 y julio del 2005, será un gobierno fuerte” (p.19).

El segmento seleccionado da cuenta de lo sostenido *ut supra*. Esta concepción del Estado será desplegada en no pocas ocasiones, y a través de diferentes epítetos, por quien fue avalado como la fórmula vicepresidencial de Evo Morales, el académico Álvaro García Linera. Expresiones como “capitalismo andino-amazónico” y “socialismo comunal” fueron marcos discursivos que utilizó el intelectual boliviano para caracterizar la naturaleza del proceso de cambio a través de una imagen-idea que señalaba los alcances y límites del proyecto que iniciaba su curso en el 2005.

Más aún, varios interrogantes se tornan imperativos frente a esta concepción del Estado en el proceso de cambio direccionado por el MAS en Bolivia. ¿En qué difiere dicha concepción del Estado (instrumento, desarrollista, promotor de la industrialización - léase capitalismo de Estado-, revestido de proclamas soberanas) de proyectos políticos que emergieron en momentos de autodeterminación de masas como en 1971? ¿Acaso no existe una especie de *leitmotiv* respecto a problemáticas y asuntos irresueltos de la relación Sociedad política-sociedad civil en Bolivia, que reaparecen en cada momento de inflexión histórica, y para los cuales se ha ensayado, o al menos propuesto, soluciones ajustadas a un marco económico-político de impronta estructuralista – con sus respectivas variantes dependentista y crítico

---

penetren de forma generalizada en la sociedad civil, que sirvan como medio para que las elites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos” (Mann, 2004, p. 180).

marxista de la teoría de la dependencia? En este caso valdría la pena estudiar si la “forma primordial” y la “determinación dependiente” en formaciones sociales abigarradas ocasionan un efecto de trayectoria de dependencia (*path dependence*)<sup>123</sup> sobre la elección de políticas públicas y proyectos de Estado en este tipo de sociedades. Por último, consideramos a lugar preguntarnos ¿la concepción del Estado esgrimida en el programa de gobierno 2005-2010, y por ende en el Plan de desarrollo 2006-2010, no expresó un enfoque demasiado instrumentalista del Estado? De ser así ¿cuáles fueron las consecuencias de dicha concepción de Estado para el proyecto de transformación social? De momento dejaremos en latencia estas preguntas, para sostener que las caracterizaciones del proceso de cambio en Bolivia, al igual que el conjunto de disertaciones del vicepresidente, ofrecen un material pertinente para entender las derivas, zigzagueos, y perfiles adoptados por el MAS, y en particular el gobierno de Evo Morales, respecto a la estrategia política a seguir en posiciones de gobierno<sup>124</sup>. Resulta del todo esclarecedor enfatizar el giro hegeliano respecto al Estado que acogió el vicepresidente, después de que, en la década del noventa, para esta particularísima materia, estuviese más cercano a las posturas autonomistas obreras de Antonio Negri. Ya en 2007, en un libro intitulado “La transformación pluralista del Estado” publicado junto con el “Colectivo Comuna”<sup>125</sup>, el ahora vicepresidente sostuvo a propósito de la condición aparente del Estado boliviano que: “Ante esta ausencia compartida de comunidad política, el Estado y sus normas siempre son vistos como una mera herramienta instrumentable y casi nunca como síntesis expresiva del conjunto de la sociedad” (Linares, 2007, p.50). Es justo dicha concepción la que sostenemos ponderan documentos como el Programa de gobierno, y el Plan de Desarrollo Nacional. Esto es, la de concebir el Estado

---

123 Este concepto se ha empleado por el enfoque del institucionalismo histórico para explicar como “particulares cursos de acción, una vez introducidos, pueden ser casi imposibles de revertir; y consecuentemente el desarrollo político está marcado por momentos o coyunturas que configuran los contornos básicos de la vida social.” (Pierson, 2017, p. 3 y 4). Pierson, en la misma publicación, cita la definición que sobre este concepto propuso Margaret Levi: “Una trayectoria dependiente significa, si significa algo, que una vez que un país o una región han comenzado por una trayectoria, los costos de reversión son muy altos. Habrá otros puntos de decisión, pero los atrincheramientos de ciertos arreglos institucionales obstruyen una fácil reversión de la decisión inicial. Quizás la metáfora de un árbol es mejor que la de una trayectoria. Del mismo tronco, existen muchas ramas diferentes y ramas más pequeñas. Aunque es posible darle la vuelta o treparlo de un lado a otro — y es esencial si la rama electa muere — la rama sobre la cual empieza un escalador es la que tiende a seguir.” (Levi, citado por Pierson, 2017, p.6)

124 Si bien este trabajo no pretende realizar un análisis pormenorizado de la influencia específica de algunos intelectuales en la definición de las coordenadas del proyecto del MAS, nos parece que a futuro sería de enorme interés encontrar la posible relación existente entre estos y los fundamentos teórico-conceptuales que acompañaron el gobierno del MAS desde sus inicios.

125 La participación de Álvaro García en este volumen fue un capítulo denominado “La república excluyente”, cuya versión inicial se publicó en el 2003.

como la expresión política del conjunto de la sociedad, órgano universal capaz de articular racionalmente a la comunidad política<sup>126</sup>.

De hecho, en una entrevista en 2007 el vicepresidente sostuvo:

“en nuestra lectura, la capacidad universalista de la sociedad no puede ser sustituida por la vanguardia. Lo que decimos es: hay una huella en la construcción universalista de la sociedad, ¿Dónde quedó esa huella? En el Estado, como correlación de fuerzas como derechos y como redistribución de riquezas. Es la huella objetivada de este momento universalista de la sociedad” (sic)<sup>127</sup>.

Como lo señalábamos, y como lo detallaremos a continuación, al ethos de esta conceptualización se proyectó la construcción del plan de desarrollo, y su inherente concepción del Estado. Creemos esto justifica el habernos concentrado de forma momentánea en dicho asunto. Por otra parte, y para retomar el hilo de nuestra exposición, podemos ver en la propuesta a la constituyente del Pacto de Unidad (2007), otra concepción del Estado, una concepción emanada directamente del movimiento social. En efecto, en él se expone la idea-norma a la que debería aspirar el proceso de refundación del Estado boliviano: la de un Estado plurinacional basado en los principios de descolonización, pluralismo jurídico, autodeterminación y autonomía a las comunidades originarias-indígenas y campesinas, con pleno derecho a la tierra y los recursos naturales, y edificado sobre una estructura organizativa en la que los pueblos y naciones indígenas tengan una representación directa en los poderes públicos. Tales principios deberían reflejarse en un Estado configurado territorialmente en tres niveles: central, intermedio y local; y cuatro poderes públicos: poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial, y poder social plurinacional (Ver: Propuesta de las

---

126 Respecto a la concepción del Estado en Hegel el politólogo Gerardo Ávalos (2010, 27) sostiene: “Dialécticamente, en la concepción hegeliana la sociedad civil deviene Estado: no se le niega crasamente, sino que es puesta desde el Estado, lo que, por otra parte, también significa que sin Estado no hay sociedad civil. La conclusión es lógica: sin Estado no hay libertad concreta. Esto le plantea al entendimiento un significativo problema de comprensión, que todas las formaciones que se presentan como Estados lo son en la realidad efectiva, cuando lo que debería ser objeto de reflexión —y para ello también sirve la teoría hegeliana del Estado— es si órdenes gubernativos donde impera el arbitrio y el capricho de la clase dirigente, y por medio de ella, se impone el mando despótico de la clase dominante en el sistema de necesidades, debe ser considerado como un Estado.”

127 En un momento ulterior de la misma entrevista García Linera (2009:69) afirma: “este es el primer gobierno que, en siglos, se preocupa de la construcción de un Estado en el sentido weberiano y hegeliano del término, como representación de la voluntad y los intereses generales de la sociedad”.

organizaciones indígenas, originaria, campesinas y de colonizadores hacia la asamblea constituyente, pág.191-193).

Quizá la idea de un Estado organizado en cuatro poderes, en el que los movimientos sociales pudiesen tener incidencia directa a través del así denominado poder social plurinacional, es la propuesta que delinea con mayor fuerza la concepción de Estado para el movimiento social. La transformación del Estado requería para aquellos de rebasar la estructura republicana, incluyendo de forma directa al bloque plebeyo al sistema de pesos y contrapesos (control) del Estado. Dicho poder actuaría como un mecanismo de reaseguramiento directo de las comunidades frente a la centralización del poder político en el Estado, por tanto, no solo se adjudicaba un poder de fiscalización, sino la función de ser el órgano de participación directa del movimiento social en el Estado. De ello se desprende que para el conjunto de organizaciones campesinas, originarias e indígenas la transformación del Estado no pasaba solo por el exclusivo fortalecimiento del Estado, pues a diferencia de la propuesta del MAS (al menos en lo que al diseño estructural del estado se refiere), dicho fortalecimiento solo era concebido como la oportunidad de irradiación del poder de los movimientos sociales en el Estado<sup>128</sup>. Por el contrario, frente a las propuestas constitucionales en el ámbito de la economía, el pacto de unidad no sostuvo diferencias tan profundas con el proyecto del MAS, en efecto, en lo esencial postularon un modelo de desarrollo económico mixto y coordinado por el Estado, una idea no muy distinta a la del MAS. Algunos de estos cometidos enunciados por el pacto de unidad fueron la “recuperación de los recursos naturales renovables y no renovables para el dominio y propiedad de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos”; desarrollo integral con identidad; aprovechamiento sostenible de recursos naturales e industrialización y desarrollo productivo; economía mixta bajo la dirección del Estado plurinacional, el cual promueve y dirige los procesos de desarrollo de cambio” entre otros. En este tenor de ideas, la diferencia sustancial radicó en el grado de tenencia o propiedad sobre la tierra y los recursos naturales que el pacto de unidad endilgó como perteneciente (o de pertenencia compartida) a las comunidades.

---

128 El Pacto de Unidad dio al Poder Social Plurinacional las siguientes características: “- Es independiente y autónomo respecto de los poderes del Estado - Vigila y controla a los poderes del Estado- Denuncia los actos irregulares del ejercicio de la función pública. Sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los poderes del Estado. - Está formado por representantes de la sociedad civil (naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, representantes de las organizaciones sociales y otros). - En el nivel central, los representantes son elegidos por voto universal; en los niveles locales e intermedio, se los elige por usos y costumbres”.

A contrapelo de lo expuesto, se podría señalar que, más que una bifurcación en las propuestas de transformación social, las agendas del MAS-IPSP y el pacto de unidad (incluido el tema de reorganización de la forma y función del Estado) constituían dos caras de una misma moneda: compartían objetivos estratégicos aun cuando se diferenciaban en apuestas tácticas. No faltará razón a este argumento si se tiene en cuenta que varias de las organizaciones que constituyeron el Pacto de Unidad se mantuvieron hasta el 2019 como invaluable soportes de la coalición tejida con el partido de gobierno. De allí que en lo esencial estas hayan respaldado incluso la versión definitiva de la nueva constitución aun cuando varios de los planteamientos del Pacto por la unidad no fueron incorporados (entre ellos: el del poder social comunal, el límite a la propiedad agraria – derrotada en el referendo del 2008-, y el reconocimiento de los procedimientos de la democracia comunitaria y deliberativa como formas de participación).

Sin embargo, más que compartir un proyecto de transformación social lo que primó en el “punto de bifurcación” (Á. García, 2010) del proceso de cambio fueron apuestas pragmáticas por volcar la correlación de fuerzas entre el bloque oligárquico-burgués-financiero y el bloque plebeyo. En la disputa por llevar el “empate catastrófico” a un arreglo político comandado por las tesis nacional-populares del MAS, se obturó parte de las propuestas que conducían a una correlación menos asimétrica y dependiente entre el movimiento social y el Estado boliviano. Sin duda, cabe parte de responsabilidad por la deriva de los acontecimientos a los movimientos sociales, puesto que la dinámica de la acción colectiva de estos decayó en el lapso de tiempo que siguió a la victoria del MAS<sup>129</sup>, y de forma concomitante, por las elecciones corporativas que han signado su interrelación con el Estado. De cualquier modo, lo fundamental a apreciar en este entrecruce de perspectivas sobre al proceso de cambio es que el conflicto por la dirección de la transición política implicó por igual una disputa por los sentidos, discursos, y posturas respecto a la concepción de Estado, incluso al interior de los mismos funcionarios públicos designados por el MAS<sup>130</sup>. Esta afirmación que bien puede parecer tautológica, es importante por dos razones: en primer lugar, porque enuncia y visibiliza lo que en el horizonte del sentido común aparecía como un proyecto único, es decir,

---

129 Sobre la acción de los movimientos sociales en el primer gobierno del MAS, consultar: Los movimientos sociales en la coyuntura del gobierno del MAS” (Tapia, 2007); “El estado de derecho como tiranía (Tapia, 2011); y Movimientos sociales en tiempos de poder: articulaciones y campos de conflicto en el gobierno del MAS” (Cámara, Tórres, Zegada, 2008).

130 Al respecto ver el trabajo de Oscar Vega Camacho intitulado “Estado Plurinacional: Elementos para el Debate” (2010) en el que se reconstruyen aspectos específicos de este debate.

un proyecto ausente de tensiones al interior del bloque plebeyo<sup>131</sup>; y en segunda instancia, por cuanto muestra que la disputa por la selectividad estratégica, configurada por los equipos gubernamentales encargados de trazar y ejecutar los lineamientos estratégicos de política, estuvo atravesada por conflictos de interés y sentido al interior de los aparatos estatales que conforman la maquinaria burocrática.

### **3.2.2 Aspectos del debate interno del MAS sobre la transformación del Estado ¿el triunfo de la tesis instrumental del Estado?**

En este específico sentido, podríamos traer a colación las interpretaciones elaboradas por Álvaro García Linera y Raúl Prada acerca del periodo de tiempo que va de la crisis orgánica del Estado (2000) a la aprobación de la constitución (2009). Sus posturas sobre aquel momento reflejaron de modo elocuente el arco de perspectivas tejidas en torno a los límites y contradicciones del Estado en el proceso de cambio. Por demás, hemos de recordar que los dos referentes mencionados tuvieron roles similares a lo largo de la época: intelectuales orgánicos vinculados a los movimientos sociales, miembros del MAS, a la vez que decisores públicos en oficinas centrales del Estado boliviano<sup>132</sup>. La postura de Álvaro García Linera (García, Á, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2011, 2012, 2014, 2015; Natanson, 2007) sobre el proceso en curso fue tallada con mayor vehemencia por su directa participación en la conducción del gobierno. Su rol al interior del proceso ya no solo le implicó una apuesta como intelectual orgánico sino en lo fundamental como estrategia político. Tal ubicación le brindó un panorama de las relaciones de fuerza articuladas alrededor de la disputa socio-política por el nuevo proyecto de país que se abría paso, a la vez que circunscribió sus reflexiones críticas sobre las acciones de gobierno y Estado. Como resultado de ello, sus formulaciones sobre las tentativas del MAS adoptaron un cierto dejo de *realpolitik*, en el que a la par que procuraba un análisis de los actores y recursos de poder

---

131 Con relación a este asunto Luis Tapia (2010, p. 119) refirió: “En este sentido, se podría decir que hay una especie de dualidad y distancia. Por un lado, es en el mundo de las organizaciones campesinas e indígenas en particular donde se articula la dimensión más sustantiva de propuestas y proyecto de reforma del estado, en relación a la cual el MAS recoge algunos elementos de programa y discurso, pero a la par hay un programa de gobierno que es diferente a aquel que se articula como proyecto político en el seno de las organizaciones aliadas y sus articulaciones con las no aliadas. Hay una diferencia entre proyecto político articulado en el mundo de las organizaciones y el programa de gobierno, que no es de escala en una matriz articulada por un mismo sujeto político. Son articuladas por diferentes sujetos políticos que establecen alianzas puntuales para sostener la mayoría electoral para el MAS y la inclusión de representantes por el lado del mundo de las organizaciones.”

132 Para realizar esta comparativa hemos empleado las entrevistas incluidas en el libro de Fornillo, Stefanoni y Svampa (2010: 137-201) y (Stefanoni, Pablo; Ramírez, Franklin; Svampa, 2009).

movilizados por estos, es decir un análisis de la situación, apuntalaba los derroteros por los cuales debía transitar el proceso de transformación. Por ejemplo, sostuvo que la estrategia adoptada por el MAS frente a las pretensiones secesionistas y desestabilizadoras de la oposición, organizada alrededor de la oligarquía y burguesía de la “Media Luna” del oriente del país, fue bien confrontada por la acción envolvente de guerra de posiciones y movimientos lanzada por el MAS y los movimientos indígena-campesinos. De acuerdo a Linera:

“Visto a la distancia, y pese a toda la conflictividad de esos tres años, en términos de resultados duraderos las cosas no podrían haber sucedido de mejor forma para el bloque nacional-popular en el poder. Al final, las condiciones de concesión a los adversarios son mucho mayores en un pacto constituyente que los reconocimientos e inclusiones cedidas a un adversario abdicante y derrotado: la historia no siempre transcurre por el lado malo, como creía Hegel. En agosto se consolida la victoria electoral; en septiembre, la victoria militar, y en octubre (con la aprobación congresal del referéndum constitucional), la victoria política. Y con eso, ciertamente, se cierra el ciclo constituyente y a partir de ese momento se inicia la estructura unipolar del nuevo orden estatal.”

No obstante, Linera también reconocía que las victorias asestadas por el “bloque nacional-popular” no implicaron la derrota definitiva de la élite económica de Bolivia. A nuestro juicio, esta lectura de las relaciones de poder en términos de un equilibrio inestable, le sirvió a Álvaro García (2010:145) para sustentar la idea de que un Estado fuerte, asentado en un “liderazgo apabullante del presidente Evo Morales”, sería la forma óptima de concretar la transformación social y política del país. De este modo, el “bloque nacional-popular” nucleado en torno a lo indígena, tendría en el presidente y el Estado (liderado y cohesionado por él) la garantía de impulsar una nueva matriz productiva a partir de la cual se podría gestar la descolonización económica del país. Para el vicepresidente, a su vez, la materialización de tal propósito dependía de reconocerle el “derecho del Estado” a reservarse la definición de las pautas en que se produciría tal transformación económica. Es decir, para contrarrestar el poder económico de las élites bolivianas debería potenciarse el control del excedente del Estado, quien tendría así la capacidad de redistribuir territorialmente las rentas, y con ello el poder político territorial:

“Esto es necesario, se necesita que el Estado entre a producir, y si eso va a afectar un trazo de la naturaleza, lo va a tener que hacer, para garantizar la obtención de un excedente que permita una estabilización geográfica del poder económico en nuestro

país, para hacer viable la propia estabilización de este gobierno de indígenas, de campesinos, de trabajadores.” (Entrevista a García Linera, 2010: 160)

En síntesis, la función del Estado para el vicepresidente sería la de catapultar las económicas locales y comunitarias impidiendo con ello la concentración desigual de los recursos y riqueza nacional:

“Nosotros lo hemos resuelto como un modelo plural: va a haber comunidad, va a haber economía campesina, va a haber Estado. Y la locomotora es el Estado. Y tiene que dar excedente a la comunidad, a la economía campesina, al microempresario”. (Entrevista a García Linera, 2010: 160).

No escapó al alto funcionario la dicotomía o ambivalencia que implicaba la tesis de un fortalecimiento y concentración del poder del Estado, sobre todo para un gobierno que sostenía ser el gobierno de los movimientos sociales - el gobierno de la “revolución democrática y cultural” -, cuyo logro había sido el de impulsar la democracia comunitaria en la toma de decisiones del Estado. Empero, los términos en los que manifestó la contradicción cernieron la incertidumbre inclinándola al lugar estatal de la balanza:

“Se trata de una tensión, como lo es el “Estado de los movimientos sociales”, entre democratización del poder y monopolio de decisiones (movimiento social- estado). Hay que vivir esa contradicción vital de la historia. No hay receta. ¿Es obligatorio sacar gas y petróleo del norte (amazónico) de La Paz? Sí. ¿Por qué?, porque necesitamos equilibrar las estructuras económicas de la sociedad boliviana, porque el rápido desarrollo de Tarija con el 90% del gas va a generar desequilibrios a largo plazo. Se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado. Igualmente, se requieren excedentes económicos para reforzar estructuras comunitarias, para expandirlas, para buscar modos de modernización alternativos distintos de la destrucción de las estructuras comunales, como viene sucediendo hasta hoy” (Entrevista a García Linera, 2010: 159)

Cabe pues preguntarse por el tipo de relación que el MAS fue construyendo junto a los movimientos sociales, y qué cambios fue introduciendo en el Estado para perfilar dicha relación. En últimas, ¿El programa de gobierno de Evo Morales buscó reconfigurar la relación sociedad política – sociedad civil para hacer del Estado el “Estado de los movimientos sociales” o permitió la subsunción de los movimientos sociales en el Estado? Los razonamientos del vicepresidente acerca del proceso de cambio, nos dan una idea – así sea

en el discurso- de los principios que orientaron dicha relación. Para algunos sectores del MAS, quizá para aquellos que cerraron filas con la postura oficial del gobierno, el cierre de la crisis orgánica del Estado implicó adoptar una ruta de reorganización de la estructura estatal solventando para ello algunas de las tensiones históricas de la formación del Estado boliviano, entre ellas: la condición de apariencia del Estado, es decir, la débil democratización social; construcción de un aparato administrativo en el sentido más genuinamente weberiano; organización de un patrón de acumulación con el que a la par de robustecer las cuentas nacionales se lograra acumular recursos económicos para incrementar la inversión en los territorios; descolonización de la república, etc. Se consideró que el modo para remontar tan neurálgicas condiciones del Estado, era fortalecer la estructura estatal para hacer de ella un aparato capaz de confrontar los factores de dominación externos e internos. Solo así podría asegurarse las condiciones para que los movimientos sociales o el bloque plebeyo adquiriesen una condición hegemónica.

Por su parte, Raúl Prada (quien entre el 2008 al 2010 ocupó importantes funciones en el Ministerio de Economía y finanzas públicas) si bien sostuvo posturas distintas a los argumentos esgrimidos por el vicepresidente en cuanto al modo que debía propiciarse el proceso de cambio, no fue ajeno del todo a las contradicciones que surgieron en el MAS a la hora de conducir el disruptivo proyecto político. Sin embargo, sus planteamientos nos permiten evidenciar uno de los matices que surgieron en la empresa de acometer las transformaciones necesarias para materializar la utopía descolonizadora (Prada, 2010).

La entrevista a partir de la cual reconstruimos las posturas del otrora asambleísta nos permite ubicar también algunas de las urgencias que se cernían sobre el momento de transición, mismas que a la postre fueron fijando rutas definitorias de la coyuntura de cambio en Bolivia. Por tal razón, y, en primer lugar, resulta esclarecedor traer a colación la lectura que efectuó Raúl Prada sobre el momento político que antecedió al gobierno del MAS. En tal sentido, al preguntársele por las continuidades en las prácticas políticas presidencialistas de las que el gobierno de Evo también sería portador, así como las dificultades que el gobierno tendría para institucionalizar directrices de políticas durante aquel periodo, el hoy integrante del grupo Comuna sostuvo:

“Los temas a los que se refiere la pregunta tiene que ver con una problemática que va más allá de la desinstitucionalización, se relacionan con lo que [el escritor integrante del grupo Comuna] Oscar Vega llamo la crisis del Estado: hablaría incluso de una crisis generalizada de la forma Estado. En otras palabras, lo que se ha vivido durante

el ciclo de luchas sociales desatadas entre el 2000 y el 2005 es una crisis del Estado- En esta perspectiva, debemos tomar conciencia de que lo que vivimos ahora forma parte del dilema político de transición, que exige escoger entre la administración de la crisis del Estado o la transformación radical de las condiciones de posibilidad históricas de la relación entre la forma social y la forma política [...] En resumen, estamos ante la crisis del Estado y la coyuntura se circunscribe, por de pronto, a la administración de esta crisis.” (Entrevista a Raúl Prada, 2010: 185).

Conocedor de primera mano de los nudos de la Asamblea Constituyente, y crítico tanto de la relación vertical que construyó el MAS con los movimientos sociales durante aquella, como de la concreción definitiva de la constitución, Prada deja entrever sus posturas sobre las inconsistencias del proceso de cambio, enfatizando sus observaciones en asuntos como: el reflujó de los movimientos sociales; la falta de análisis (y teoría) del MAS sobre la razón, prácticas y cultura políticas del gobierno; así como la incapacidad para trascender las fórmulas habituales de los procesos revolucionarios.

En relación con el primero de estos aspectos afirmó:

“los movimientos sociales cambiaron en el nuevo escenario, cuando se asumió el gobierno. Si bien se concentraron en la conducción de la constituyente, no lograron del todo su cometido, se encontraban en reflujó y se habían creado mediaciones que impedían hacerlo. Al entrar en reflujó, empezaron a jugar un rol distinto del que jugaron en la primera etapa del proceso. En la segunda etapa del proceso, el Ejecutivo tomó la iniciativa y se encargó de las decisiones. Es decir, la dirección y la responsabilidad del proceso quedaron a cargo más del ejecutivo que de las propias organizaciones sociales, en el tejido de esta temporalidad cambiante, se transformaron los movimientos sociales” (Entrevista a Raúl Prada, 2010: 196).

Esta caracterización sobre el devenir de los movimientos sociales durante el gobierno del MAS le condujo a problematizar la forma que desde el ejecutivo se planteó el escenario de ruptura, transición, y reconstrucción del proyecto político, puesto que según aquel lo imperativo era:

“atravesar la crisis del Estado, superar la crisis, no administrarla, debemos demoler el viejo Estado y construir una nueva institucionalidad. No se trata de restituir la institucionalidad sino de crear un nuevo mapa institucional” (Entrevista a Raúl Prada, 2010: 187).

La posición de Prada, sosteníamos, no estuvo exenta de contradicciones, al fin y al cabo, mientras cumplió tareas como funcionario público continuó ejerciendo un papel de decisor de política dentro del marco de orientaciones del MAS. Por cierto, su último rol dentro del gobierno (viceministro de planificación estratégica) consistió en diseñar la nueva Ley de Gestión Pública, cuyo propósito principal fue el rediseño de las competencias, fundamentos y procedimientos guía del aparato administrativo, así como del sistema de planeación del Estado boliviano. Justo con ocasión de este propósito, Prada tuvo ocasión de afirmar:

“En este contexto también se ha abierto una gran oportunidad para discutir de otro tema que, más que ser economicista, es normativo: se trata de la gestión pública. ¿Por qué? Porque en este ámbito de la gestión pública lo primero que hemos hecho es tratar de entender en qué consiste esta nueva relación entre Estado y sociedad [...] La primera hipótesis es que el Estado se convierte en un instrumento de la sociedad. Por otra parte, sabíamos que en la nueva concepción de gestión pública se debe desarrollar la gestión comunitaria, plurinacional, autonómica e intercultural, en una dirección descolonizadora”. (Entrevista a Raúl Prada, 2010: 172).

A pesar de tener una perspectiva suspicaz sobre la ecuación social que fue edificándose en Bolivia (en virtud de la cual interpeló la inflexión del movimiento social y el tipo de vínculo sostenido entre aquel y el Estado desde el 2005) Raúl Prada también otorgó lugar a la tesis instrumentalista del Estado.

La idea del Estado como instrumento de la sociedad resulta sugerente, en tanto manifiesta una premisa socio-política dominante en el sentido común de los hacedores de política, altos directivos del MAS, e intelectuales más próximos a las posturas oficiales o del gobierno. En forma coetánea, dicha tesis fue compartida y replicada por otros procesos cubiertos con la etiqueta imprecisa de “progresismo” en América Latina durante la primera década del siglo XXI. Tanto en el caso boliviano, como en los demás gobiernos “pos-neoliberales”, la concepción del Estado como vehículo de las demandas del bloque plebeyo o nacional-popular constituyó la piedra angular de la reconstrucción de los Estados y de las prácticas políticas hacia él. Cabe preguntarse si la crisis del Estado en el caso boliviano condujo a que su armazón estructural (aparato administrativo, cuerpo burocrático, sentido hegemónico de época, y la separación relativa con la organización productiva capitalista) se viese a tal punto debilitada o vaciada como para hacer de él un lugar desde el cual proyectar la transformación política de las sociedades. Podríamos preguntarnos, incluso, si al movimiento social le era

eficaz hacer un uso “instrumental” del Estado bajo tal situación de crisis orgánica<sup>133</sup>. Quizá fue esta una de las contradicciones y vicisitudes de mayor impacto para las apuestas políticas representadas a la izquierda del espectro ideológico en América Latina. Ahora bien, no creemos que Álvaro García, Raúl Prada, y otros tantos miembros del gabinete del MAS, tuviesen una concepción idílica del Estado (o una interpretación acrítica sobre las implicaciones de concebirle como una herramienta cuasi-neutral de reconfiguración de lo social); sin embargo, tanto las orientaciones adoptadas en el programa de gobierno y el primer Plan nacional de desarrollo del “proceso de cambio”, como las políticas (y marco normativo) efectivamente implementados a lo largo del periodo 2006-2010, terminaron por replicar dicha noción instrumental del Estado. Tal postura no solo implicó a la postre un campo de contradicción teórica para el gobierno del MAS, más aún, supuso una fuente de conflictos con algunos movimientos sociales que impugnaron “la razón de Estado” en tanto principio rector para conducir las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil<sup>134</sup>. En síntesis, los conflictos por establecer el carácter de la reconfiguración del Estado, ya sea al interior del mismo MAS, dentro del bloque plebeyo, e incluso desde los antagonismos con las antiguas élites económicas y políticas<sup>135</sup>, conllevaron a un sostenido esfuerzo de ajuste y reajuste del proyecto, los mismos que se ven reflejados en las contradicciones y ambivalencias que

---

133 El problema no radica en reconocer si el estado puede entrar en condición instrumental, máxime en la historia de un Estado que adquirió la forma aparente de una república al servicio de una oligarquía y burguesía, cuyo afán consistió en concentrar la posesión de los recursos naturales y minerales (plata, estaño, petróleo, tierra, etc.) El asunto estriba en dimensionar si el Estado, en tanto forma de organización y dominio de las sociedades, puede ser adecuado por las fuerzas contrahegemónicas para adelantar una política de transformación social, o al menos, reconocer cuáles serían los alcances y límites de esta vía (es decir, considerar el problema de la autonomía relativa o potencial del Estado).

134 Los conflictos socio-ambientales ha sido uno los ámbitos desde los cuales han emergido mayores fuentes de disputa al interior del “bloque plebeyo”. Un caso que ilustró la colisión entre la postura instrumental del Estado (y su concomitante centralización del poder política y las decisiones) y las demandas de autonomía territorial y participación de las comunidades originarias fue el conflicto del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Ver: (Quintero, 2012)

135 Si bien no hemos profundizado en este aspecto, no es menos fundamental advertir que las disputas con sectores burgueses y terratenientes, organizados en torno a las autonomías departamentales de la “media luna” fueron fuente neurálgica de las readecuaciones que el proceso fue adoptando a lo largo del periodo 2005-2010. El antagonismo no solo implicó una resolución exitosa para el MAS (en lo que se refiere a la estabilización para el bloque plebeyo del comando del poder político y la dirección política nacional), puesto que las demandas y exigencias de dichos sectores terminaron por limitar importantes reformas que hubiesen supuesto una reconfiguración estructural de las instituciones. Es el caso del régimen de tierras (y las vicisitudes de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria- ley 3545- ), pero así mismo de la orientación general de la política económica, cuyos límites en materia de reorientación del patrón de acumulación – y en específico, de transformación del esquema tributario – son demostrativos. Ambos aspectos nos muestran la forma en que los intereses de las élites económicas tallan o afectan las orientaciones o implicaciones prácticas de las políticas del gobierno de Evo Morales.

contienen discursivamente los documentos sobre las orientaciones políticas y gubernamentales del MAS. De forma muy específica el MAS elaboró un proyecto político que respondió a las exigencias de los movimientos sociales, es decir, a la “agenda de octubre”, conjugada con las reivindicaciones emanadas de las comunidades originarias, cuyas premisas orbitaron alrededor de la demanda por la descolonización, y reclamo por la autonomía social, política, económica, cultural y territorial (plurinacionalidad). No obstante, más que una incorporación plena de la agenda de los movimientos sociales se trató de una reelaboración de la misma.

En tanto organización con proyecto propio, en formación desde la década del noventa, el MAS lejos de relegar su estela nacionalista y antimperialista (así como tampoco las relaciones verticales con su líder Evo Morales), consiguió articular los cometidos políticos de los movimientos sociales en un proyecto de impronta nacional-popular. Dicha reelaboración, a su vez, fue producto tanto de una dinámica álgida de negociación con sectores del movimiento social (e incluso de oposición), como de la habilidad dirigente del MAS para traducir en un proyecto de corte nacional las polifónicas demandas del “bloque plebeyo”. Así, como colofón de tal apuesta nacional-popular tres aspectos decantaron por su peso final en el proyecto del MAS: por un lado, la apelación al Estado como centro estratégico de recomposición de las relaciones económicas, políticas y culturales; articulado a él, la centralidad del líder para acometer y conducir el proyecto estratégico; y por otra parte, el reconocimiento de la condición abigarrada de la sociedad que fue integrada (quizá por primera vez) en la proyección de las políticas estatales y de planificación del Estado.

Como nos lo recuerda William Roseberry (2002), comprender el proceso hegemónico de formación y concreción del poder estatal, así como los proyectos políticos que le viabilizan, exige de captar el mapa complejo de campo de fuerzas en torno al cual se despliegan las estrategias de poder de las clases, grupos o actores individuales que entran en pugna por la dirección y el dominio de la sociedad. Es justo este precepto el que nos ha animado (al menos en este específico segmento del trabajo) a explorar algunas de las posturas y debates entre las fuerzas de cambio, para con ello apreciar de forma más meticulosa las influencias dominantes en la concepción de Estado fijada en el primer PND del gobierno del MAS.

### **3. 3 Del plan de gobierno del MAS (2006-2010) al primer plan nacional de desarrollo del proceso de cambio**

Una de las primeras leyes en promulgarse al inicio del gobierno de Evo Morales fue la Ley de Organización del poder ejecutivo - Ley. 3351. Suscrita en febrero de 2006, reformó la organización institucional del Estado y acopló un nuevo orden ministerial, al tiempo que asignó facultades y funciones a las entidades integradas al poder ejecutivo. En conjunto, la Ley 3351 distribuyó y estableció una nueva jerarquía institucional al configurar los nexos interinstitucionales y designar las competencias políticas del gabinete ministerial. Más importante a nuestros fines investigativos, dicha ley reintrodujo la planeación estatal como un asunto de primer orden dentro del Estado al otorgar funciones ministeriales a tal propósito. Las atribuciones y alcances de la respectiva ley (con especial énfasis en los artículos 2 y 21)<sup>136</sup> nos permiten entrever el valor de las tareas de planeación estatal para el gobierno, al igual que nos sitúan el lugar y dimensión de la actividad planificadora dentro de la concepción del quehacer estatal para el MAS. El ejercicio gubernamental de Evo inició con la readecuación de la estructura de gobierno a las necesidades del proyecto político. Ello implicó un ajuste al organigrama del aparato estatal, en la perspectiva de ir introduciendo la normativa adecuada para validar las funciones y propósitos del nuevo proyecto político.

En este sentido, uno de los lineamientos estratégicos del MAS fue el fortalecer o robustecer la acción interventora del Estado (Arce, 2011; García, Á, 2008; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012). De allí que desde el principio se haya encomendado a la planificación estatal la tarea de formular los lineamientos estratégicos a fin de alcanzar tal

---

136 El artículo 21 de la citada ley señala: El órgano rector de los Sistemas Nacionales de Planificación, Inversión Pública y Financiamiento es el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), el cual además velará por la integración de las normas y procedimientos de dichos sistemas con los sistemas de Administración y Control Gubernamentales. Así mismo tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades: a) Fijar el marco normativo de mediano y largo plazo para formular los programas de operación, las políticas para la formulación de presupuestos de las entidades públicas en base a los lineamientos de la política económica y social desarrollados por los Sistemas Nacionales de Planificación, Inversión Pública y Financiamiento. b) Asegurar la compatibilidad de los objetivos y planes estratégicos de las entidades públicas con los objetivos y planes estratégicos nacionales y con el plan de inversiones públicas y financiamiento. c) Elaborar el plan de inversiones públicas y financiamiento en base a los proyectos de preinversión e inversiones aprobadas por las instancias sectoriales y regionales. d) Negociar en nombre del Estado la obtención de todo financiamiento de organismos bilaterales y multilaterales, cualquiera sea su modalidad, origen destino en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos. e) Establecer políticas de ejecución, el Plan de Inversiones Públicas y Financiamiento, evaluar su ejecución y actualizar con base en la información generada por los sistemas de Administración y Controles`.

objetivo. En efecto, la refundación del Estado en perspectiva de orientar el ciclo económico, el patrón de acumulación, y la reinversión del excedente produjo un rediseño institucional a partir del cual se pudiese programar, racionalizar y, sobre todo, guiar las acciones de política dirigidas al logro estratégico de reconducción del Estado en la formación socio-económica boliviana.

Se buscó así superar el trance de la crisis estatal reorientando las funciones del Estado y configurando una malla institucional que diese soporte a la forma descolonizadora y plurinacional pretendida. A razón de ello, se otorgó especial fuerza al núcleo decisor de políticas económicas del gabinete ministerial<sup>137</sup> para que este comandase u orientase las directrices del proyecto en curso. Por otra parte, el proceso de reorganización burocrática implicó para el nuevo gobierno sortear un conjunto de problemas en relación con los entramados de poder incrustados en cada una de las instituciones públicas. No cabe duda que la transición<sup>138</sup> no solo era asunto de la formulación de un proyecto político, debía además resolver las dificultades de su implementación, y por supuesto, ello revestía el desafío de enfrentar los usos y costumbres, las prácticas y formas de pensamiento, los valores y códigos comunes adheridos y reproducidos por el cuerpo burocrático y en las normas formales e informales de las instituciones. El problema entonces residía en cómo modificar una maquinaria compuesta durante décadas por lógicas tradicionales al funcionamiento de la República excluyente, algunas de ellas tan problemáticas como: la mentalidad colonial y desprecio de las culturas originarias y afrodescendientes, las formas prebendales de asignación de cargos, la corrupción como aprovechamiento privado del patrimonio público, la selección del personal por capital social incluso antes que por capital cultural –redes de compadrazgo, familiares, vínculos sociales-, etc.<sup>139</sup>. El reto de acometer una transición entre

---

137 Se determinó que tal núcleo estuviese conformado por los denominados ahora Ministerio de economía y finanzas públicas, Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Ministerio de Planificación y desarrollo, Y Yacimientos petrolíferos fiscales de Bolivia)

138 De acuerdo a Prada (2007) el problema de la transición en Bolivia no solo implicó el transitar de unas formas demoliberales a una vía socialista, al menos en la tradición que está tuvo durante el siglo XX. Y ello a razón del carácter multi -civilizatorio, descentralizado y plural de las fuerzas socio – políticas que intervinieron en el proceso de transformación social. Es decir, a diferencia de las experiencias revolucionaras del siglo XX el caso boliviano entraña una especificidad, la de ser producto de sujetos políticos múltiples no organizados en torno a partido de vanguardia.

139 Al respecto Svampa (2010:35) anotó: “la llegada al gobierno conllevó un nuevo giro político, que vino a confirmar su carácter aluvional, sobre todo de cara a la necesidad de construir el aparato de partido en las ciudades y las regiones donde este no estaba implantado. Al mismo tiempo, este nuevo giro contribuyó a fortalecer la figura de Evo Morales en el proceso de decisiones y mediciones. Una cuestión no menor es “que el desborde urbano del MAS obligó a cubrir el hiato entre partido de los sindicatos y partido hegemónico con la polémica – e inestable – figura del “invitado”, proveniente de las clases medias ciudadinas”. Sin embargo, aunque

una sociedad organizada durante décadas para la explotación y desconocimiento de sectores obreros, indígenas, campesinos o sencillamente plebeyos, para consolidar otra basada en las máximas de descolonización y plurinacionalidad supuso uno de los nudos más acuciantes para las fuerzas dirigentes del proceso de cambio. Sobre todo, por cuanto a nivel de conducción del Estado se carecía de formación de cuadros con capacidad técnica y política para asumir las tareas gubernamentales y de gestión pública. En consecuencia, a lo largo del periodo 2006-2009, el MAS optó por sostener una política mensurada de recambio de personal, especialmente en las entidades encargadas del núcleo económico-productivo del Estado. Es decir, se dio continuidad a mandos medios concedores del quehacer administrativo, y se nombró a personal experto, aunque políticamente cercano a los sectores de gobierno, en los cargos directivos. No obstante, y más allá de las tácticas puntuales empleadas para tomar el control del aparato administrativo, varias inquietudes quedaron sembradas tras este proceso: ¿Qué rol debían tener los movimientos sociales en la definición de los cargos de la administración pública? ¿Qué criterios debían seguirse para la asignación de dichos cargos? ¿Acaso sólo pertenecer a alguno de los movimientos del “pacto de unidad” o encontrarse dentro de las filas del MAS?

Ante todo, el problema estructural radicó en resolver el problema del fundamento de la gestión pública, en el entendido de que aquella era central para la construcción de nuevas mediaciones entre Estado y sociedad. Así pues ¿Cuáles deberían ser las coordenadas de un nuevo proceso de gestión pública y cómo estas deberían impulsar el proceso de democratización plural de la sociedad boliviana? ¿Qué tipo de planeación debía cimentar la acción y gestión pública del pretendido Estado Plurinacional?

Así, frente a las exigencias de la coyuntura política provocada por el arribo del MAS a la conducción del gobierno, y con la necesidad de estabilizar el campo de fuerzas y el proyecto social emanado con la emergencia de los movimientos sociales, la propuesta de una nueva constitución política surgió como el mecanismo de mayor profundidad para cumplir la determinación de fundar un nuevo proyecto de nación en principios jurídicos, filosóficos y por sobre todo económico – políticos acordes con las aspiraciones históricas de las masas en situación de autodeterminación.

---

muchos de los “invitados” suelen combinar “varias fuentes de legitimidad”, el proceso actual parece dar cuenta de una ampliación insólita de dicha figura.”

En efecto, el álgido ciclo de movilización del poder constituyente entre el 2000 y el 2005 hizo suya la demanda por una nueva organización constitucional, la misma que se impuso como un derrotero esencial a la refundación que debía implementar cualquier proyecto político frente al ciclo de políticas neoliberales hegemónicas del periodo 1984-2005. No solo se trataba de confirmar en lo normativo lo que en el plano político ya había ocurrido, esto es, una nueva correlación de fuerzas surgida de la crisis socio-política del proyecto del bloque oligárquico–burgués, más aún, se trataba de la necesidad de dar fundamento de ley a la reorganización plurinacional del Estado.

La reorganización de la ecuación social o el bloque histórico buscó zanjar la crisis estatal por la vía de una nueva constitucionalidad, garante de la condición abigarrada y multi-societal de las comunidades que habitan Bolivia. A pesar de ello, y como lo hemos advertido, lo que en principio se avistaba como un ejercicio asambleario del poder constituyente, devino por muy diversos factores (entre los que cabe destacar: la capacidad de atrincheramiento en las instituciones parlamentarias y poderes territoriales de la oposición autonómica empresarial, las maniobras y decisiones políticas del MAS frente al proceso constituyente, así como el reflujó del movimiento social) en una lucha enconada por definir aspectos procedimentales y el alcance de la Asamblea Constituyente, cuyo efecto a la postre terminó por afectar las pretensiones iniciales del bloque plebeyo<sup>140</sup>. Aun así, el diseño de la nueva constitución sentenció la deseada reconfiguración del Estado, en la que primó, por cierto, la definición del rol central del Estado en la conducción de los asuntos económicos, una nueva arquitectura territorial (modo de Estado compuesto trisegmentado de acuerdo a la tesis de Franz Xavier Barrios<sup>141</sup>), y de modo fundamental, el reconocimiento pleno del carácter plurinacional, pluricultural y plurisocietal del Estado. En concomitancia con las premisas centrales de la carta magna, se introdujo en la constitución principios normativos acerca de los fines y naturaleza del Estado, determinando de paso las formas de regulación y organización del proyecto de nación. Destacamos dos aspectos interrelacionados de dicho marco regulatorio. En primer lugar, en correspondencia con la filosofía y cosmovisión de los pueblos andinos se incluyeron los conceptos de “Suma Kawsay” y “Suma Qamaña” como un modo de nombrar

---

140 De acuerdo a lo señalado por Prada (2010) uno de los mayores problemas que sorteó la Asamblea constituyente fue el de definir el estatus fundacional o derivado de la misma. Lo que estaba en juego era que optar por una u otra condición afectaba el alcance de las transformaciones jurídico – políticas a introducir.

141 Sobre la tesis del modo de estado *trisegmentado* que habría adquirido el Estado boliviano desde la promulgación de la Constitución plurinacional de Bolivia ver:(Barrios, F, 2008; 2011)

las aspiraciones del proyecto político y las pretensiones del poder constituyente. Con estos postulados se trató de brindar un soporte epistémico al proceso de reconfiguración estatal y social refrendado en la constitución. ¿Un nuevo modo de pensar las relaciones y aspiraciones colectivas para una comunidad plurisocietal o acaso una forma ecléctica de nombrar una variante del desarrollo? Una lectura atenta al texto constitucional nos conduce a pensar que, al contrario de un principio epistémico sólidamente organizador de la constitución, se trató de un principio con no pocos ambages y contradicciones, quizá a razón del irresuelto modo de entender el proyecto político, económico, social y cultural de transformación. Aun así, dichas nociones edificaron la doctrina fundamental de la constitución, a la vez que definieron el deber ser de las acciones y políticas del Estado.

En segundo lugar, como parte del nuevo andamiaje institucional para materializar los fines y fundamentos del Estado, se determinó que la planeación nacional sirviese como el mecanismo coordinador de la economía desde una perspectiva participativa. En efecto, de acuerdo al artículo 316 la función del Estado en la economía consiste en “Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales”; mientras que el artículo 317 desarrolla la anterior disposición al consagrar que “el Estado garantizará la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa que incluya a representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.” A la instancia planificadora se adjudicó otro conjunto de funciones y disposiciones constitucionales, la mayor cantidad de ellas ligadas a la organización y direccionamiento de políticas económicas, de ordenamiento territorial y ambiental en los diferentes niveles jurisdiccionales del Estado. Además, se estableció en el numeral 22 del artículo 298 que la política económica y la planificación nacional es una competencia privativa del nivel central del Estado.

De acuerdo a cierta exégesis constitucional podríamos interpretar que los principios ético-morales basados en el carácter plurinacional del Estado ciernen la actividad planificadora al dotarle de un marco orientador, y así mismo, la planificación se convierte en la forma de garantizar, a nivel del ordenamiento de la gestión pública, el que estos principios tengan algún grado de concreción. De allí la necesidad (recogida por la constitución) no solo de crear una entidad encargada del proceso planificador sino, además, de acuerdo a otro componente sustancial de la carta magna, que tal entidad y procesos a cargo se condujeran de acuerdo a un sentido profundo de la participación. Esto por cuanto la planificación, al igual que todo

proceso de gestión pública, está supeditado a la participación y el control social por parte de la sociedad civil organizada según lo señala la constitución en el artículo 241 del título VI sobre participación y control social.

De lo anterior colegimos que para el MAS el proceso de reconfiguración del Estado también implicó concebir, diseñar y formular directrices de reorganización del aparato administrativo bajo la máxima de mayor y mejor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Tal proceso puede entenderse en parte como producto de las exigencias deliberativas del movimiento social y político. No obstante, la tarea de elaborar y acometer los cambios del aparato administrativo implicó una tarea ardua y tardía. Es el caso del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo,<sup>142</sup> encargada de sustituir el SISPLAN (Sistema Nacional de Planificación). Tal sistema tardó casi 6 años en reglamentarse, aun cuando la propuesta orgánica de funcionamiento había sido en buena medida estructurada en el año 2008.

### **3.3.1 Concepción de Estado en el primer P.N.D del “proceso de cambio”: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática, para vivir bien (2006-2011)**

El 16 de junio del 2006 fue presentado el PND 2006-2011 (E. P. de Bolivia, 2007) a la opinión pública boliviana. Por tratarse de un plan que surgía desde el reacomodamiento del bloque de poder, se trató de un documento en relación con algunos de los principios planteados por diversos movimientos sociales y sindicatos en la agenda de octubre del 2003, así como buena parte del programa electoral y de gobierno del MAS-IPSP. Sin embargo, el mismo hubo de fundamentarse jurídicamente desde una constitución agónica, por lo cual aspectos trascendentales de la formulación final del documento no estaban en condición de ser respaldados y amparados constitucionalmente.<sup>143</sup> No obstante, más allá de esta

---

142 Si bien la Ley Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y Ley de Participación fue sancionada en 2016, su elaboración data de los primeros años del primer mandato de Evo Morales. De hecho, en un primer momento la tarea de elaborar la propuesta de ley estuvo a cargo del entonces Viceministerio de Planificación Estratégica Raúl Prada. Otra Ley importante que de forma tardía fue adoptada fue la Ley de Participación y control social, esta tan solo alcanzo aprobación hasta el 2013. Por otra parte, y a pesar de que desde los primeros años se detectó la necesidad de sustituir la Ley SAFCO por una nueva Ley de Gestión Pública aún no se logrado avanzar en esta senda.

143 Podríamos considerar que la asincronía entre la promulgación de la nueva constitución y la expedición del PND 2006-2010 significó una vicisitud para la ejecución de este último. En efecto, ¿cómo podría

aproximación reglamentaria al Plan, es necesario resaltar el hecho de que fue la primera estrategia de desarrollo organizada bajo la égida y órbita del “proceso social de cambio”, por tanto, a través de aquel se hizo factible incorporar elementos de política orientados a provocar un desprendimiento hegemónico y ruptura estatal con el régimen de acumulación y modo regulación del periodo neoliberal del Estado boliviano (1984-2005), al menos, como hemos sostenido, en términos discursivos.

Distintas fueron las reacciones y comentarios que generó entre académicos, instituciones supranacionales y sectores gremiales la propuesta de un Estado productivo responsable de dinamizar los sectores y factores de la economía nacional. De un lado Gray Molina de PNUD observo satisfactoriamente la incorporación de sectores sociales<sup>144</sup>; mientras que el exministro de economía Horst Grebe dejó entrever sus dudas al considerar que el plan no poseía respaldo financiero (“Plan Nacional de desarrollo apuesta a crear empleos y atraer inversión,” 2006). Por otra parte, los sectores empresariales manifestaron su insatisfacción, en particular los gremios y corporaciones asociados al comité cívico de Santa Cruz. El empresario Bernard Abendroth lamentó la falta de orientación hacia el mercado exterior de la estrategia de desarrollo, en tanto que Gabriel Dabdoub de la Cámara de Industria, Comercio y Turismo de Santa Cruz (CAINCO) también expresó su inconformidad por las formas de financiación del plan y la importancia que le otorgaba el mismo a sectores populares (microempresarios, cooperativistas y pequeños artesanos) al contrario que los grandes sectores empresariales; así mismo, Roberto Mustafá de la Confederación de Empresarios de Bolivia se mostró incrédulo frente a las promesas de reducción del desempleo ofrecidas por las autoridades (“Plan económico cuenta con bajo financiamiento,” 2006) . Analistas consultados por medios allegados a los sectores dominantes de igual manera dejaron traslucir su insatisfacción por un plan que consideraban ambicioso y poco técnico (“Objetivo del PND ¿discrecionalidad?,” 2006). De otro lado, Carlos Villegas, Ministro de Planificación del Desarrollo de la época, sostuvo que “se busca la construcción de un Estado social y

---

implementarse en su totalidad desde el 2007 un documento que en su contenido resultaba antagónico con el tenor y el espíritu de la anterior constitución? Si bien la ley No. 3351 de 21 de febrero 2006, con reglamentación en el Decreto Supremo No. 28631 de 8 de marzo del 2006 modificó la organización del poder ejecutivo, otorgando al Ministerio de Planificación para el Desarrollo atribuciones y competencias para la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan, ello no impedía que aspectos trascendentales de la formulación final del documento no se vieran respaldados y amparados constitucionalmente.

144 “Me gusta la idea que haya actores, comunidades y familias en acción, factores productivos, creo que ese giro hacia actores productivos y actores sociales puede ser muy positivo, pero hace falta ver como se articula todo al plan nacional” (“Plan Nacional de desarrollo apuesta a crear empleos y atraer inversión,” 2006)

comunitario” (“Evo empodera al Estado y lanza el plan para disminuir la pobreza,” 2006), una perspectiva que tuvo oportunidad de ahondar el vicepresidente Álvaro García Linera en abril del 2007 en declaraciones para la revista Nueva Economía:

“El Estado está dando los primeros pasos para convertirse en el principal empresario del país y reasumir el mando de la economía nacional para conjugar la productividad sostenible con el bienestar social, después de más de dos decenios de la aplicación de una política económica ortodoxa y neoliberal y de una privatización improductiva [...] El Estado tiene que convertirse en la cabeza de la economía porque la inversión privada solo tiene por objetivo la rentabilidad, no la creación de condiciones de bienestar de una sociedad como la boliviana, empobrecida en una lógica absoluta de mercado” (Terán Flores, 2007)

La postura del vicepresidente en buena medida esbozó el fundamento y la pretensión del Plan. En efecto, la propuesta de desarrollo del MAS fue fruto de la selección estratégica de un conjunto de directrices de política encaminadas a desmontar la doctrina neoliberal que orientó el funcionamiento del Estado durante casi dos décadas, para así impulsar la configuración de una “nueva matriz productiva” que conllevara a la construcción de la “Revolución Cultural y democrática”.

Ya con relación directa al plan, la justificación histórica del mismo se situó en el cometido de transformar el modelo primario exportador, rasgo predominante de la formación socio-económica (y de los ciclos excedentarios) de Bolivia. Señala el documento que la continuidad de dicho patrón de acumulación se hizo factible gracias a la superexplotación de la clase trabajadora y la captura de las rentas del excedente productivo entre las élites políticas, militares y económicas. De acuerdo a este análisis las reformas de mercado impulsadas a mediados de 1980, a partir de las cuales se efectuó la desregulación del mercado laboral, provocaron que la clase trabajadora tuviera que padecer las nuevas condiciones socioeconómicas con las que se afectó aún más sus condiciones de subsistencia.

En la senda de dicho marco interpretativo, la diagnosis del plan de desarrollo reconstruyó con precisión los efectos desencadenados por las políticas económicas de corte neoliberal sobre la sociedad boliviana. A nuestro juicio, tal examen poseía suficiente fundamento. En efecto, tras el agotamiento de lo que Luis H. Antezana (1983) denominó el “nacionalismo revolucionario como operador ideológico del espectro político boliviano”, en parte suscitado

por el resquebrajamiento social y económico ocurrido con las dictaduras, se impuso una agenda modernizadora basada en doctrinas ortodoxas del libre mercado (Mayorga, 1993). La privatización, desregulación, y las políticas de estabilización económica promovidas en la senda del fortalecimiento de un patrón de acumulación primario exportador, “dirigido por una oligarquía financiera subordinada a las empresas transnacionales y al capital financiero internacional” (de la Cueva, 1983 citado en Orellana, 2006), sentaron las bases de un proyecto económico fundado en el principio según el cual las ventajas del libre mercado provocarían crecimiento económico y por efecto de arrastre (*trickle down*) mayores tasas de empleo. No obstante, lejos de lograrse un virtuoso crecimiento económico y mejora del bienestar social, se agudizaron los índices de desigualdad y pobreza (reforzados según el área geográfica y la adscripción étnica), y a la par se continuaron prolongando los rasgos excluyentes y raciales de un Estado republicano, aunque mono-étnico y promotor de ciudadanías de segunda clase, negador en síntesis de una sociedad plurinacional y multi-civilizatoria (Linares, 2007). En esta senda, las políticas de contención de la pobreza se caracterizaron por la alta dependencia con la cooperación internacional limitando el avance de un marco institucional, participativo y autónomo de políticas públicas (Arze, 1993; Burke, 2001; Ramos 1980, 1989; Gray, 2008; Rodríguez Carmona, 2009; Arze Cuadros, 2002).

Ante tal examen, la formulación del nuevo PND 2006-2011, y por extensión, la orientación de las políticas económicas del nuevo gobierno, se concibieron como un núcleo de decisiones estratégicas para transformar el orden dominante. Así, el propósito del plan definió como objetivo central descolonizar la sociedad y el Estado a través de la democratización y el fortalecimiento de las funciones productivas e interventoras de este último. La descolonización, sostenía el documento, no era factible sin que se potenciase las capacidades económicas del Estado dado que dicho fortalecimiento permitiría incrementar la soberanía y autonomía de las instituciones públicas, y, en consecuencia, aumentaría el margen de decisión de las autoridades que les lideraban, en este caso, las articuladas en torno al MAS-IPSP. Ya en el plano analítico, se podría inferir, que uno de los objetivos del plan fue el de llevar a una situación de autonomía relativa al Estado, misma que permitiría la introducción de medidas proclives al desmonte del carácter colonizador del Estado y la activación de mecanismos participativos de las comunidades y la sociedad civil en las instituciones estatales.

En este sentido, y de acuerdo al plan, la democratización del Estado, sería el producto del despliegue del poder social y comunitario, soportado sobre la base del principio de interculturalidad:

“De acuerdo al nuevo patrón de desarrollo propuesto, la democratización del Estado no puede existir ni prosperar si no se conforma una estructura de poder que permita que todos los pueblos y culturas estén presentes en las decisiones económicas y políticas del Estado. Será imprescindible diseñar y establecer mecanismos institucionales que permitan que lo comunitario, lo local y lo regional participen y tengan peso en la definición de las políticas públicas y en las decisiones del Estado en su conjunto”. (PND 2006-2010, 15).

Al menos en su propuesta discursiva el PND 2006-2010 enunciaba de forma taxativa los retos que presuponía la configuración del nuevo Estado. En particular enfatizaba lo que el pacto de unidad ya había sostenido con vehemencia, esto es, la necesidad de construir canales que asegurasen la participación directa del poder social y comunitario en la conducción del Estado. No obstante, cuando el documento concedió atención a la necesidad de impulsar decididamente el derrotero de participación directa de la sociedad en las instituciones públicas, la conciliación de tal postulado con el del “fortalecimiento del rol productivo del Estado” se decantó, en términos planificadores por este último. Prueba de ello es que se haya concedido más atención a delinear estrategias políticas para el eje “productivo” antes que para el componente “democrático”. De este modo, la construcción de la política de desarrollo en torno al principio del “buen vivir” se inclinó más por la programación de directrices tendientes a articular y promover el sistema económico del país, o lo que *a posteriori* la constitución definiría como las formas de organización económica del Estado (comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; ver el título I de la cuarta parte de la constitución del Estado Plurinacional de Bolivia).

De todos modos, de atenernos a su parte doctrinaria, parece claro que el PND 2006 -2010 pretendió reconfigurar la fase neoliberal del Estado boliviano y la estructura colonial del andamiaje burocrático-estatal sobre el que se cimento el régimen político excluyente en Bolivia (de León Naveiro, 2011). Empero ¿Cuáles fueron las orientaciones estratégicas específicas definidas por el plan para avanzar en la transformación del Estado? ¿Constituyeron las líneas de acción del plan un corpus estratégico con capacidad para redefinir el carácter económico y político del Estado boliviano?

De acuerdo a Bob Jessop (2010) lo dispuesto en un plano político-discursivo ha de contar con un marco selectivamente estratégico desde el cual se enfilen las estrategias políticas. Sobre el fondo de esta apreciación, consideramos que el cuerpo conceptual y los objetivos del PND 2006-2010 se dirigieron a alterar la selectividad estructural del Estado<sup>145</sup> predominante durante el ciclo de políticas neoliberales, para de este modo avanzar en la consolidación del bloque de poder emergente (plebeyo), en la pretensión de consolidar el *Estado Integral* (García, 2010), esto es, un Estado productivo, promotor del desarrollo y redistribuidor. Tal selectividad estratégica de políticas se estableció sobre un elemento discursivo cuyas resonancias hegemónicas tuvieron como fondo el uso de una expresión quechua-aimara: el *buen vivir*<sup>146</sup>.

Sin embargo, a fin de mostrar como los distintos ejes del plan pretendieron configurar una idea de Estado, al modelar (o performar) lo que en prospectiva debería ser la forma y funciones de la “sociedad política” de acuerdo al gobierno del MAS, pasaremos revista por las distintas líneas estratégicas definidas por el PND 2006-2010. De acuerdo a esté las directrices y comandos políticos que vertebrarían la construcción del desarrollo y el Estado boliviano tendrían como objetivo el avance hacía un país: soberano (a través de la retención y control de los excedentes generados por la economía extractiva, y disposición de los mismos para la formación de una nueva matriz productiva con independencia de criterio en la política exterior y de relacionamiento internacional); descolonizador (buscando la refundación del Estado a través de principios del Buen Vivir extensivos a la formulación de políticas, y al rediseño de la organización burocrática); social (con el respaldo a políticas de choque contra la pobreza, marginación y desigualdad étnica y de género, junto con formulación de políticas sociales asistenciales y distribución de subsidios focalizados); y democrático (afianzando la construcción del poder social comunitario y descentralización territorial y participativa del poder público).

---

145 Bob Jessop (1999) señala que Nicos Poulantzas entendió por selectividad estructural del Estado el: “conjunto complejo de mecanismos institucionales y prácticas políticas que sirven para avanzar (u obstruir) particulares intereses fraccionales o de clase. Aquí están incluidos: filtrado selectivo de la información, falta de acción sistemática sobre ciertos asuntos, definición de mutuamente contradictorias prioridades y contra-prioridades, la aplicación desigual de medidas originadas fuera del sistema estatal, y la búsqueda ad hoc y descoordinada de políticas que se ocupan de problemas coyunturales específicos que afectan ramas o secciones particulares del sistema estatal”.

146 Una de las múltiples referencias al Vivir Bien que se encuentra en el PND 2006-2010 sostiene: “el Vivir Bien pensado en este marco conceptual, corresponde a un patrón de desarrollo y democratización integral, plurinacional y diversificado. Es decir, se trata de un patrón en el que el desarrollo y la democratización tienen una importancia pareja, simultánea y paralela.” P.12

### *3.3.1.1 Bolivia productiva: Control de los excedentes como factor estratégico del PND 2006-2010*

No cabe duda que el aspecto estratégicamente selectivo sobre el cual se edificó el plan fue el del control estatal de los excedentes. Según el Plan revertir la fuga de excedentes equivalía a afirmar la soberanía sobre el patrimonio público, y, sobre todo, contar con los recursos necesarios para impulsar las principales líneas programáticas de la reorganización del sistema económico. De este modo, se avanzaría en la constitución del nuevo modelo productivo, o matriz productiva, a través del uso de los recursos naturales para financiar políticas productivas en perspectiva de diversificar la economía. Con relación a lo esbozado se puede leer en el PND:

“La idea central es que, a partir de sus excedentes, el sector estratégico provea recursos al sector generador de ingresos y empleo, de manera de contribuir a la diversificación económica y para el desarrollo del área social. Esta propuesta requiere la revisión del destino de los recursos provenientes de regalías, IDH y otros impuestos al sector estratégico. Así, los ingresos de coparticipación deben tener un destino en la diversificación de la actividad productiva” (PND 2006-2010, 93).

Es importante resaltar que en estas líneas estratégicas aún no se sugiere, al menos con suficiente fuerza, la intención de construir un “modelo económico, social, comunitario y productivo” (de acuerdo a como lo estipularía la constitución del 2009 al fijar el marco legal de la organización económica del Estado). En concomitancia, el documento desliza una postura prudente frente a los alcances de la estrategia, al no afirmar que las políticas a introducir sirviesen de tránsito hacia un modelo de producción alternativo al capitalismo.

Aun así, como lo hemos esgrimido, este es sin duda uno de las líneas de la estrategia política que devendría más conflictiva toda vez que, al constituirse en factor decisivo para el MAS potenciar un nuevo patrón de acumulación, terminó siendo peligrosamente preponderante para el conjunto del proyecto político. Incluso para algunos analistas la centralidad de esta línea del PND entraba en franca contradicción con el derrotero de transitar hacia el Buen Vivir o suma qumaña (del Prado, 2015).

Junto con la necesidad de industrializar los excedentes, el proyecto-económico productivo sostuvo desde un principio la pretensión de sostener condiciones macroeconómicas favorables (lo cual es entendible si se tiene en cuenta el deterioro histórico de las variables

macroeconómicas de la economía boliviana) (López, H.G, 2009; López, G, 2006). De hecho, el plan afirma de forma explícita que: “La estabilidad macroeconómica del país y la nueva gestión institucional estatal son los instrumentos que coadyuvarán a la implementación de las estrategias” (PND 2006-2010, p.21)<sup>147</sup>. Se podría pensar que la referencia a la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica era una forma de dar tranquilidad a los mercados, especialmente los financieros, habida cuenta de su perjudicial comportamiento con los proyectos políticos presuntamente contrarios a la seguridad jurídica de sus inversiones (lo que en realidad dibuja las preferencias políticas de los inversores capitalistas por los gobiernos que les otorgan plenas garantías para la maximización de sus ganancias). Sin embargo, la estabilidad económica, y, por ende, la centralidad concedida a las instituciones encargadas de definir las políticas económicas, hizo parte de uno de los eslabones más importantes de la estrategia del proyecto del MAS. Por tanto, desde el surgimiento del “proceso de cambio” no ha sido extraño el que la gestión de la política económica haya empleado un enfoque combinado de medidas ortodoxas y heterodoxas (neoclásicas y neokeynesianas). Subsidiario de este enfoque, el PND 2006-2010 fue taxativo en sostener que el proceso de transformación a un Estado productivo y redistribuidor debería realizarse atendiendo a los principios de: sostenibilidad fiscal, estabilidad de precios, política cambiaria flexible administrada por el Banco Central de Bolivia (BCB), desarrollo del sistema financiero, y cambios en el sistema tributario, aunque fundamentalmente del sector minero<sup>148</sup>.

De este modo, en términos generales la propuesta económico productiva del PND 2006-2010 sostuvo que, en condiciones de estabilidad macroeconómica, el uso de los excedentes

---

147 El documento ofrece una sección especialmente dedicada a este asunto. La misma se intitula “sostenibilidad macroeconómica institucional y política”, donde se esgrime que el “Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone un marco que, respetando la estabilidad macroeconómica, asegure un mayor crecimiento y una mayor equidad social. Si bien la estabilidad financiera es la base indispensable para lograr crecimiento y desarrollo, ésta debe ser suficiente para que las políticas adoptadas profundicen la recuperación de la economía y promuevan mayor justicia social.” P. 207

148 Uno de los tópicos de las políticas económicas adelantadas por el MAS que mereció mayores críticas fue el de la política tributaria, ello por cuanto no se avanzó en la conformación de un sistema progresivo de imposición de tributos. Sobre el tema ver: (Villarreal Böhr, 2018) (Castillo Landa, 2007). El propio PND 2006-2010 sostiene al respecto “La captación de ingresos estatales mediante el sistema tributario es fundamental para cubrir las obligaciones y compromisos del gobierno priorizados en el plan de desarrollo. La nueva propuesta de desarrollo tendría que estar acompañado de un nuevo sistema tributario con orientación de progresividad antes que de regresividad, empero el gobierno nacional decidió postergar cambios sustantivos y priorizar en cambio, la ampliación de la base tributaria y modificaciones en algunos impuestos.” P. 216. Sobre el problema que ha implicado adelantar políticas fiscales progresivas como un aspecto clave de la agenda de la transformación de las políticas económicas en los gobiernos “progresistas” ver: (Estrada Álvarez, 2012). Por otra parte, Lorgio Orellana del CEDLA realizó un balance sumamente crítico del proceso atendiendo al régimen de acumulación impulsado por las políticas económicas y productivas. Ver: (Orellana, 2006a, 2006b).

asociados al sector minero-extractivo podría impulsar una reconversión productiva mediante la transferencia de aquellos recursos para la industrialización de distintos sectores de la economía, incluso del mismo minero-energético (industrialización del litio, etc.). La propuesta, al tenor de lo advertido en relación a las políticas económicas, optaba por la configuración de un modelo económico mixto, de complementariedad entre Estado y mercado<sup>149</sup>. Aunque a diferencia del periodo de políticas neoliberales, el Estado sería el encargado de administrar y asignar el uso de los excedentes, es decir, en torno a aquel gravitaría buena parte del impulso desarrollista. En este plan se modifica el eje decisional antes concentrado en capas tecnocráticas asociadas a fracciones de la burguesía financiera y agroexportadora, para concentrarse en las mediaciones políticas reconstruidas por el MAS alrededor de las negociaciones sostenidas con movimientos sociales, o la asignación de responsabilidades administrativas a personas directamente seleccionadas por el MAS<sup>150</sup>.

Tras la lectura atenta de esta sección del PND 2006-2010, surgen inquietudes frente a la propuesta económico-productiva alrededor de la cual se proyectaba la transformación del Estado. ¿Tenían las agencias o instituciones encargadas de la planeación la capacidad política de orientar un cambio en el sentido de lo esgrimido en el plan? ¿La capacidad interventora del Estado en la economía fortalecería de modo automático las formas productivas (populares) de los sectores sociales que dieron apoyo al “proceso social de cambio”? ¿Bastaba transitar a la forma de un Estado productor para desequilibrar el bloque de poder articulado en torno a la economía primario-exportadora? ¿De qué forma podrían incidir las “tensiones creativas” del proceso social de cambio (para emplear la expresión de

---

149 Señala el PND 2006-2010 respecto al rol del Estado en la economía: “ un nuevo Estado que corresponde a una sociedad diversa, participativa y justa, basada en la solidaridad, la cooperación y la reciprocidad como rasgos distintivos de su propia identidad, en la que se alcanza el máximo nivel posible de bienestar colectivo, subordinando el interés individual a los intereses sociales y en la que se combina y complementa la acción espontánea de las leyes del mercado con la previsión consciente del Estado a través de la planificación.” En este sentido, la selección estratégica de políticas del PND 2006-2010 no dista demasiado de las propuestas contenidas en otros ejercicios de planificación. De forma similar la Estrategia socio-económica del desarrollo Nacional 1971-1991 y el Plan Nacional de Rehabilitación del Desarrollo 1984-1987 (pág. 27) postularon como proyecto económico-productivo un modelo mixto comandado por el rol central del Estado, a quien se le adjudicaba la tarea de controlar y distribuir los excedentes. Aspectos como la democratización del estado, y la integración del Estado (enunciado por el PND 1984-1987) también fueron líneas programáticas introducidas en dichos Planes, quizá a razón de que aquellos fueron elaborados en periodos posteriores a dictaduras militares.

150 Respecto al debate de la orientación de las políticas económicas necesarias para materializar el pluralismo económico en Bolivia ver “Sobre las problemáticas del Pluralismo Económico” de Jiovanny Samanamud (2010). Un análisis de lo acometido en este sentido se puede observar en los trabajos de Fernanda Wanderley (2009, 2011, 2011b, 2013).

Álvaro García Linera)<sup>151</sup> sobre la tendencia que asumiría la transformación o reorganización del Estado? ¿Contempló la selección estratégica de políticas formas de coordinación democráticas con los sujetos colectivos encargados de agenciar las directrices del PND 2006-2010? ¿Al centrar la transformación económico-productiva de la sociedad boliviana en el rol productivo del Estado no se limitaba la acción de la sociedad civil en el proceso de “prefiguración” del nuevo orden social? En un segundo orden de consideraciones, podría cuestionarse la carencia de un análisis prospectivo del PND 2006-2010 frente a la reconfiguración de la estructura socio-económica del país y su incidencia en la recomposición del bloque de poder popular. ¿Acaso no cabría esperar que el fortalecimiento de la capacidad de consumo y el ascenso social de un sector de la población (a quienes se planeó articular al desarrollo económico productivo) pudiesen modificar sus aspiraciones sociopolíticas? En otras palabras ¿la lealtad o consentimiento de los sectores populares con el “proceso social de cambio” dependía solo de la inserción exitosa de estos en la matriz de desarrollo propuesta?

En tanto era de esperarse una reconfiguración del bloque hegemónico bajo el impulso desarrollista del Estado se extraña que el plan no hubiese previsto los impactos sociopolíticos y culturales que traería consigo un nuevo patrón de acumulación, junto con la apertura de nuevos campos de contradicciones y tensiones ligadas al proyecto político económico en construcción. En este sentido, es posible afirmar que el plan no ahondó en la definición de mecanismos y metodologías que contribuyesen a integrar las diferentes líneas y directrices ligadas a la “Bolivia productiva” en torno al considerado terreno estratégico de la política. Quizá por ello la ausencia de estrategias explícitas para incorporar elevados niveles de participación (democratización) en la definición de los lineamientos productivos del Estado.

### 3.3.1.2 *Bolivia democrática: el poder social comunitario*

Las estrategias políticas incluidas en este aparte resultan centrales para comprender la perspectiva de transformación del Estado. En lo esencial el PND 2006-2010 argumentó y

---

151 Las denominadas “tensiones creativas” son en realidad las contradicciones socio-políticas surgidas al interior del proceso social de cambio. Álvaro García las agrupo en tres diadas: Estado y movimientos sociales, Flexibilidad hegemónica frente a firmeza en el núcleo central, y el socialismo comunitario del vivir bien. Ver: (Á. García, 2011)

propuso en el lineamiento “Bolivia democrática” la construcción del poder social comunitario, a través de la conformación de una institucionalidad sustentada en el poder social de los movimientos sociales, no reductible a los aparatos de Estado.

Bajo tal concepción, la propuesta sostuvo que era necesario adelantar un proceso de deconstrucción del Estado que culminase en la emergencia de un nuevo poder sustentando en los principios de descolonización y multiculturalismo. Se trataba entonces de arribar al “Estado Multinacional y Comunitario con mecanismos autodisciplinarios internos inherentes al poder y a la presencia de los pueblos indígenas y de los movimientos sociales” (PND 2006-2010, 82). De acuerdo al PND 2006-2010 los referidos mecanismos autodisciplinarios correspondían al control social (por ejemplo, la revocatoria del mandato) y la complementariedad en la toma de decisiones entre el Estado y la sociedad civil (a través de la descentralización territorial del poder). En este sentido, se propuso crear instancias de regionalización del poder político a través de las cuales se expresase la sociedad desde sus tradiciones y acumulados organizativos.

Como la “agenda de octubre” lo había demandado el cometido político a seguir en esta materia fue la convocatoria a Asamblea Constituyente, para así modificar la estructura jurídica sobre la cual se vertebró la fase neoliberal del Estado. Así, la estrategia se encaminó a promulgar una nueva constitución con la que se pretendió, entre otros propósitos, desarrollar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades. De hecho, la reglamentación alrededor de estos tópicos derivó en la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización<sup>152</sup> y la Ley de Régimen Electoral<sup>153</sup>. En lo concreto la denominada línea “democratización del poder” del PND 2006-2010 formuló 4 estrategias para avanzar en el derrotero de transformación del Estado: 1) La constitución del Estado multinacional-comunitario; 2) Constitución del Poder Social Culturalmente Territorializado; 3) La construcción del Poder Social a Partir de la Presencia Efectiva de los Excluidos en las

---

152 “Fue promulgada el 19 de julio de 2010. Regula el régimen de autonomías de acuerdo con lo establecido en el artículo 271 de la Constitución Política del Estado y define las bases de la organización territorial del Estado boliviano. Su alcance comprende lo siguiente: bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas” (Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez,” 2010)

153 “Fue promulgada el 30 de junio de 2010. La Ley regula el Régimen Electoral para el ejercicio de la Democracia Intercultural, basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolivia” (Ley N° 018 del Régimen Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010)

Instancias del Poder Político; y por último, 4) Transparencia de la Gestión Pública Nacional, Departamental y Municipal.

Las cuatro líneas condensan la perspectiva de un Estado en el que “el poder es comunal y ciudadano como fundamento de la democracia participativa con enfoque comunitario” (PND 2006-2010,83). Resaltan la necesidad de redefinir las instancias y los mecanismos de configuración de las decisiones políticas, y por ende de la distribución y acceso al poder político, en la concepción de que una nueva institucionalidad implicaba descentralizar y delegar las competencias político-administrativas a los territorios y las comunidades. En tal perspectiva, la transformación del Estado fue concebida como parte de un proceso de democratización nutrida por espacios de diálogo y concertación de políticas públicas, abiertas a la pluralidad multicivilizatoria de la abigarrada formación social boliviana. Desde este particular ángulo, puede inferirse que la transformación del Estado fue pensada como el resultado de un cambio institucional expresado en la presencia efectiva de los sectores excluidos en los órganos estatales, así como la incidencia directa de aquellos en la formulación de políticas, a través de la gestión compartida (governabilidad) de los asuntos públicos, mediante el reforzamiento de la descentralización.

Por otra parte, no está demás decir que las cuatro estrategias de la “Bolivia democrática” recogieron de forma tenue la propuesta del Pacto de Unidad. Recordemos que el pacto incluso había propuesto la conformación de un cuarto poder (Poder Social Plurinacional) que ejerciera una labor de control y complementariedad respecto a los poderes públicos del Estado republicano.

En síntesis, las estrategias políticas enunciadas por el PND 2006-2010 en relación a la democratización se limitaron a enunciar los principios en torno a los cuales debía proyectarse todo esfuerzo de reconfiguración del Estado, sin advertir en su especificidad la arquitectura institucional y las competencias políticas que deberían asumir las instancias de organización del poder social y comunitario. Más aún, una lectura global del plan nos permite sostener un desacoplamiento o desajuste entre este eje de políticas y la restantes, en especial, el eje de la Bolivia “productiva”. Se trata de un desajuste que interroga la coherencia sobre la idea del Estado perfilada en el PND. En efecto ¿Qué relación guarda la concepción de un Estado que debería ser deconstruido y reconfigurado por el poder social y comunitario de los movimientos sociales y pueblos originario-campesinos con la propuesta de un Estado promotor al que se le otorgan funciones centrales para el desarrollo económico-productivo de la nación? Pareciera que la afirmación del papel de las comunidades y de la sociedad civil en la

reconstrucción democrática de la “sociedad política” se viese de antemano conducida a ejercer una función de legitimación del proyecto económico – político del MAS. Ello como quiera que se sostiene que las apuestas de reorganización del poder político se expresan en el Estado promotor del desarrollo<sup>154</sup>. También aquí podemos observar la forma que adopta la labor planificadora como un constructo discursivo que pretende irradiar un proyecto de sociedad en clave hegemónica, es decir, un proyecto que se sitúa como dirigente frente a las diversas fuerzas y tendencias políticas y sociales que componen la sociedad civil. Por último, resulta oportuno sostener que en el terreno de lo forjado en materia de las estrategias de la “Bolivia Democrática”, la primera de las políticas fijadas en este eje, esto es, la de concebir una nueva Constitución para el “Estado multinacional- comunitario”, se materializó a través de la Constitución Plurinacional, con sus inobjetable avances en materia de garantías y reconocimientos a la pluralidad sociocultural<sup>155</sup>; mientras las estrategias 2, 3 y 4, aun cuando también obtuvieron un desarrollo normativo, no alcanzaron un grado de concreción política lo suficientemente profundo como para “deconstruir” las formas y prácticas institucionales bajo las cuales se organizaba la participación y toma de decisiones en los territorios. En la práctica, el reconocimiento de las formas de autoridad de los pueblos originario-campesinos, así como la construcción de una nueva trama institucional que permitiese la articulación entre las experiencias de participación local y la definición de políticas bajo formas deliberativas – consensuales a nivel nacional, terminó por ser una de los desafíos de mayor dificultad para el MAS, y su propuesta de transformación del Estado. Sin duda, en lo que respecta a los lineamientos de la “Bolivia democrática” del PND, la idea de construir un nuevo poder social se erigió en uno de los propósitos cruciales del proyecto de reconstrucción del Estado.

---

154 Indica la sección del PND 2006-2010 intitulada **“Construcción del Estado descolonizado: protagonista y promotor del desarrollo**: “El Estado es concebido como potencia transformadora del cambio. El carácter esencial del nuevo Estado consiste en que expresa un nuevo poder que surge de los sectores populares y de los pueblos indígenas, de las comunidades campesinas y de los trabajadores del campo y de la ciudad. Este Estado representa el nuevo bloque de poder que expresa los intereses de los que durante siglos fueron marginados y excluidos.” (pág. 14)

155 Sin duda la nueva constitución fue un lineamiento estratégico de indudable importancia política. Diseñada de acuerdo a un enfoque jurídico progresista, en la constitución se introdujo la pléyade de principios ético normativos propios de la multiplicidad civilizatoria que compone Bolivia. A través de ella se pretendió cristalizar en el plano de la organización estatal y jurídica lo que ya había acontecido en el plano social, esto es, “el punto de bifurcación” y avance de un nuevo bloque hegemónico. No obstante, aun cuando son ponderables los avances constitucionales en materia de organización del poder político del Estado, múltiples leyes que reglamentaron lo dispuesto en su articulado circunscribieron el sentido de su alcance. Ver por ejemplo el Decreto Supremo (No. 2998 del 18 de marzo de 2015) que modificó el Reglamento de Consulta y participación para Actividades Hidrocarburíferas (Decreto supremo No. 29033 de 2007). Mediante la modificación del decreto se introdujeron limitaciones al derecho de consulta libre, previa e informada que establece el artículo 352 de la constitución.

Empero, las escasas directrices estratégicas en torno al fortalecimiento de nuevos sujetos políticos, y las limitadas referencias respecto a cómo profundizar las múltiples tecnologías de participación política - forjadas históricamente en la plurinacional sociedad boliviana-, nos permiten sostener que el PND 2006-2010 no proyectó con suficiente fuerza lineamientos para acometer la consolidación de una nueva cultura política. En algún sentido, tal como lo hemos expresado, ello confirma una desconexión entre las apuestas económico-productivas y las apuestas políticas al nivel de la sociedad civil. Dicha desconexión se expresó en términos teórico-conceptuales en la preponderancia que tuvo el enfoque del Estado Instrumento frente a lineamientos de política menos estadocéntricas en el PND<sup>156</sup>.

### *3.3.1.3 Vivir Bien: el fundamento de la nueva propuesta de desarrollo*

Según el PND 2006-2010 la concepción que fundamenta y soporta la estrategia de desarrollo es la del “Vivir bien, propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia” (p. 10), misma que “postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo” (p.10). Según el PND al “Vivir Bien” le era inherente unos valores colectivos, afectivos, en armonía con la naturaleza, diferente a la concepción materialista occidental del “vivir mejor”, limitada al acceso y a la acumulación de bienes materiales. Así mismo, el plan postuló un enfoque de desarrollo basado en una lógica plurinacional de “convivencia civilizatoria”, el cual se basaba en la:

“demanda de humanización del desarrollo en el sentido de advertir que la diversidad cultural permite asegurar la responsabilidad y obligación social en el desempeño de la gestión pública, de tal manera que el desarrollo se convierte en un proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptores de directrices verticales” (PND 2006-2010 p.10).

Si bien en el acápite sobre la concepción del desarrollo se introduce con fuerza este discurso epistémico intercultural, nos preguntamos si en su extensión el PND 2006-2010 mantuvo con coherencia el fundamento de su propuesta de (post)desarrollo. La conclusión a este interrogante es negativa. Por el contrario al tenor del enfoque subrayado en el marco

---

156 Para un análisis enfocado en el modelo de administración territorial que se desprendió de los procesos de planificación surgidos con el MAS ver: (Villarreal Castro, 2014). En el mismo documento la autora formula una diatriba sobre los insuficientes mecanismos de participación incorporados en los instrumentos e instituciones de planificación en época del gobierno del MAS.

introdutorio del plan, se advierte una sistémica referencia a la concepción tradicional del desarrollo, la misma que dista de ser compatible con las concepciones “alternativas al desarrollo”, cuyos fundamentos cosmogónicos, en el caso de los pueblos andinos, están asociados a la idea del “Vivir Bien o Buen Vivir” (del Prado, 2015). Por ejemplo, se asume tópicos explícitamente refutados por las epistemes del “vivir bien”, es el caso del desarrollo centrado en el crecimiento económico de raigambre liberal:

“En la perspectiva del Vivir Bien se conseguirá: un desarrollo económico con tasas de crecimiento sostenidas del producto, más altas que las obtenidas en los últimos 20 años y superiores a las tasas de crecimiento demográfico”. (PND, p. 20)

De esta manera ¿sería válido suponer que estamos ante una estrategia de legitimación discursiva de la concepción de desarrollo (neodesarrollista) impulsada por el Plan Nacional? ¿Es la concepción del “vivir bien” en el PND una matriz de re-significación y centralización estatal de la episteme y cosmovisión de los pueblos indígenas? O de forma disímil ¿Estamos ante un esfuerzo por incorporar en una sola plataforma estratégica la pluralidad multicivilizatoria de Bolivia? (Ascarrunz, 2011) Con relación a estas preguntas bien vale revisar el trabajo “Suma Qumaña: visiones indígenas y desarrollo” del sociólogo boliviano Andrés Uzeda (2009). En dicho trabajo Uzeda además de realizar una revisión crítica de la génesis de conceptos como el de “suma qumaña”, explora la problemática referencia y uso de las formas del pensamiento de las comunidades aimaras y quechuas como acervo filosófico para fundamentar los proyectos sociopolíticos que surgieron en Bolivia durante la primera década del siglo XXI. Una de las conclusiones del sociólogo boliviano es que de acuerdo al sujeto y al lugar de enunciación surgen interpretaciones distintas sobre tópicos como el de *suma qumaña*:

“En torno al suma qumaña hemos encontrado, resumidamente, tres posiciones: una que podríamos llamar *soft*, de acuerdo a la cual esta noción puede integrarse no-problemáticamente a un plan de desarrollo, puede ser parte del desarrollo, consecuentemente del PND. Una segunda que, ostensiblemente, asegura que la misma es irreductible a la perspectiva del desarrollo y a su instrumental (no por indómita sino por ajena, por ser una entidad extraña a éste). La tercera posición sostiene que no se trata más que de un invento tipo *new age*, de esos que mezclan antiguos y hieráticos mitos con elucubraciones posindustriales, proveniente de los “ideólogos del mundo andino” y que no tiene nada que ver con los campesinos de

carne y hueso, de tierra y lluvia que trabajan en los campos sin saber de la existencia de la “nueva era”. (Uzeda, 2009)

En efecto, pareciese que la introducción de conceptos como el de suma qumaña en el PND 2006-2010 fuese más una concesión discursiva al movimiento indígena antes que un propósito deliberado de configurar un proyecto de sociedad en donde se repensase la idea tradicional de desarrollo. Al ser así, se hace pertinente también indagar en qué medida el incrustado fundamento del “buen vivir” en el PND 2006-2011 resultaba una senda eficaz de ruptura con el patrón de acumulación primario-exportador y en qué medida podría ser soporte del proceso de descolonización del Estado (Hendel, 2007; Gray Molina, 2007) ¿Aún hoy puede constituirse la plataforma ontológica-epistémica del Buen vivir en la argamasa simbólica que sustente un proyecto del “proceso social de cambio”? ¿Logrará reunir suficiente eficacia simbólica como para aglutinar los diversos sectores y fuerzas sociales que integran la sociedad civil en Bolivia?

Por otra parte, tras la promulgación del PND 2006-2010, se hizo evidente un desplazamiento de las referencias al “buen vivir” en el discurso oficial. Adquirió fuerza entre los intelectuales asociados y cercanos al gobierno, lejos de la idea del suma qumaña, la propuesta de un socialismo comunitario, y la elaboración de un Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo, este último más cercano a lo constitucionalmente refrendado<sup>157</sup>. A propósito de ello, y para retomar lo que antes esbozamos en los comentarios preliminares del análisis a la concepción del Estado en el PND 2006-2010 (ver el segmento 3.3.1 de este trabajo), es razonable considerar que la múltiple incorporación de referencias a la noción de desarrollo (en aspectos tan sensibles como la relación con la naturaleza) en el texto constitucional plantee la existencia de cierta ambigüedad jurídica. Si bien el *Suma Qamaña* (vivir bien) fue elevado a la condición de principio ético-moral en la Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia (art. 8), también es cierto que en el numeral 6 del artículo 9 se señala: “Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras”. ¿Es compatible la

---

157 Recordemos que el modelo de organización económica fijado por la constitución postuló de acuerdo al artículo 306 numerales I y II que “El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos”, “la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”.

industrialización de los recursos naturales (y por extensión los indicadores usuales del desarrollismo) con la concepción del *Suma Qamaña*? En otras palabras ¿es posible alcanzar un desarrollo sostenible sin afectar drásticamente el ecosistema?<sup>158</sup> Como se adujo anteriormente, queda por indagar si aquellas diversas nociones no implicaron un margen de ambivalencia en la estructura estatal, con repercusiones para las estrategias de planeación del desarrollo elaborados en los sucesivos gobiernos del MAS.

### **3.3.2 Novedades, contradicciones y latencias discursivas en la concepción de Estado del PND 2006-2010**

El primero de los PND del gobierno del MAS perfiló el proyecto económico – político del denominado “proceso de cambio”, estableció la estrategia de “transformación del Estado” y determinó la concepción de desarrollo alrededor del cual se reorganizaría la política estatal y dinámica institucional para el periodo 2006-2010. No obstante, en materia de selección de estrategia de políticas, a pesar de la atmósfera disruptiva de aquella época de emergencia rebelde de los movimientos sociales a inicios del siglo XXI, el PND del primer gobierno del MAS no introdujo del todo novedades. Por el contrario, ejes como los de Bolivia “soberana y productiva” en aspectos fundamentales evocan proyectos políticos de otrora, que por distintas razones quedaron en ciernes y a la espera de construcción. Pensamos en momentos como 1952, 1971 o 1984 en los que se enunció en planes de desarrollo la pretensión de llevar a cabo políticas que afirmasen la condición nacional y redujesen los factores de dependencia<sup>159</sup>. A la manera de latencias de viejas aspiraciones irrealizadas, la apuesta por

---

158 También el artículo 311 de la constitución expresa esta posible contradicción. En efecto, el numeral II de este artículo establece que la economía plural comprende los siguientes aspectos: “La industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza”

159 Al respecto ha de considerarse con suma atención la concepción geopolítica sobre la cual se fundó la intención de alcanzar la soberanía del Estado boliviano, y en confluencia, la interpretación que guio la configuración de las directrices de políticas del PND 2006-2010 alrededor del papel del Estado, y en el marco de la globalización capitalista. En algún sentido resulta cuando menos problemática la idea de un Estado capaz de adelantar una agenda de autodeterminación nacional sin que de forma efectiva logre establecer lazos elevados de cooperación política y económica a nivel regional, puesto que en ausencia de sólidas redes de integración resulta de difícil consecución adquirir un mínimo margen de autonomía frente a la implacable disputa de capitales que adelantan corporaciones transnacionales en articulación con algunos de Estados que lideran el orden global (nuevo imperialismo). Si en el marco de la globalización los estados tienden a adoptar la forma de un Estado de competencia (Hirsch, 2017) por el flujo de capitales, se podría cuestionar si es del todo eficaz partir de una idea de soberanía decimonónica para trazar una estrategia de transformación del Estado. En otras palabras ¿en la fase actual del capitalismo puede proveerse el Estado periférico un rango de soberanía que le permita establecer políticas con cierto grado de autodeterminación? ¿son factibles aún las políticas de

un desarrollo productivo como escalón ineludible para obtener la soberanía orbitó sobre el conjunto del PND 2006-2010. También puede considerarse que el PND incorporó cometidos que desde el propio surgimiento del Estado boliviano en el siglo XIX resultaron de difícil ejecución (y que en muy diversos planes fueron asunto o tema imprescindible). En efecto, propósitos como resolver la conflictiva cohesión político-administrativa de los territorios (léase regiones)<sup>160</sup> son un leitmotiv de los procesos de planificación en Bolivia, quizá a razón de la dificultad que ha revestido consolidar un diseño de Estado que garantice la cohesión territorial y sociopolítica en distintos momentos de la historia del país. No significa ello que la forma como se abordaron los nudos irresueltos de la conformación del proyecto de nación en el PND 2006-2010 haya carecido de un enfoque propio o característico. Ciertamente resulta contraevidente no advertir una nueva gramática interpretativa y propositiva frente a los problemas estructurales que afectaron a la Bolivia dominada por el dogma neoliberal. De hecho, enfoques como la descolonización y pluriculturalidad constituyeron sendas transformaciones discursivas frente a las hegemónicas concepciones de planes de desarrollo fundamentados en la idea de la modernización del estado y la sociedad. Sin embargo, la potencia de estas propuestas y el alcance estratégico para la redefinición del Estado boliviano se vieron expuestas a múltiples contradicciones derivadas del proyecto de fortalecimiento del Estado promotor y productivo, que con fuerza orientó el plan, incluso a veces sobreterminando el conjunto del mismo.

En correspondencia con lo expresado en el párrafo anterior, y a modo de conclusión, consideramos importante ponderar dos rasgos de la concepción de Estado del PND 2006-2010, atributos que tal como afirmamos destacan en tanto perfilan una comprensión inédita tanto de la caracterización del Estado boliviano (a nivel de los planes de desarrollo) como de las tareas institucionales de allí derivadas:

a) En primer lugar, el aspecto abigarrado de la formación socio económica boliviana dejó de percibirse como un problema para la formulación de estrategias selectivas de políticas, esto permitió que la postulación del modelo económico- productivo a impulsar tuviese como objetivo integrar y articular las distintas capas de la economía (estatal, privada, cooperativa y comunitaria) aun cuando bajo la batuta del Estado. De este modo el desarrollo dejó de ser

---

industrialización nacional auspiciadas por el Estado una senda para avanzar en la independencia de los “pueblos”?

160 En el caso del PND 2006-2010 a través del fortalecimiento de las autonomías, aunque dentro de un Estado integral.

planteado en una perspectiva unilateral y homogeneizante; las particularidades y autonomías espacio-temporales y la plurinacionalidad desplegaron una perspectiva, en lo que respecta a lo discursivo, heterogénea del desarrollo<sup>161</sup>.b) De otro lado, la propuesta de descolonización del Estado (y el énfasis dado a este componente como condición *sine qua non* para la transformación de las estructuras de poder institucionales) resulta un enfoque novedoso frente a las concepciones modernizantes del Estado y la economía. Estas priorizaron la adaptación dócil del entramado institucional al orden global capitalista a partir de un ordenamiento tecnocrático de la sociedad, mismo que revestía de legalidad la violencia simbólica ejercida a través de la reproducción del colonialismo interno desde los aparatos del Estado. Durante siglos tales estructuras replicaron los rasgos capitalistas, clasistas, patriarcales y raciales del Estado Boliviano, de allí que las plataformas del desarrollo y funciones del Estado quedaran atrapadas entre visiones estrechamente ligadas a la acumulación de capital y colonialidad de las estructuras de poder. Fue pues un avance el que la concepción forjada en el primer PND del MAS haya advertido que la reconfiguración del Estado debía implicar la descolonización de sus estructuras y aparatos.

Por demás, cierto es que impulsar un cambio definitivo de las correlaciones de fuerza cristalizadas en la forma Estado (y del bloque hegemónico articulado en torno a él), implicaba modificar las relaciones sociales de producción imperantes, pero ello no era realizable sin una lucha frontal contra las estructuras de pensamiento, valores y esquemas simbólicos que orientaban los comportamientos colectivos arraigados en la sociedad política y la sociedad civil. En un sentido estratégico, la materialización de un programa que tuviese por objetivo la transformación ampliada del orden hegemónico devendría en uno los asuntos más críticos para el gobierno del MAS.

---

161 No obstante, como sabemos al cabo de los años la estrategia adoptó un sesgo productivista, enfocado las inversiones a los sectores de minas, hidrocarburos, manufacturas y agro exportación, para las que el apalancamiento del Estado se tornó fundamental. Sobre el decurso que tuvo la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia ver “Las multinacionales en Bolivia: de la desnacionalización al proceso de cambio” (González & Gandarillas, 2010), “Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia” (Chávez, 2013), “La incidencia del sector de hidrocarburos en el ingreso fiscal” (Choque, 2015) y también (*Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, Dossier hemerográfico mayo 2006-abril 2007*, 2007).

### **3.4. Redefiniendo el *ethos* estatal: nuevos principios de gestión pública y planeación estatal**

Una somera atención a las discusiones sostenidas, al inicio del gobierno de Evo Morales, en torno a la arquitectura legal e institucional que debía sustentar el nuevo modelo de gestión pública y sistema de planificación del Estado, nos conduce a reconocer algunos planteamientos teóricos que guiaron el diseño marco del sistema de planeación y la concepción de gestión pública. Por cierto, tales planteamientos tuvieron una conexión directa con la concepción de Estado que pronto fue bosquejándose en el P.N.D 2006-2010, al tiempo que pretendieron desarrollar con mayor puntualidad los propósitos plurinacionales contenidos en el “pacto de unidad”.

Antes de entrar en detalle a la concepción sobre el sistema de planificación del Estado esbozado a inicios del primer mandato de Evo Morales, hemos de recordar que desde 1982 hasta 2005 la actividad planificadora se enmarcó en directrices de racionalización del Estado y búsqueda de mecanismos óptimos para encausar la participación, aun cuando esta fuese en la práctica una vía de legitimación de las directrices gubernamentales. La participación hecha simulacro devino en recurso para subsumir el anhelo democratizador de las masas en Bolivia. La apertura institucional para abrir espacios de decisión a nivel local estaba desde su premisa desprovista de una apuesta por la reconfiguración del orden político excluyente y colonial (al respecto véase la sección 2.4 de este documento). Así, uno de los efectos de la LPP fue el que la inserción de las comunidades al tejido institucional quedó sujeto al funcionamiento burocrático y los cacicazgos políticos, sobre todo en aquellas regiones donde la capacidad organizativa de los sectores populares era débil. Todo lo cual, no implica desconocer que las elites gobernantes, del periodo referido, procuraron reformar el sistema político, y que dichas reformas tuvieron un impacto sobre la organización del poder a escala local en Bolivia. No se soslaya que las adecuaciones al marco jurídico, administrativo, político y el sector de planeación hubiesen generado espacios de participación entre comunidades originarias y campesinas (OTB, etc.), pero se sostiene que tales modificaciones procuraron integrar a sectores sociales estratégicos a un orden político oligárquico y racista. En otras palabras, en el periodo de la “democracia pactada” (1984-2005) es válido decir que los decisores de política buscaron adaptar el sistema político a la correlación de fuerza que emergió tras el fin de la dictadura sin que ello supusiera colocar en peligro la histórica dominación colonial y de clase.

Es por esa razón que el problema de atender al principio de la pluriculturalidad y la participación directa de las bases devino en objeto central de cualquier pretensión de transformación del Estado y la gestión pública en el proceso social de cambio (Vega Camacho, 2010). No obstante, definir la concepción, directrices y operatividad del nuevo entramado institucional llamado a sustituir la estructura funcional del Estado en tiempos de primacía de la doctrina neoliberal, tropezó con la prioridad de intervenir el patrón de acumulación de capital y la reconfiguración de su nexo con el Estado. De este modo, la puesta en marcha de una nueva gestión pública, al menos en su formulación, debió adecuarse al principio de la construcción de un “Estado protagonista y promotor del desarrollo” (Marco de referencia del sistema nacional de planificación del desarrollo SNPD – versión 2008). Ello abrió un escenario de contradicciones y conflictos en tanto las formas directas de participación, control e incidencia sobre la gestión pública, bajo la premisa de pluriculturalidad y buen vivir, entraron en colisión con la forma de Estado neodesarrollista, misma que para algunos dirigentes del MAS era condición ineludible para encarrilar el proceso de transformación socio-política.

La anterior digresión lejos de ser secundaria se constituiría en uno de los núcleos problemáticos de la puesta en marcha del proceso de transformación del Estado, tal como se demostraría a la postre, en tiempos en que el ejecutivo adoptó un rango elevado de centralización de las decisiones sobre el proceso (2010-2019). El problema no era tan solo incrementar la participación social en la adopción de las políticas públicas, como si este asunto en sí mismo contuviese la solución a todos los desafíos políticos que entrañaba el proceso.

En efecto, como lo señaló Rene Zavaleta, a propósito del plan nacional de desarrollo de 1984 - Plan de Rehabilitación y Desarrollo - (Zavaleta, 2013), el tránsito hacia un óptimo social entre el Estado y los rasgos autodeterminantes de las masas en Bolivia debía:

“encarar los dos temas centrales de la participación que son la reforma del Estado o sea el conjunto de transformaciones en los mecanismos de lectura y correspondencia con la sociedad y la construcción de nuevos aparatos e instancias de mediación que permitan la transformación en materia estatal de amplio impulso participatorio de las masas fundamentales” (663-664).

Ello antes que la elección de una vía rápida de acumulación del excedente:

“Bolivia, en suma, es nuestro criterio, debería renunciar a la propuesta de una transformación sustantiva de su estructura en base a la aparición de volumen excedentario decisivo” puesto que “es sin duda ilusorio suponer la emergencia de un súbito excedente general que pudiera solucionar por sí mismo la trama central de los problemas nacionales” (661-662).

Atender al problema de la participación en el proceso de planificación de 1984 le significó a Zavaleta realizar una lectura crítica del bloque histórico y la formación socioeconómica de Bolivia, ello para dilucidar que la construcción de un documento de ese tenor debía “adaptarse a las condiciones de la época de su proposición” (p. 655). De allí arribó a la idea de que lo central era comprender cuál es el ámbito humano y espacial de validez del Estado, esto es, examinar quiénes fueron los sujetos colectivos que posibilitaron la disponibilidad social en cada momento histórico, cuáles fueron los sustratos sociológicos de sus proyectos, estudiar en qué consistieron sus proyectos políticos, y cómo estos se relacionaron con el Estado y sus lógicas espaciales.

Al paso de la historia, resulta revelador traer a colación esta perspectiva analítica de Zavaleta para contraponerla a las lecturas instrumentales de la participación tan en boga en las discusiones políticas que alimentaron los proyectos de gobierno en el periodo 1990-2010 en Bolivia, sobre todo por cuanto la “mirada” del pensador boliviano urdió en la dinámica estructurante de los sujetos colectivos para descifrar cuáles fueron los obstáculos que en términos históricos impidieron la construcción de la democratización social del Estado boliviano. Bajo dicha postura, el imprescindible asunto del alojamiento y distribución del excedente debía examinarse sobre el fondo de las mediaciones sociales y no solo como una relación mecánica en la que *per se* el excedente devendría creador de espacios y procesos participativos.

#### **3.4.1 Marco de referencia del Sistema Nacional de planificación del desarrollo (SNPD): genealogía de la reforma al sistema de planificación**

La reorganización del Estado tuvo como tarea ineludible sentar los principios de una nueva gestión pública. Desde un primer momento el MAS, y sus fuerzas aliadas, estimaron fundamental modificar la forma y los propósitos de la maquinaria estatal, y en especial, del marco normativo y reglamentario de la función pública. Ya en el programa de gobierno y el PND se había avanzado en la consecución del reordenamiento del Estado bajo el principio

de una planeación activa y protagónica capaz de direccionar los lineamientos de las acciones estatales. Sin embargo, para desmontar las lógicas burocráticas incrustadas a lo largo del ciclo neoliberal y los resabios coloniales anclados a su funcionamiento, se hizo necesario no solo relanzar la función planificadora sino además dotarle de un nuevo sentido, esta vez articulado a las máximas constituyentes de plurinacionalidad e interculturalidad.

En un principio el trabajo de diseñar un nuevo marco de referencia del Sistema Nacional de Planificación del desarrollo (SNPD) se le encargó al Viceministerio de Planificación del Desarrollo, en cabeza de Raúl Prada, y el mismo tuvo como propósito: reconstruir y reorganizar el sistema vigente de planificación del desarrollo, normas respectivas y procedimientos conexos (formulación y asignación de presupuesto, planes operativos anuales, sistemas de información de administración pública); además, se propuso que el nuevo marco de referencia guardara coherencia y articulación con las políticas del gobierno central, y con base en estas fuese la institución encargada de coordinar la elaboración de los planes nacionales de desarrollo; del mismo modo, se le encargó a dicha institución refundar los principios de la gestión pública en la perspectiva ya acotada.

Antes de la promulgación definitiva del ahora Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) (*Sistema Nacional de Planificación Integral del Estado - SPIE. Política de Planificación del Estado Plurinacional*, 2010), bajo la Ley No. 777 de 21 de 2016, dos bocetos elaborados en 2008 y 2010 esbozaron las directrices que finalmente se incorporarían en la citada Ley. La importancia de estos documentos estriba en que nos otorga una visión preliminar sobre la concepción de Estado inmersa en el debate sobre la gestión pública y su rol en la transformación institucional a comienzos del proceso social de cambio. En efecto, dichos documentos contienen el diagnóstico y la base argumental que sustenta el para qué y el cómo de la nueva apuesta planificadora del Estado boliviano, imbricando tales planteamientos a la concepción de Estado configurada a través de la Constitución Política y PND (2005-2010).

La versión del SNPD-2008 (*Marco de Referencia del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo - SNPD*, 2008) desarrolla en buena medida el alcance de propuesta de reforma al sistema de planificación<sup>162</sup>. En dicho documento se elaboró un somero repaso por los tipos

---

162 El sistema de planificación se define de acuerdo al SNPD-2008 como “el conjunto de subsistemas, procesos, normas, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles del Estado, se organizan junto a los actores sociales (privados y comunitarios) para adoptar decisiones estratégicas consensuadas, que permitan desde sus sectores, territorios y visiones socioculturales, construir las estrategias colectivas más apropiadas, que

de planificación empleados en distintos estados (capitalistas y socialistas), y se evaluó las modalidades de planificación vigentes hasta entonces en Bolivia. Acto seguido, el documento destaca la necesidad de fundar un sistema de planificación acorde a la nueva concepción de Estado, del que se haría cargo una gestión pública intercultural, diversa, participativa y descolonizada. La nueva concepción del Estado a la que hace alusión el citado documento es la de un Estado en transformación que adoptaría tres estadios: (a) la construcción de un estado Plurinacional y comunitario (en su forma constitucional), a partir de cual (b) consolidar el Estado promotor y protagonista del desarrollo (Estado redistribuidor de excedentes), para así allegar a un (c) Estado social y comunitario. La construcción del Estado social y comunitario, según el SNPD, sería producto de un nuevo enfoque del desarrollo, cuya forma administrativa integraría los valores culturales plurinacionales, y las capacidades de gestión y planificación comunitarias y sindicales (tanto como las formas institucionales de organización del territorio de las comunidades originarias: Markas, Ayllus, capitanías, etc.) hasta entonces proscritas por las visiones más técnicas de la planeación. De esta forma, la planeación entendida como “el proceso de toma de decisiones políticas y técnicas que permiten construir el rumbo del Estado, sus regiones y de sus instituciones” sería el mecanismo sobre el cual se proyectaría la nueva cultura organizacional del Estado en confluencia con la construcción del poder social.

La reingeniería del proceso planificador y la reconstrucción de las pautas de gestión del Estado se constituían así en dos ejes trascendentales para la constitución del proyecto de la Bolivia digna, soberana, productiva y hacia el buen vivir. Pasar de la impugnación del modelo implicaba, reprogramar la institucionalidad, redefinir los valores de la función pública y postular fines distintos a los de la administración oligárquica del Estado. Sin embargo, la adecuación de dichos cambios en un país en el que los procesos de planificación “estuvieron orientados más por los planes de gobierno y por políticas públicas sectoriales” (*Marco de*

---

permitan alcanzar los objetivos estratégicos e implementar las propuestas de cambio del Plan Nacional de Desarrollo.” Vale la pena comparar esta acepción del sistema de planificación con la que finalmente quedo consignada ocho años después en la Ley 777 “Es el conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional, que permita alcanzar los objetivos del Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria, con la participación de todos los niveles gubernativos del Estado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley”. Del cotejo de estas definiciones del sistema de planeación resulta perceptible que la incluida en la Ley incorpora de forma explícita el principio del Vivir bien como propósito último de la planificación estatal, sin embargo, el elemento participativo e incluyente de la sociedad civil que aparecía de forma taxativa en la versión del 2008 desaparece.

*Referencia del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo - SNPD, 2008*), al igual que por la incidencia de organismos multilaterales y de cooperación, implicaba enfrentar trayectorias de dependencia de las instituciones que frenaban la dinámica de cambio.

Ante todo, la apuesta por una nueva planificación y una nueva gestión pública, tal como incluso se reconocía en los documentos, requería una fuerte presencia de los sectores populares organizados en las instancias de decisión en múltiples escalas del ordenamiento político administrativo del país. En efecto, el problema de la reorganización del Estado además de ser un asunto de definiciones ideológicas revestía una dificultad técnico-política. Avanzar hacia un “Estado promotor y protagonista del desarrollo” no solo implicaba establecer una nueva política económica, en tanto que el problema del “desarrollo” (o mejor, de la construcción del proyecto político y territorial) también se debatía sobre la posibilidad de establecer nuevas formas de arreglos institucionales (mediaciones) para las contenciosas relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política. Por ende, el proyecto de fundar un sistema de planificación sobre la base de “nuevos enfoques, conceptos y métodos desde la diversidad cultural del país y a través de la gestión pública intercultural por resultados” (*Marco de Referencia del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo - SNPD, 2008*), suponía una reorganización tecno-administrativa del Estado. Y, en consecuencia, una profunda revisión de los espacios de interacción, participación y decisión entre las comunidades y las autoridades centrales. En otras palabras, la reversión del modelo colonial y oligárquico también requería desmontar la concentración del poder político patente en el *modus operandi* centralizador y monopolizador de las decisiones al nivel central del gobierno.

La versión 2010 del documento trazó con mayor prolijidad los instrumentos y mecanismos procedimentales y orgánicos que configurarían el SNPD. De hecho, el propósito asignado al SNPD, era el de organizar un sistema de planificación que se evaluaba fragmentado, y en el que la definición de lo operativo presupuestal anual terminaba por eclipsar cualquier intento de planificación a mediano y largo plazo. No obstante, como señalábamos la Versión SNPD-2010 profundizó en la estructuración del sistema, lo cual incluyó el modelaje de las instancias o subsistemas alrededor de los cuales discurriría la labor planificadora. En tal sentido, otorgó al diseño, formulación y evaluación de “planes”, la unidad central en torno a la cual se articularían las variables financieras, territoriales y de seguimiento a la gestión pública estatal. En relación con los procesos de planificación estatal edificados bajo el ciclo neoliberal quizá esto último representó uno de los aportes más importantes del marco. La propuesta de un subsistema de seguimiento y evaluación se postuló como un mecanismo de control y

participación de las políticas y las acciones de un Estado que se definía abierto a la construcción colectiva<sup>163</sup>. En buena medida la Ley 777 también incorporó en su capítulo III el subsistema de evaluación esbozado en el SNPS 2010, aun cuando excluyó la rendición de cuentas a actores sociales, cuyo mecanismo aseguraba el control y participación de las comunidades en la elaboración de políticas. Ahora bien, es posible advertir luces y sombras a la apuesta por redefinir el ethos estatal a través de la transformación de la gestión pública y la creación de un nuevo sistema de planificación. De un lado, se dieron pasos firmes en la construcción de instituciones como la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), la cual se fundó con el objetivo de formar a los servidores públicos en el marco de la interculturalidad y el Vivir bien; e incluso, como lo demuestra la investigación de Ximena Soruco (2015, p. 3) sobre la composición de la burocracia en tiempos del Estado Plurinacional, se logró una democratización en el acceso a la función pública y se posibilitó la “descolonización del hacer burocrático” a través de servidores públicos provenientes de sectores originarios campesinos.

No obstante, a pesar de los esfuerzos por revertir la impronta de la maquinaria estatal y sus formas administrativas, no se logró modificar los diseños institucionales y normativos que en buena medida continúan estructurando la función pública. Aspectos fundamentales como la dificultad para aprobar una nueva ley de Gestión Pública que sustituya la Ley 1178 “de administración y control gubernamental” (cuya lógica neoliberal impedía el avance hacia un ordenamiento intercultural del Estado según el Marco del SNP 2008 y 2010); así como las vicisitudes para fomentar un proceso de planificación basado en la concurrencia del poder social y comunitario, producen reparos sobre el avance sólido en la transformación de un Estado signado históricamente por el cierre a la participación de las mayorías.

En tal sentido, sigue siendo un asunto pendiente y de trascendental solución potenciar el proceso de descentralización vía el fortalecimiento de autonomías departamentales (junto con la solución al problema del pacto fiscal o el asunto de adoptar un modelo equitativo y no rentístico de transferencias territoriales) a través de un sistema de planificación que permita establecer mediaciones democráticas entre la sociedad política y la sociedad civil, para dar paso a una nueva lógica de estructuración territorial del poder político (y así resolver la débil

---

163 De hecho, el SNP 2010 sostiene que el andamiaje planificador “impulsa la construcción de un **Estado penetrado por el poder social y comunitario** con capacidad de conducir un desarrollo planificado con nuevos enfoques e instrumentos basados en una nueva concepción del desarrollo orientado por el buen vivir” (Las negrillas son nuestras). En la Ley 777 toda referencia al poder social y comunitario desaparece.

articulación entre los distintos niveles político administrativos del Estado) (Villarroel Castro, 2014).

### **3.5 ¿Del estado aparente al estado integral? Cambios y continuidades de la concepción de Estado en los procesos de planeación estatal en Bolivia 1984-2010**

Los procesos de planificación en Bolivia constituyeron procesos técnico-políticos encaminados a orientar el funcionamiento institucional del Estado a partir de la selección estratégica de políticas configuradas en torno a específicos proyectos de sociedad. Como mecanismo proyectivo o prospectivo la planificación estableció, a través de la construcción de discursos, marcos de sentido u horizontes normativos para el funcionamiento del Estado. En cada uno de los periodos de gobierno, desde entonces, el quehacer planificador fue utilizado de acuerdo a la particular perspectiva de las autoridades gubernamentales, lo cual condujo a una instrumentación de la planificación a la medida de la importancia que cada gobierno le adjudico.

Sin embargo, aun cuando la planificación no haya sido el resorte en el que se apoyaron los decisores de política, el diseño de PND coadyuvó al propósito de esclarecer los objetivos de gobierno, al fijar los lineamientos centrales que determinarían el curso de la política pública. De esta forma, es posible advertir que los planes tuvieron como cometido delinear estrategias de intervención, regulación y organización de la estructura estatal-burocrática, con el objeto de potenciar o inhibir determinados proyectos e intereses de sectores económicos y sociopolíticos. Aun así, sería inexacto sostener que los planes de desarrollo se limitan a trazar opciones de política a la medida de las fuerzas presentes en los gobiernos. Por el contrario, el lenguaje inclusivo que evoca ya de por sí la expresión de lo “nacional” nos conduce a pensar que los planes son elaborados desde una lógica política más amplia, de forma que no solo pretenden afianzar una situación dominante, sino vincular, subsumir y resignificar las demandas e insatisfacciones sociales de un momento histórico en particular. Es decir, el diseño de un plan también responde al propósito de erigir un discurso sobre el interés común, de posicionar un proyecto de sociedad que se constituya en un referente colectivo, en fin, de sentar las bases directivas de un proyecto político a partir de la acción del Estado y sus mecanismos de mediación con la sociedad. Por esa razón en los PND se enuncia, desde

determinadas concepciones teóricas y aspiraciones políticas, la idea de Estado que pretende construirse, afianzarse o transformar.

Por otra parte, los asuntos y tareas sobre los cuales discurre la proyección planificadora no son meras elecciones arbitrarias. La acción del Estado se ve inevitablemente flanqueada por las trayectorias históricas del sistema político y los problemas estructurales (así como las soluciones ensayadas) alrededor de los cuales se ha definido la conformación de la “ecuación social”. Por ende, las concepciones acerca del Estado presentes en los PND son producto de una selectividad estructural antes que una selección caprichosa, aquellas resultan de interpretaciones que se establecen sobre el curso material que han adoptado las estructuras del poder político a escala nacional e internacional. Y ello por cuanto la “determinación dependiente”, producto de la dialéctica entre autonomía y dependencia a la que conllevan las apuestas de autodeterminación o políticas de sumisión adoptadas por las sociedades, constituye un margen de acción y definición para los proyectos políticos en disputa.

Como hemos visto en este trabajo, desde el inicio del periodo de la “democracia pactada” hasta el primero de los periodos de gobierno del MAS, en los PND en Bolivia se establecieron distintas comprensiones del Estado, acompañadas por narrativas destinadas a definir la forma que debería adoptar este. Al comparar las concepciones de Estado esgrimidas en los PND de este periodo de tiempo obtenemos tres tipos (ver Tabla No. 1) la primera concierne al PND 1984-1988, allí se esboza la tesis de capitalismo de Estado (economía mixta) 2) la segunda corresponde a la concepción del Estado bajo la doctrina Neoliberal, la misma abarca el periodo 1988-2005, y 3) la tercera atañe al PND 2006-2010, en ella se desarrolla la idea del Estado plurinacional, descolonizador y productivista. Los tres se diferenciaron por (a) las formas y funciones asignadas al Estado con relación al mercado y la conducción de la economía, y (b) por el grado de autonomía pretendido para la ejecución de tales funciones, es decir, por el grado de autodeterminación a conquistar para configurar el orden social y político, y su concepción sobre el papel del estado en la reconstrucción democrática de las medicaciones con la sociedad civil<sup>164</sup>. En tal sentido, a partir de lo enunciado en los PND es

---

164 Es preciso recordar que la forma estatal puede interpretarse con ocasión: a) del lugar que ocupa el Estado en el proceso de acumulación de capital; b) así mismo, con respecto al tipo de orden social y político históricamente forjado, esto es, con relación a las relaciones de poder que (el Estado) facilita construir pero de la cual también es producto (lo cual también alude a las dimensiones y dinámicas burocrático-administrativas instituidas para promover la organización/desorganización de la sociedad); y c) según el que el grado de autonomía o dependencia con respecto a los sectores dominantes internos tanto como a los poderes hemisféricos y globales. Por demás, las funciones asignadas al Estado guardan relación con la forma (aun cuando en lo factico no se reducen a ellas).

posible aseverar de forma sintética que: a) la concepción del Estado en el PND 1984-1988 se caracterizó por postular la idea de un Estado democrático y participativo, capaz de orientar el proceso productivo en estrecho vínculo con los sectores empresariales

b) los PND de 1988-2005 fundamentaron la forma de un Estado reducido a garantizar el libre juego de las fuerzas en el mercado, aun cuando dotado de instituciones que deberían regular las preferencias de los agentes privados, e instaron a establecer una democracia representativa

c) el PND 2006-2010 del gobierno de Evo Morales, propuso la reorganización del Estado neoliberal, en perspectiva de constituir un Estado promotor del desarrollo, garante de la plurinacionalidad como principio de la construcción de la democracia participativa, y basado en la descolonización de la maquinaria estatal y la estructura social.

Si bien los tres tipos de concepción del Estado guardan diferencias respecto a la relación que el Estado debería establecer frente al mercado, comparten una idea instrumental respecto a la forma que debería asumir aquel. En el caso de los PND de la fase neoliberal se pretendía que el Estado fuese la correa de transmisión de los intereses privados al asignársele la función de asegurar las inversiones y ganancias de los capitales nacionales e internacionales, y al conferirle la tarea de facilitar la reproducción extraeconómica necesaria para impulsar la valorización del capital. Desde otra orilla, el PND 2006-2010 argumentó que la transformación del Estado pasaba por su propio fortalecimiento, condición que serviría al propósito de impulsar la democratización social y productiva de la sociedad.

En cuanto a la conceptualización no se avistan sustanciales diferencias respecto al perfil instrumental que asume el Estado en los PND correspondientes al periodo 1984-2010, aun cuando en el PND 2006-2010 dicha concepción del Estado se matiza, en tanto que en los lineamientos de plan se determinó que para alcanzar la “revolución cultural y democrática”, se dependía del grado de autonomía que este logrará frente al poder económico de las clases dominantes.

Ahora bien, una aproximación orgánica a las concepciones de Estado (junto con los proyectos de sociedad inherentes) plasmadas en los PND nos permitió identificar que incorporaron y plantearon directrices (de distinto signo ideológico, ético y político) para encarar antiguos pero fundamentales problemas estructurales que han atravesado la historia sociopolítica del

Estado boliviano. Estos problemas estructurales o clivajes<sup>165</sup> se despliegan en Bolivia en torno a las desigualdades estructurales forjadas sobre la base del monopolio en el acceso a los recursos necesarios para la producción y reproducción de la vida social; el monopolio del poder político (y por ende la posibilidad de participar en la toma de decisiones colectivas); y sobre la base de las diferencias culturales y disputas ideológicas presentes en el multisocietal país, y cuya expresión son la dinámica conflictiva entre distintos tipos de proyectos de sociedad anclados a procesos de colonialismo interno. Estos tres clivajes se constituyen desde el propio surgimiento del Estado-nación y guardan estrecha y articulada relación con los siguientes tópicos: 1) la formación social abigarrada y la forma que adoptó el proceso de acumulación de capital sobre la base de la superexplotación; 2) la persistencia de un estado aparente, doblegado a un orden coercitivo y racista, renuente a la democratización social; 3) la difícil cohesión territorial y política entre el centro y las regiones; 4) y por último, la condición neocolonial del Estado boliviano y el colonialismo interno como estructura de poder dominante. Bajo esta perspectiva, sostenemos que la concepción de Estado en los PND de los gobiernos neoliberales tuvo por objetivo: argumentar y justificar la profundización de las relaciones de explotación al orientar el modelo económico productivo a las exigencias de los grandes actores del mercado mundial; reajustar las relaciones político administrativas del Estado bajo el enfoque de descentralización y gobernanza; sustentar un modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento de las inversiones productivas en el oriente (como venía sucediendo desde 1952); y propugnar por la idea de una nación articulada por la modernización de las estructuras socioculturales y al margen del carácter pluricultural de Bolivia. Como vimos en el capítulo 2, en la práctica la concepción de Estado y las políticas que se implementaron en este periodo de tiempo conllevaron a la profundización del “Estado aparente”.

La concepción de Estado de PND del primer gobierno del MAS en lo esencial pretendió desmontar la forma de Estado neoliberal acorde al interés del bloque dominante agroexportador y financiero boliviano<sup>166</sup>. Para ello subsumió parte de las propuestas y demandas del Pacto de Unidad en un proyecto caracterizado por la emergencia del Estado

---

165 Recuperamos esta categoría analítica, así como su desarrollo interpretativo para el caso boliviano, del trabajo “El estado de derecho como tiranía” de Luis Tapia.

166 En el marco del proceso social de cambio, y vista desde una perspectiva alternativa, la planeación estatal implicaba formular una estrategia político económica que enfrentará la asimétrica situación del patrón de acumulación (en un terreno geopolítico y económico adverso, gobernado por la dinámica mundial del capital y las potencias capitalistas) sin descuidar la compleja labor de tender las mediaciones eficaces y legítimas entre el poder social y el aparato institucional.

como actor protagónico para impulsar las transformaciones sociales, en aras de alcanzar la democratización pluricultural del estado y la sociedad. En tal sentido, y en relación con los clivajes estructurales arriba mencionados, la propuesta de Estado del PND 2006-2010 se encaminó a: sustentar la idea de fortalecer el Estado como agente redistribuidor de los excedentes del patrimonio público, tal perspectiva antes que basarse en una sustitución de las relaciones de producción capitalistas apuntó a robustecer lo público como eje organizador del aparato económico productivo; modificar la estructura del poder político a través de la apertura de canales participativos basados en un sistema de gestión pública (y planificador) pluricultural y descolonizador; impulsar la autonomía e integración político-administrativa de las regiones y comunidades (originario-campesinas o aquellas que así lo demandaran) para alcanzar una reorganización territorial sin que ello implicara una reducción de la capacidad de cohesión estatal; afianzar la soberanía estatal como condición indispensable para incrementar la autodeterminación en toma de decisiones y para participar en el diseño de orden geopolítico alternativo a escala regional. En teoría esta concepción del Estado en el PND 2006-2010, o mejor esta estrategia política, facilitaría el tránsito del “Estado aparente” al “Estado integral”<sup>167</sup>, es decir una forma de organización política fundada en la universalidad de los intereses colectivos, en la apertura del poder estatal a la expresión múltiple de las comunidades y pueblos que habitan el territorio boliviano.

Sin embargo, a la postre ¿el PND 2006-2010, en tanto estrategia de transformación política, facilitó o dificultó la sustitución del estado aparente? ¿Fue congruente la concepción de estado desplegada en el PND 2006-2010 con la concepción de Estado integral (de impronta gramsciana)? El Estado aparente fue posible gracias al control de la sociedad política por un bloque histórico que encarno la “paradoja señorial”, esto permitió que la sociedad política fuese instrumentalizada por el bloque dominante, al punto de constituir un Estado patrimonial por años en Bolivia. El desplazamiento de ese bloque en el poder se hizo posible con el ciclo de luchas que posicionaron a los movimientos sociales y sindicatos de origen campesino en el lustro 2000-2005. El MAS-IPSP supo aglutinar las demandas del bloque popular emergente alrededor de una fuerza electoral respaldada por la coalición de sectores y movimientos denominada “pacto de unidad”. Así, el MAS, en tanto organización política, procuró erigirse

---

167 La noción de Estado integral es entendida por Álvaro García como el proceso a través del cual las funciones administrativas del Estado son disueltas en la sociedad logrando así su absorción (Á. García, 2014). Tal perspectiva procede de la interpretación del famoso pasaje de los cuadernos de la cárcel en donde Gramsci sostiene: “El elemento Estado-coerción se puede imaginar extinguido a medida que se afirmen elementos cada vez más conspicuos de sociedad regulada (o estado ético o sociedad civil). (Gramsci, 1999: T3, p. 75)

como la fuerza dirigente del proceso social de cambio, en virtud de lo cual posicionó e irradió el proyecto de Estado y sociedad erigido por sus principales dirigentes. El plan de gobierno y el PND 2006-2010 incorporaron de forma estricta la tendencia ideológico-política e interpretación del MAS respecto al curso que debía orientar la coyuntura de transformación social y político del Estado boliviano, misma que fue gestada en buena medida por las fuerzas aglutinadas alrededor del pacto de unidad. Sin embargo, en el transcurso del periodo 2007-2019, la postura del MAS respecto a la ruta que debía adoptar la transición política (esto es, la del fortalecimiento del Estado y la política de redistribución económica como momento imprescindible para la fundación del Estado plurinacional), provocó la separación de algunos movimientos incluidos en el pacto de unidad (CIDOB, CONAMAQ, etc.). A partir de allí se agudizó la ruptura entre estas y el partido de gobierno. En efecto, las referidas organizaciones disintieron de las prácticas centralizadoras, la toma de decisiones a discreción, y el intento de direccionamiento de los sectores socio-políticos (a través de la influencia en los cuerpos directivos) por parte del MAS. Por ende, colectivos, e intelectuales críticos no adscritos al MAS, sostuvieron que la sociedad civil lejos de copar al Estado empezó a ser subsumida por este.

En consecuencia, el fortalecimiento del Estado no habría implicado una democratización del poder político ni la disolución de las responsabilidades administrativas del Estado en la sociedad<sup>168</sup>. Como hemos expuesto la concepción de Estado que fundamentó el PND 2006-2010 fue subsumida por objetivos productivistas bajo un enfoque nekeynesiano (Romero Arnez, 2015). Los impactos de esta estrategia son inobjetable. No cabe duda que las políticas económicas previsivas y cuidadosas del entorno macroeconómico le permitió al MAS mejorar las condiciones de vida de los bolivianos, al garantizarles a sectores populares el acceso derechos sociales básicos y contribuir al incremento de su capacidad de consumo

---

168 Los distintos análisis que surgieron sobre el papel que adoptó el Estado en el gobierno del MAS propició extensos debates acerca de cómo debería conducirse un proceso de transformación en el marco de sociedades pluriculturales en donde (al parecer) existía acumulados socio-políticos de organización en el tejido comunitario, mismos que les hacían autónomos y autoderminativos frente al quehacer estatal. Respecto a este asunto bien vale traer a colación la perspectiva que situó Gramsci en los cuadernos de la cárcel acerca de la Estadolatría: “un período de estadolatría es necesario e incluso oportuno: esta “estadolatría” no es más que la forma normal de “vida estatal”, de iniciación, al menos, en la vida estatal autónoma y en la creación de una “sociedad civil” que no fue históricamente posible crear antes del acceso a la vida estatal independiente. Sin embargo, esta “estadolatría” no debe ser abandonada a sí misma, no debe, especialmente, convertirse en fanatismo teórico y ser concebida como “perpetua”; debe ser criticada precisamente para que se desarrolle y produzca nuevas formas de vida estatal, en las que la iniciativa de los individuos y grupos sea “estatal” aunque no se deba al “gobierno de funcionarios” (hacer que la vida estatal se vuelva “espontánea”). (Gramsci, 1999: T3, p. 283)

gracias a la estabilidad de precios y subsidios focalizados (lo cual generó una dinámica objetiva o una sensación subjetiva de ascenso social) (Arevalo Luna, 2016; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011). Incluso de forma contradictoria, la reorientación del modelo económico-productivo implicó forjar vínculos económicos con sectores del empresariado boliviano, mismos que coadyuvaron a ampliar su capacidad de acumulación en este periodo (Tapia, 2016). No obstante, si bien esta política logró arrebatar el control y uso directo de los excedentes económicos a los gremios y confederaciones empresariales, lo cual hizo posible la construcción de un sector público estatal, la imbricación con el proyecto político de democratización social fue menos evidente. De hecho, el propio Álvaro García Linera admitió esta deficiencia cuando en una conferencia pronunciada en 2016 sostuvo que una de las cinco debilidades de los gobiernos progresistas consistió en “la redistribución de riqueza sin politización social” (García Á, 2017). En este sentido, es posible afirmar que cabe alguna responsabilidad al proyecto político, a la selección estratégica de políticas, y a la débil capacidad para avanzar en la reconstrucción del sistema de gestión pública y planificación integral del Estado, el haber limitado el resquebrajamiento del Estado aparente.

No fue, por supuesto, solo un problema de voluntarismo político del MAS, es decir, el problema no solo consistió en no haber decidido implementar las políticas más adecuadas para avanzar en la construcción del Estado integral. En efecto, a si solo sea a manera de hipótesis, habría que considerar si en el seno de lo social existían suficientes tejidos materiales y culturales como para desbordar el viejo almacén estatal. No obstante, lo que en realidad convoca un cuestionamiento es por qué factores y motivos parece no haberse apoyado suficiente la reorganización del Estado a través de un proceso de profundización de la democracia intercultural conjugada con proyectos de autoorganización económica. A propósito de ello, en un escrito del 2012 intitulado “Del Estado aparente al Estado integral. La transformación de la comunidad ilusoria del Estado” el mismo vicepresidente Álvaro García Linera sostuvo:

“Creemos nosotros allí en Bolivia que la clave entre pasar del Estado aparente al Estado plurinacional y del Estado plurinacional al Estado integral, en el sentido fuerte del término, radica en cómo las organizaciones sociales van absorbiendo gradualmente funciones de monopolio estatal. Y cómo la estructura económica material de la sociedad (sindicatos, gremios, federaciones de maestros, de estudiantes, de vecinos, de pobladores) van construyendo un tipo de poder económico, de actividad económica interconectada que vaya formando redes cada

vez más amplia de universalidad económica entre ellos, paralela, complementaria y apoyada por el Estado.” (García Á, 2014)

Cierto es que un proceso social de transformación conlleva una alta dosis de azar y un elevado grado de experimentación. Entonces ¿Cuáles fueron los experimentos, apuestas, y procesos forjados por las organizaciones sociales en los que se buscó la absorción de las funciones monopolizadas por el Estado? ¿Apoyo el MAS decididamente estos intentos o las políticas gubernamentales decidieron privilegiar la consolidación de la administración-burocrática “intercultural”, en tanto paso previo para avanzar del Estado plurinacional al Estado Integral?

Quizá el *impasse* también estuvo del lado del proyecto de Estado que acompañó la apuesta política del MAS. La obstinación por hacer del Estado un actor estratégico (volcado al interés del bloque popular en formación) para inclinar la disputa política con el bloque dominante terminó por eclipsar los vínculos y diálogos que se tornaban indispensables para mantener e impulsar el bloque de poder emergente (Ayo, 2007). Considerar que las tensiones irresueltas por décadas de la sociedad boliviana habían quedado desplazadas por el arribo del gobierno del MAS resultó ser una tesis insostenible. De repente la transformación de las estructuras sociales en Bolivia exigía otro punto de partida, uno en el que se considerara las tensiones irresueltas como un campo de disputas abiertas, en donde los acuerdos y consensos con las fuerzas populares potenciaran la capacidad de impugnación del orden capitalista, colonial y depredador dominante<sup>169</sup>.

---

169 Con respecto a esto último George Gray Molina indicó: “el desafío para Bolivia en el futuro, no consiste simplemente en fortalecer el Estado, en el sentido de moldear un Estado progresivamente más fuerte, ni encaminarlo bajo un criterio liberal de imperio de la ley. El desafío más importante consiste en que los actores sociales y estatales construyan un *modus vivendi* renovado, capaz de resolver un conjunto de problemas sociales y complejos: presión social sobre recursos naturales, servicios sociales expandidos, y políticas interculturales en la esfera pública, entre otros. Estos son los desafíos que enfrenta la generación actual de ciudadanos bolivianos, de cara a muchas de las tensiones irresueltas del pasado.” (Gray Molina, 2009)

## Conclusiones

Los Planes Nacionales de Desarrollo son producto de un proceso de selectividad estructural y discursiva de políticas agenciadas (de forma relativa) por el poder político al mando de las instituciones del Estado (bloque en el poder), por ende, incorporan líneas centrales de los proyectos gobernantes, en los que se subsumen y resignifican demandas históricas de grupos subalternos, para procurar la dirección moral e intelectual entre los proyectos sociopolíticos en disputa por el control del sistema político.

En el caso de Bolivia, como ha sucedido en otros Estados de la región, el proceso de selectividad estructural se ve atravesado por la forma primordial y determinación dependiente construida históricamente en el curso de la “ecuación social” del país. Por tanto, no solo agentes y factores endógenos inciden en la definición y formulación de las políticas, dado que en ocasiones de forma más pronunciada elementos exógenos contribuyen a orientar las formas definitivas que asumen las políticas de desarrollo nacional. La selectividad estratégica es pues cernida por la disputa entre distintos intereses sociales, políticos, culturales y económicos al interior de la nación y en coexistencia con un marco geopolítico mundial en que las políticas hemisféricas de EE. UU, aun cuando no de forma exclusiva, han devenido centrales para comprender el curso definitivo de los PND. A su vez, resulta importante indicar que el grado de autonomía necesario para efectuar la selección estructural de políticas resulta influido por la impronta de los proyectos sociopolíticos dominantes o al mando del poder político, así como por el bloque histórico y las contradicciones surgidas en el seno del bloque dominante y en relación con las fuerzas antagónicas. Además, en dicho proceso de selectividad estratégica y discursiva los clivajes sociales y tensiones históricas (por ejemplo, el carácter abigarrado de la formación social boliviana) delimitan los alcances, temas o aspectos problemáticos abordados por los PND, y de igual modo, sirven como acervos de memorias históricas a partir de los cuales se activan referentes simbólicos o culturales con los que se legitiman o significan las políticas estatales de desarrollo.

Por otra parte, como lo postulamos en el marco teórico de este trabajo, los PND adquieren dos funciones que coadyuvan a la construcción y mantenimiento del orden estatal: de un lado, los discursos emitidos y desplegados en los documentos de planeación performan la orientación del Estado al dotar con sentidos y lenguajes específicos (técnica y filosóficamente hablando, es decir, empleando una gramática particular) la prospectiva política destinada a servir de orientación a la intervención del Estado; y en segundo lugar, sirven como un

mecanismo autorreferencial al procesar y filtrar reflexivamente situaciones del entorno sociopolítico (en donde, como es sabido, el Estado mismo toma parte o contribuye a producir), y con ocasión de las cuales se producen estrategias de adaptación y transformación del quehacer estatal. En otras palabras, la selectividad estratégica (también autorreferencial) y discursiva (performativa) contenida en la planificación funge como un proceso a través del cual se perfila y asigna un sentido a la acción del Estado a través de la formulación de un proyecto sociopolítico, al que le es inherente una concepción de Estado. De allí que hayamos encontrado en los documentos de los PND (y las decisiones adoptadas sobre la organización de la planeación en cada periodo gubernamental) una vía para explorar las continuidades, cambios y/o transformaciones de la forma y funciones del Estado, así como un modo de esclarecer los discursos hegemónicos que le pretenden legitimar, y con los cuales el bloque en el poder busca ampliar la adhesión de los grupos o sectores dominantes y subordinados.

En tal sentido, nuestra indagación nos permitió constatar que la planeación Estatal en Bolivia, en los periodos gubernamentales 1989-2002 y 2006-2010, si bien contribuyó a adecuar el armazón burocrático-administrativo del Estado con base en proyectos sociopolíticos impulsados por distintos bloques de poder, no logró constituirse en un instrumento social y estatal con capacidad para anticipar la formación de conflictos, direccionar la intervención del Estado a partir de ejercicios prospectivos, y facilitar a la sociedad el control y participación en los asuntos públicos.

No obstante, al contrastar los PND elaborados en Bolivia entre 1984 y 2006, en relación a los cambios y políticas de reorganización del Estado, pudimos colegir la existencia de un vínculo entre lo formulado en los documentos de planeación nacional del desarrollo y los cambios fácticos trazados en la estructura del Estado. La correlación identificada no encuentra una relación casuística ni mecánica entre las directrices generadas en los PND y la reestructuración del Estado, tan solo halla una correspondencia entre el tenor de la concepción de Estado propuesto en cada periodo político y la serie de cambios acaecidos en la forma y funciones de aquel, bien para profundizar y garantizar el proceso de acumulación del capital (Estado en la fase neoliberal) o para reorganizar el uso de los excedentes y la prioridad de las inversiones del Estado (Estado promotor del desarrollo o neodesarrollismo impulsado por el MAS).

En este preciso sentido, al analizar los PND, advertimos como se articulan las directrices gubernamentales, la organización de la economía política y las políticas económicas (patrón de acumulación), y una específica concepción de Estado, configurando así los lineamientos

del proyecto hegemónico (o del Constructo Discursivo Hegemónico) a desplegar tanto en la sociedad política como en la sociedad civil. Sin embargo, inferimos que tal configuración es un proceso complejo de elecciones de objetivos políticos (con algún respaldo técnico) atravesado por tensiones, desacuerdos y disputas por el universo de sentido que otorga significado al proyecto hegemónico<sup>170</sup>. Examinar los PND entre 1982 y 2003 en Bolivia nos permitió reconocer el cuerpo doctrinal de justificación, argumentación y definición del proyecto de Estado impulsado por el bloque de poder en la fase de ajuste estructural y contrarreformas neoliberales del Estado en Bolivia. En efecto, tal como lo describimos en el segundo capítulo, cada uno de los PND imprimieron una orientación específica al marco general de políticas adoptadas en el periodo 1989-2003. De tal forma, si bien la pretensión en los distintos gobiernos de este periodo fue apuntalar la reestructuración del Estado con base en el consenso de Washington, a través de la implementación de las así denominadas reformas de primera y segunda generación, cada nuevo periodo presidencial formuló un PND basado en una gama específica de políticas tendiente a resolver con paliativos el grado de precarización generado por la andanada de políticas orientadas a la liberalización del mercado.

Para ello la doctrina de Estado mínimo pretendió alterar y readecuar la matriz institucional edificada en torno a la revolución nacional del 52, así mismo profundizó la política económica instrumental a intereses de sectores agroexportadores y financieros privilegiados en el periodo de dictadura. No obstante, la retórica de los PND lejos de presentar una lógica de ruptura con el pasado inmediato, se apoyó en el referente simbólico de partidos históricos (MNR, MIR) para sustentar el cambio. Más importante aún, los planes nacionales de desarrollo procuraron refuncionalizar y resignificar demandas de los sectores subalternos en el proyecto político dominante, logrando con ello reforzar la imagen de inclusión e integración de la sociedad civil al sistema político.

De allí la apelación a las múltiples modalidades o esquemas de desarrollo (sostenible, sustentable, con enfoque territorial, etc.) en aquellos planes nacionales. En efecto, se trataba de incluir las demandas del entramado de agencias de cooperación e IFI que respaldaron o

---

170 Esta observación encuentra sustento teórico en el análisis que realizó Nicos Poulantzas acerca del Estado moderno. En particular comparte la idea según la cual los Estados al condensar materialmente la correlación de fuerzas que subsiste en el marco de la lucha de clases, es atravesado por las contradicciones inherentes a dicha disputa, mismas que se expresan en forma de confrontaciones al interior del armazón del Estado. Ver: (Bonnet, 2016).

acompañaron el ajuste estructural del Estado boliviano. Aunque así mismo, el recurso a “edulcorar” la reorganización del Estado para facilitar las formas acumulativas desplegadas por el capital en los territorios periféricos, fue un intento de obtener legitimidad y expandir el consentimiento activo o pasivo de la sociedad civil. Temas de hondo calado estructural como el racismo y la exclusión de las culturas originarias intentaron resolverse en el periodo de la “democracia pactada” a través de la implementación de políticas con enfoque multicultural (reconocimiento de la doble lengua en el sistema educativo, apertura de espacios de participación a las denominadas OTB, etc.) sin que ello supusiese un reconocimiento de la pluriculturalidad o la condición multicivilizatoria de Bolivia.

Ahora bien, aunque las entidades a cargo de la formulación e implementación de los PND del periodo 1982-2003 no tuvieron el poder administrativo suficiente para adelantar de forma plena la agenda de reducción del tamaño y reorganización de las funciones regulativas del Estado, es factible sostener que aun así contaron con una cierta capacidad performativa de la estructura estatal, lo que a la postre influyó en el horizonte de visibilidad de sectores sociales y políticos que adhirieron al proyecto hegemónico neoliberal al menos durante de la década del noventa. Por el contrario la selección estructural de políticas parece haberse formulado de espaldas a la realidad social del país; en efecto, a la debilidad notoria para procesar los cambios políticos del entorno (por ejemplo a través de la ampliación participativa y la gestación de profundos acuerdos sociales con los movimientos sociales que emergieron con vigor en la primera década del siglo XXI), se le sumó la tendencia histórica de sostener la “paradoja señorial del Estado” y la condición “aparente” del mismo, lo cual llevó al sistema político a una situación tautológica, esto es, de legitimación del orden político por operadores políticos tradicionales, mediaciones corporativizadas, élites económico-políticas excluyentes, y un diseño institucional a expensas de la participación directa de las mayorías. De tal suerte, tanto el Estado como el sistema político se edificó sobre la base de un proyecto de dominación incapaz de reconocer la crisis orgánica del sistema, lo que a la postre produjo el declive (momentáneo) del bloque dominante. Sin embargo, es importante matizar que la crisis cobró mayor fondo para los partidos políticos que participaron de la “democracia pactada” desde 1984, en particular para aquellos que tenían maquinarias y apoyo electoral en la zona occidental del país, mientras que las fuerzas políticas y económicas de la “media luna” de oriente si bien disminuyeron su capacidad de incidencia en el gobierno nacional sostuvieron su primacía relativa en el contexto de sus regiones. De este modo, la crisis orgánica originada por las luchas antagónicas de los movimientos sociales desestabilizó la forma Estado configurada por las reformas estructurales adelantadas por los partidos tradicionales en

alianza con la oligarquía financiera y agroempresarial, sin que ello afectase la totalidad de los poderes económicos y políticos que históricamente constituyeron el bloque histórico y dominante del país.

En suma, las líneas generales establecidas en los PND definieron la hoja de ruta de la reorganización de la maquinaria estatal. Cabe sostener en este sentido que lejos de una disminución de la importancia del Estado como foco organizador y cohesionador de la sociedad y sus procesos, se trató de una modificación del *modus operandi* de la acción estatal, lo cual se evidenció en la reasignación de las funciones y operaciones a cargo. Por tanto, en la década del noventa se produce la ruptura (provisoria) que el discurso nacional-popular adjudicaba al diseño del Estado, dicha fractura se venía insinuando desde el setenta y desplaza la noción del Estado capitalista promotor del desarrollo nacional cuyo origen es la revolución de 1952, lo cual da a lugar a la idea del Estado empresario como forma adecuada para garantizar la inserción al proceso de globalización del capital en condiciones de liberalización de los mercados, según la doctrina neoliberal. Las contradicciones y ambivalencias en la que se produce este proceso de reconversión de la forma Estado (incremento del clientelismo y corrupción aún en el marco de una política orientada a la reducción del gasto fiscal, etc.) nos conduce a cuestionar la lógica unitaria que adquieren las caracterizaciones de estos procesos.

Entre tanto, la ausencia de una dinámica simple y lineal en la transformación de la estructura del Estado nos invita también a preguntarnos por la forma como la correlación de fuerzas y la lucha por el poder político se expresa al interior del Estado, es decir, nos invita a interrogar si acaso la disputa por la reorientación del Estado no asume embrolladas confrontaciones dentro del armazón del Estado y la instituciones que le componen, todo lo cual implicaría estudiar los proyectos de reforma del Estado como intrincados procesos de confrontación hegemónica entre (y dentro) la sociedad civil y la sociedad política a escala nacional y mundial. Está claro que aun cuando los procesos de planificación buscaron orientar ordenadamente los cambios en el Estado (sin contar para ello con una sólida estructura institucional)<sup>171</sup>, en términos generales estos devinieron en el marco de múltiples conflictos

---

171 Recordamos que si bien desde el fin de la dictadura en 1984 se retomó la planificación del desarrollo nacional fue débil el impulso institucional que se le otorgo a este proceso. Como lo señalamos en el segundo capítulo de este trabajo prácticamente la planificación en la década del noventa subsistió por el apoyo que brindaron agencias de cooperación internacional para su sostenimiento. Como lo han advertido estudiosos de este asunto en particular ha de verse en ello una muestra del poder de incidencia de otros Estados en la toma de decisiones del Estado boliviano durante el ciclo de reformas Neoliberales.

sociopolíticos, incluso entre las fuerzas políticas tradicionales, que en algunos casos ralentizaron u obstaculizaron la agenda de contrarreformas a contrapelo del deseo de las IFI y los sectores exportadores. Queda pues pendiente realizar un estudio concienzudo sobre la capacidad de los “gerentes o administradores estatales” para adelantar sus distintas agendas e intereses políticos en el marco de las reformas estatales en países marcados por un elevado grado de dependencia, así como observar las limitaciones que el capital introduce a la toma de decisiones de estos agentes institucionales (Block, 2017a, 2017b).

Por otra parte, reconstruir las concepciones de Estado formuladas en los PND desde el arribo a la democracia a mediados del ochenta y reconocer los hechos que marcaron la dinámica del sistema político boliviano, nos dio herramientas para valorar con mayor precisión las tramas discursivas, los debates políticos y los cambios y continuidades inscritos en la concepción de Estado esbozada en el proceso de planificación nacional tras el triunfo electoral del MAS en el 2005. Un aspecto que hemos de resaltar en este sentido, es que si bien las agendas de contrarreforma (1984-2002) o transformación (2005-2010) del Estado emplearon un discurso rupturista con el pasado inmediato, en buena medida los ejes que marcaron la reorganización del mismo fueron signados por clivajes estructurales (momentos constitutivos) y posturas moldeadas por sujetos colectivos en el curso del proceso histórico (las cuales dieron lugar a culturas políticas, memorias, y proyectos de distinta impronta ético-política), todo ello en conexión con las tendencias políticas y económicas que marcaron el escenario regional y mundial. En otras palabras, asuntos de variado tipo han permeado la agenda de reforma del Estado, mismos en torno a los cuales han girado las disputas sociopolíticas desde hace más de 60 años en Bolivia: aspectos como la integración y reconocimiento jurídico-político de las comunidades originarias, el problema de la asimetría económico-productivo y la débil articulación territorial entre oriente y occidente (especialmente entre Santa Cruz y el resto del país), la fuerte orientación extractivista de la economía y la privatización de los recursos no renovables y bienes comunes, la subordinación a las políticas regionales de los Estados Unidos, entre otras, constituyeron (de hecho, siguen constituyendo) campos de tensión sobre los cuales se proyectaron las propuestas de Estado en los P.N.D.

Bajo dicha premisa analítica, al examinar la concepción de Estado en el P.N.D del primer gobierno del MAS se percibieron latencias de los proyectos y clivajes históricos de la sociedad boliviana en la fundamentación del PND 2006-2010. En este sentido, logramos corroborar la hipótesis que sostiene la confluencia de memorias largas, medianas y cercanas de luchas

históricas de sectores obreros(as), campesinos(as), y originarios(as) en el proyecto político que artículo el MAS (al menos durante la fase inmediatamente posterior al ciclo de luchas de los movimientos sociales que termina con la renuncia de Carlos Mesa Gisbert). La transformación del Estado enunciada por el P.N.D 2006-2010 incorporó de forma renovada las aspiraciones de soberanía, plurinacionalidad y descolonización, amalgamados en un discurso nacional - popular en el que se exaltó el papel promotor y productivista del Estado como baluarte de la transición socio-política. No cabe duda, que la atmósfera ideológica del documento corresponde a lo esgrimido por las organizaciones agrupadas en el Pacto de Unidad y por las demandas aglutinadas en la conocida “agenda de octubre” del 2003<sup>172</sup>. Sin embargo, el PND 2006-2010 tampoco fue una simple replica de exigencias o soluciones ensayadas durante los episodios más acuciantes de las luchas sociales en Bolivia en el siglo XX. No fue un mero retorno a los contenidos políticos del MNR del 52 y su intento por establecer un capitalismo de Estado mediante reformas cepalinas; no recogió en su esencia (o al menos no sus contenidos más radicales o fundamentales) el ideario Katarista de construcción de una sociedad fundamentada en la autonomía de las comunidades originarias, aun cuando enunció como principio rector del desarrollo al Buen vivir (Sumak Kawsay); y si bien hizo suyo el reclamo del movimiento cocalero de sustentar la organización del Estado bajo el violentado principio de soberanía y autodeterminación de los pueblos, no se quedó solo en esta proclama, pues también asumió discursivamente la democratización popular como la forma más óptima para garantizar el principio de libertad e independencia de la nación. El P.N.D fue el resultado de la selección estratégica de políticas dirigidas a fortalecer la capacidad económica y política del Estado, bajo el principio de que el incremento de este en la participación de la acumulación de capital podría ser utilizado para potenciar el bloque popular, y de este modo impulsar la reorganización política de la sociedad. En su fundamentación se hallan resonancias programáticas del 52, del katarismo, y exigencias de las organizaciones campesinas y vecinales que se manifestaron en el primer lustro del 2000, aun cuando refuncionalizadas bajo un proyecto neokeyniano (en lo que respecta al cuerpo doctrinal de sus políticas económicas) y la propuesta de un Estado promotor de la producción.

Producto de la emergencia de un bloque popular que parecía compactarse alrededor del gobierno del MAS, al P.N.D 2006-2010 le correspondió la misión histórica de formular las directrices de transformación de una sociedad que buscaba las rutas adecuadas para superar

---

172 Fernando Garcés elaboró una estupenda sistematización sobre la propuesta política que elaboraron los movimientos sociales en el 2006, esto es, el denominado documento del “Pacto de Unidad”, ver: (Garcés, 2010)

la tragedia social significaron 25 años de políticas basadas en la doctrina neoliberal, así como asumir la tarea de contribuir a la emancipación social, económica, política y cultural mediante la reestructuración institucional de todas las instancias del Estado. En consecuencia, el documento asumió la forma de un constructo de propuestas en donde se imbricó la exigencia de descolonización del Estado formulada por las comunidades originarias campesinas, el planteamiento de la puesta a punto de una matriz económico-productiva que propiciase la elevación de la productividad y redistribución de la riqueza, y la configuración de un Estado integral que respondiese a la democratización del poder. Todo ello con el respaldo de una gestión pública intercultural cimentada bajo un sistema de planificación nacional que fomentase la participación y el control social. Como lo indicamos tanto en la introducción como en el último capítulo de este trabajo, el documento hizo las veces de instrumento programático de la transición política liderada por las fuerzas aliadas al “proceso social de cambio”, en una coyuntura que fue interpretada como un momento de inflexión en la historia de Bolivia dada la magnitud del recambio político materializado, incluso, en una nueva constitución política. En definitiva, la transición se vertebró bajo la premisa de lo plurinacional, en el entendido de que la transformación del Estado debía resolver el problema histórico de la exclusión de las culturas originarias para, antes bien, promover la pluralidad de cosmovisiones y ordenes sociales y normativos en el funcionamiento del Estado. En su conjunto, dichas directrices conducirían la construcción del Estado Social y Comunitario (ver cap. 1 del P.N.D 2006-2010).

No obstante, una de las conclusiones que se desprende de este trabajo es que la concepción del Estado vertebrada por el MAS en el PND ha de verse como un proceso de definición de estrategias políticas no exentas de tensiones y contradicciones respecto a los movimientos sociales articulados en el “pacto de unidad” (en particular con las organizaciones de pueblos originarios agrupados en la CIDOB). En efecto, tanto la concepción de Estado como la propuesta de desarrollo del plan no correspondieron *stricto sensu* al Pacto de Octubre, de hecho, las discrepancias entre los dos programas se ahondaron con el contenido normativo adoptado en la constitución. El aspecto que provocó mayores diferencias fue el régimen de autonomías de los pueblos originarios, respecto del cual surgieron profundos conflictos vinculados con las decisiones territoriales que el gobierno central (en cabeza de la administración del Estado) acogió prescindiendo de las competencias decisorias de las comunidades en sus territorios. Muchas de estas decisiones tuvieron como fuente disposiciones relacionadas con el modelo productivo que el gobierno promovió durante los primeros años. De esta manera, la promesa de dar cabida de forma íntegra a las prácticas y

concepciones políticas de los pueblos originarios encontró en lo fáctico (incluso a nivel constitucional) no pocos obstáculos.

El proyecto de transición formulado en el PND 2006-2010 definió como meta la construcción de un Estado que promoviese el “Vivir bien”, y postuló que dicho Estado debía ser producto de un proceso de democratización social y plurinacional. Tal perspectiva en algún sentido recogió la herencia de una sociedad (de unas masas o sectores populares) caracterizada por una suerte de apetencia hacia la autodeterminación<sup>173</sup>. Por tal razón, no resulta extraño la propuesta contenida en el Pacto de Unidad sobre la necesidad de una cuarta rama del poder político (una rama denominada “Poder Social Plurinacional” que aseguraría una especie de cogobierno), que a la postre no fue incorporada en la constitución y apenas resultó insinuada en el P.N.D 2006-2010(ver el capítulo de plan intitulado “Bolivia democrática”). En aspectos como estos advertimos el surgimiento de algunas de las tensiones entre el programa suscrito por el Pacto de Unidad y las directrices estratégicas de política adoptadas por el gobierno. Por demás, como lo mostramos en el capítulo 3, la tensión sobre la forma y la estrategia que debía adoptar la transformación del Estado no solo estuvo presente entre el Pacto de Unidad y el gobierno del MAS, como cabría esperar también al interior del partido de gobierno surgieron lecturas alternas sobre los derroteros que debían orientar la transformación del Estado. Así, lejos de las idealizaciones que suelen construirse sobre procesos sociales suscitados por movimientos de masas que provocan rupturas, procuramos complejizar la manera como se fue tejiendo el proyecto de transformación del Estado y la forma definitiva que adoptó este en los documentos de planeación.

Bajo tal perspectiva, del análisis practicado a la idea de Estado bosquejada en el primer PND del gobierno de Evo Morales desprendemos que: a) el MAS definió aspectos sustanciales de su proyecto político a través del P.N.D, en tanto allí plasmó una específica concepción sobre la vía a adoptar para conseguir la transformación de la sociedad y el Estado boliviano<sup>174</sup>; b) además, en dicho documento primó un concepto o una perspectiva instrumental del

---

173 Sobre este rasgo de la sociedad boliviana que de forma contradictoria difícilmente ha logrado sentar las bases de la democratización en la nación, ver el trabajo de René Zavaleta intitulado “Informe sobre participación acerca del plan de rehabilitación y desarrollo 1984-1987” en (Zavaleta, 2013).

174 Bajo el mando político del MAS se otorgó importancia normativa y discursiva al proceso de planificación, dotándole de facultades organizativas para establecer políticas de desarrollo nacional y territorial basadas en la máxima constitucional de participación y control social. Aun así, la organización del Sistema de Planificación Integral de Estado plurinacional no logro avanzar lo suficiente en el cometido de constituir un canal eficaz de participación social en la toma de decisiones tanto a nivel nacional como local.

Estado<sup>175</sup>, lo cual llevó a subordinar la propuesta de transformación del orden político del MAS de dos formas: de un lado, al sobrestimar la idea de que la conquista del gobierno permitiría introducir modificaciones necesarias para reorientar las formas y funciones de la maquinaria Estatal; y en concomitancia con lo anterior, el que las estrategias políticas priorizadas se inclinaran al fortalecimiento del Estado antes que a otras instancias del poder político. La estrategia del MAS respecto a la política de transformación del Estado halló dificultades para materializar el principio de plurinacionalidad a nivel institucional, en los consensos y acuerdos sociales, e incluso en la irradiación colectiva de una hegemonía alternativa. El fortalecimiento del rol productivo del Estado pronto desató conflictos en los territorios con comunidades que rechazaron las formas centralistas que orientaron la acción de las autoridades políticas nacionales. En la práctica, al gobierno del MAS le costó en demasía conciliar la propuesta de un Estado promotor del desarrollo con la máxima de la autonomía sociopolítica para las comunidades que componen el universo multicivilizatorio de la sociedad boliviana. La configuración del Estado signada por el desarrollo de la economía extractiva, desplazó a un segundo plano la profundización de la participación política de la sociedad civil en las decisiones estratégicas del “proceso social de cambio” (¿qué modelo económico productivo, para qué sociedad?) y obstaculizó la generación de la “catarsis histórica”<sup>176</sup> que con no pocas vicisitudes se proyectó en apuestas como el Pacto de Unidad.

Antes de terminar, es importante señalar las limitaciones de este trabajo. Aun cuando pretendimos esclarecer a través de los P.N.D cuales fueron los elementos doctrinales o concepciones teórico-políticas que orientaron la agenda de transformación del Estado desde

---

175 Distintos analistas de la realidad política boliviana coincidieron en sostener que el ciclo de luchas sociales protagonizadas por los movimientos sociales suscito una situación de autonomía relativa del Estado. Tal concepción conllevaba a reconocer la posibilidad de que las fuerzas emergentes pudiesen impulsar un nuevo rumbo para las instituciones y políticas estatales, aun cuando dentro de los límites estructurales derivados de las relaciones capitalistas de producción y sus efectos sobre las relaciones de dominación cimentadas en el Estado. Pese a que dicha interpretación fue compartida por algunos de los principales intelectuales orgánicos del partido gobernante, en la práctica asumieron una postura instrumental del Estado, misma que se vio reflejada en los documentos de planeación nacional. En efecto, un leitmotiv que aparece en estos documentos es el de enunciar o sugerir la capacidad (cuasi - absoluta) del Estado como un órgano institucional capaz de fomentar o impulsar la transformación social para avanzar en la “revolución democrática y cultural” del país. El recambio del personal administrativo, la reorientación de la gestión pública, la selección estratégica de políticas, conformaron la pléyade de directrices con las que se buscó transitar hacia la nueva forma de Estado. Así se concibió al Estado como una arena política cuya instrumentación permitiría apalancar los intereses y demandas del bloque plebeyo, a partir del poder de retención y redistribución del excedente, y el fortalecimiento regulatorio de la esfera económica-productiva.

176 Sobre el concepto de “catarsis” en la obra de Gramsci y su utilidad para el análisis político en América latina ver: (Oliver, 2017).

1984 hasta el 2010 en Bolivia, consideramos necesario acopiar mayores evidencias de la relación de los “gerentes estatales”, “intelectuales orgánicos” o “elites intelectuales” con el proceso de selección estructural y discursiva de políticas que fundamentaron los cambios o continuidades en la estructura del Estado. Así mismo, algo que no efectuó este trabajo, pero resulta crucial, es avanzar en el reconocimiento local y micropolítico (tanto institucional como social) de los cambios que presuntamente acaecen en el Estado, ello podría complementar la radiografía de los cambios en la configuración del Estado que a un nivel macro hemos pretendido captar en este trabajo.

Para finalizar, ya formuladas las conclusiones de este ejercicio investigativo, permítasenos realizar una recomendación. Hemos de indicar que este estudio procuró comprender la transformación del Estado boliviano en una época caracterizada por la elevación del conflicto social y el surgimiento de un proceso político (enriquecido por la acción orgánica de múltiples movimientos sociales) que abrió una fase de transición social en Bolivia. Otros estados de la región también vivieron situaciones similares. Dada la dificultad de evaluar las implicaciones e impactos de dichos procesos en la forma Estado, consideramos necesario continuar enriqueciendo el análisis de las dinámicas de cambio o continuidad de la relación sociedad política-sociedad civil en América Latina. A nuestro parecer, dicha agenda podría fortalecerse con estudios basados en perspectivas histórico-políticas que profundicen en los específicos procesos de cristalización y transformación que adoptan las relaciones de poder en sociedades abigarradas, afectadas por la determinación dependiente y la forma primordial, ahora redobladas en la actual fase de financiarización del sistema mundo capitalista y crisis civilizatoria. En tal sentido, sostenemos que trabajos orientados a comprender los procesos que conducen a constituir la hegemonía y producción del sentido común en y por fuera del Estado aportan a dicho propósito. Sobre todo, si tales se complementan con rigurosos estudios sobre las medicaciones tradicionales o modernas (institucionales o no) que tejen la red de instancias de producción y reproducción de la política, así como sobre los sujetos colectivos y proyectos ideológico-políticos que contribuyen a la configuración del poder político en y más allá del Leviatán.

## Bibliografía

- Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. In P. Abrams, G. Akhil, & M. Timothy (Eds.), *Antropología del Estado* (pp. 17–70). México: México, Fondo de Cultura.
- Ahumada, J. (1952). *El empleo de la contabilidad del ingreso nacional en la planificación del desarrollo económico*. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ahumada, J. (1973). Teoría y programación del desarrollo económico. In *Cuadernos del ILPES, Serie I Apuntes de Clase* (Vol. 1). ILPES.
- Ahumada, J. (2013). Fundamentos de la Teoría de la Planificación. Retrieved from [https://issuu.com/asap1/docs/fundamentos\\_de\\_teor%C3%ADa\\_de\\_la\\_planificaci%C3%B3n\\_ahumada](https://issuu.com/asap1/docs/fundamentos_de_teor%C3%ADa_de_la_planificaci%C3%B3n_ahumada)
- Albó, X. (2007). Movimientos indígenas desde 1900 hasta la actualidad. In *Bolivia en movimiento: acción colectiva y poder político* (pp. 67–100). Madrid, España: El Viejo Topo.
- Almaraz, S. (1988). *Réquiem para una República*. La Paz, Bolivia.: Los Amigos del Hombre.
- Anderson, P. (1995). *Campos de batalla*. Bogotá, Colombia.: Tercer Mundo Editores.
- Antezana, L. (2009). La crisis como método en René Zavaleta Mercado.
- Antezana, L. (1983). Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979). In *Bolivia Hoy* (Zavaleta,). Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Antezana, L. (2009). Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: formación abigarrada y democracia como autodeterminación. In *Pluralismo epistemológico* (pp. 117–143). La Paz, Bolivia.: Muela del Diablo-CLACSO.
- Arce, L. A. (2011). El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo. *Economía Plural*, 1(1), 1–14.
- Arevalo Luna, G. A. (2016). Economía y política del modelo boliviano 2006-2014: evaluación preliminar. *APUNTES DEL CENES*, 35(61), 147. <https://doi.org/10.19053/22565779.4152>
- Arriarán, S. (2007). *La derrota del neoliberalismo en Bolivia*. Ciudad de México, México.: Editorial Torres Asociados.
- Arze Cuadros, E. (2002). *Bolivia, el programa del MNR y la revolución nacional*. La Paz, Bolivia.: Plural.
- Arze, C. (1993). *Políticas de estabilización y reformas del estado en el programa de ajuste boliviano* (Vol. 4). La Paz, Bolivia.: CEDLA.
- Arze, E. (2002). *Bolivia, el programa del MNR y la revolución nacional: del movimiento de reforma univertaria al ocaso del modelo neoliberal (1928-2002)*. La Paz, Bolivia.: Plural editores.
- Ascarrunz, B. (2011). El Vivir Bien como sentido y orientación de políticas públicas. In *Vivir bien: ¿ Paradigma no capitalista* (pp. 423–437). La Paz, Bolivia.: CIDES-UMSA.

- Ayo, D. (2007). *Democracia boliviana. Un modelo para des armar: 32 entrevistas por Diego Ayo*. La Paz, Bolivia.: FES-ILDIS.
- Bagú, S. (1992). *Economía de la sociedad colonial: ensayo de historia comparada de América Latina*. Ciudad de México, México.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Grijalbo.
- Bambirra, V. (1978). *Teoría de la dependencia: una anticrítica*. Ciudad de México, México.: Ediciones Era.
- Bambirra, V. (1999). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Barrios, F. (2008). El concepto de modo de Estado y su importancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia. *Descentralizar: Un Derrotero a Seguir*, 163–188.
- Barrios, F. X. (2000). El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 175–208.
- Barrios, F. X. (2011). Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿Contiene la nueva constitución boliviana un invento de estructura territorial estatal? *Revista D'estudis Autonòmics I Federals*, (13), 51–96.
- Bianchi, A. (2007). Estado y sociedad civil en Gramsci. *Herramienta*, 34.
- Bieber, L. E. (1986). Reflexiones sobre políticas de desarrollo económico en Bolivia. *Foro Internacional*, 26(4 (104), 578–584.
- Block, F. (2017). La clase dominante no domina: notas sobre la Teoría Marxista del Estado. Retrieved May 15, 2018, from <https://teoriasdeestado.wordpress.com/2017/05/02/la-clase-dominante-no-domina-notas-sobre-la-teoria-marxista-del-estado/>
- Block, F. (2017). Más allá de la autonomía relativa: los gerentes estatales como sujetos históricos. Retrieved May 15, 2018, from <https://teoriasdeestado.wordpress.com/2017/07/26/mas-alla-de-la-autonomia-relativa-los-gerentes-estatales-como-asuntos-historicos/>
- Bonnet, A. (2007). Estado y capital. Debates sobre la derivación y la reformulación del Estado. In M. (comp. . Thwaites Rey (Ed.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires, Argentina.: Prometeo.
- Bonnet, A. (2016). El concepto de Estado capitalista en el pensamiento de Poulantzas. *Herramienta Web* (18).
- Bonnet, N. (2016). El giro Neoliberal. *Explorador: Le Monde Diplomatique*, 5, 14–15.
- Boron, A. (2000). Los nuevos leviatanes y la polis democrática. In *Tras el Búho de Minerva Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Borón, A. (2003). Estadolatría y teorías estadocentricas: notas sobre algunos análisis del Estado en el capitalismo contemporáneo. *CLACSO Estado, Capitalismo Y Democracia En América Latina, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Disponible Online: Http://bibliotecavirtual. Clacso. Org. ar/ar/libros/estado/capituloVIII. Pdf.*
- Boron, A. (2003). Las “reformas del Estado” en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática. Retrieved January 7, 2004, from <http://www.cadtm.org/Las-reformas-del-estado-en-America>

- Boron, A. (2004). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina.: CLACSO.
- Boron, A. (2008). El mito del desarrollo capitalista en América Latina. In J. Estrada (Ed.), *Marx vive: Izquierda y socialismo en América Latina* (pp. 67–81). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bourdieu, P. (1997). Espíritus de estado. Génesis y estructura del campo burocrático. In *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Boyer, R. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la teoría de la regulación*,. Buenos Aires: Miño y Dávila - CONICET.
- Bracamonte E., E. (2002). Política, Estado y gobierno. *Revista Ciencia Y Cultura*, 18(10), 73–78. Retrieved from [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-33232014000200005](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232014000200005)
- Burke, M. (2001). *Estudios críticos del neoliberalismo*. La Paz, Bolivia.: Plural editores.
- Calderón, F. (1992). Cuestionados por la sociedad: los partidos en Bolivia. In *Los sistemas políticos en América Latina* (pp. 197–213). Ciudad de México, México.: Siglo XXI Editores.
- Calderón, F., & Laserna, R. (1983). Nación, Estado y Movimientos Sociales Regionales. In D. Camacho & R. Menjívar (Eds.), *Los movimientos populares en América Latina*. Ciudad de México, México.: Siglo XXI Editores - UNU.
- Castillo, M. (2007). La orientación de la política fiscal de Bolivia en el Plan Nacional de Desarrollo. In *MEMORIA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL POLITICA FISCAL EN EL NUEVO ESCENARIO POLITICO Y ECONOMICO DE AMERICA LATINA*. (pp. 53–61). La Paz: CEDLA. Retrieved from <http://www.bibvirtual.ucb.edu.bo/opac/Record/164650/TOC#tabnav>
- Castro, T. (2005). Las transformaciones del estado, su impacto en la sociedad civil y el problemas de las mediaciones. In T. Castro & L. Oliver (Eds.), *Poder y política en América Latina* (pp. 105–140). Ciudad de México: Siglo XXI-UNAM.
- Castro, T., & Oliver, L. (2005). *Poder y política en América Latina*. (T. Castro & L. Oliver, Eds.) (Vol. 3). Ciudad de México, México.: Siglo XXI-UNAM.
- CEDLA. (1995). *Programa de Ajuste Estructural. Dossier Informativo No. 8*. La Paz, Bolivia.
- CEPAL. (1961). Carta de Punta Del Este. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 4(16), 157–169.
- Chávez, G. (2013). Ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos en Bolivia. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 54(2), 18–45.
- Chávez, M., & Nehe, B. (2011). Dominación y rebelión en el oriente boliviano. La construcción de Oriente y el Cerco a Santa Cruz. In *¿Ahora es cuando? Bolivia: cambios y contradicciones* (pp. 37–100). Ciudad de México, México.: Colectivo Katär Uta.
- Chávez, W. (2016). El largo Estallido. *Explorador: Le Monde Diplomatique*, 5, 17–19.
- Choque, F. (2015). *La incidencia del sector de hidrocarburos en el ingreso fiscal*. UMSA.
- Corsi, G., Esposito, E., Baraldi, C., & Luhmann, N. (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann* (Vol. 9). Ciudad de México, México.: Universidad Iberoamericana.

- Cuervo, L. (2010). *El desarrollo leído en clave de planeación : piezas para la reinención del concepto*. Santiago de Chile.
- Cueva, A. (2004). *El desarrollo del capitalismo en América Latina: ensayo de interpretación histórica*. Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Dagnino, E. (2004). Confluencia perversa, deslocamientos de sentido, crisis discursiva. *La Cultura En Las Crisis Latinoamericanas*, 195–216.
- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. In *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (pp. 15–99). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dandler, J. (1984). El desarrollo de la agricultura, políticas estatales y el proceso de acumulación en Bolivia. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, 7(2), 81–149.
- De la Garza, E. (2001). *La formación socioeconómica neoliberal*. Ciudad de México, México.: Plaza y Valdés.
- de la Vega, M. C. (2006). El poder de la memoria: los mineros en las jornadas de octubre de 2003. In *Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia* (Vol. 4, pp. 33–46). La Paz, Bolivia.: Plural.
- de León Naveiro, O. (2011). Bolivia: La construcción participativa del desarrollo. In J. Déniz, O. de León, & A. Palazuelos (Eds.), *Nuevas estrategias económicas para América Latina, Ed. La Catarata, Madrid* (pp. 11–80). Madrid, España: Catarata.
- De Mattos, C. A. (1984). Conceptos y definiciones en el vocabulario de la planificación.
- del Prado, J. N. (2015). *Utopía indígena truncada: Proyectos y praxis de poder indígena en Bolivia Plurinacional*. La Paz, Bolivia.: CIDES-UMSA.
- Do Alto, H. (2007). El MAS-IPSP boliviano, entre la protesta callejera y la política institucional. In K. Monasterios, P. Stefanoni, & H. Do Alto (Eds.), *Reinventando la nación en Bolivia: Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad*. La Paz, Bolivia.: CLACSO-Plural.
- Duménil, G., & Lévy, D. (2009). Las finanzas capitalistas: relaciones de producción y relaciones de clase. In F. D. Brunhoff, S.; Chesnais & D. G.; Husson, M; Lévy (Eds.), *Las finanzas capitalistas. Para comprender la crisis mundial*. (pp. 153–206). Buenos Aires, Argentina.: Herramienta Ediciones.
- Dunkerley, J(2017). *Rebelión en las Venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz, Bolivia: CIS-Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Entrevista publicada en la revista Ornicar, núm. 10, julio 1977, págs. 62. Michel Foucault es entrevistado por Jacques-Alain Miller, Gérard Wájeman, Alain Grosrichard, Guy Le Gaufey, Gerard Miller y Catherine Millot. Luego publicada en Michel Foucault, “D. (n.d.).
- Errejón, I. (2011). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006–2009): un análisis discursivo*. Universidad Complutense de Madrid. <https://doi.org/ISBN: 978-84-693-1123-3>
- Escóbar, S., & Guaygua, G. (2008). *Estrategias familiares de trabajo y reducción de la pobreza en Bolivia*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Espinós, J. D. (2011). *Realidades y desafíos del desarrollo económico de América Latina*. (Catarata, Ed.). Madrid, España.

- Estrada, J. (2012). Elementos de economía política de la política social en América Latina. Reflexiones a propósito de los gobiernos progresistas. In *Otros mundos posibles? crisis, gobiernos progresistas, alternativas de la sociedad*. Medellín: Fundación Rosa Luxemburg - Universidad Nacional de Colombia.
- Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*. Bogotá, Colombia.: Aurora.
- Evers, T. (1987). *El Estado en la periferia capitalista*. Ciudad de México, México.: Siglo Veintiuno Editores.
- Evo empodera al Estado y lanza el plan para disminuir la pobreza. (2006, June 17). *La Razón*. La Paz, Bolivia.
- Fairclough, N. (2003). El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales. In *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 179–203). Barcelona, España.: Gedisa.
- Falleto, E. (2009). *Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo*. Bogotá, Colombia.: CLACSO-Siglo del Hombre Editores.
- Foucault, M. (1991). El juego de Michel Foucault. *Saber Y Verdad*, 127–162.
- Franco, D. (2014). Subjetividades plurinacionales. In X. S. Sologuren, D. Franco, & M. Durán (Eds.), *Composición social del Estado plurinacional: hacia la descolonización de la burocracia*. La Paz, Bolivia.: Centro de Investigaciones Sociales.
- Furtado, C. (1966). *Organización y administración del planeamiento*. Santiago de Chile.
- Garcés, F. (2010). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia.: CEJI.
- García Nossa, A. (1964). La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia. *El Trimestre Económico*, 31(123(3)), 339–387. <https://doi.org/10.2307/20855736>
- García Nossa, A. (1981). *Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina*. Ciudad de México, México.: IIEC-UNAM.
- García, Á. (2006). El evismo: lo nacional-popular en acción. *Osal*, 7(19).
- García, Á. (2008). Del liberalismo al Modelo Nacional Productivo. Los ciclos de la economía boliviana. *Revista de Análisis: Reflexiones Sobre La Coyuntura*, 3, 24.
- García, Á. (2008). El nuevo modelo económico nacional productivo. *Revista de Análisis: Reflexiones Sobre La Coyuntura*, 2, 18.
- García, Á. (2009). El estado plurinacional. *Discursos Y Ponencias*, 3(7).
- García, Á. (2009). El papel del Estado en el Modelo Nacional Productivo. *Discursos Y Ponencias Del Vicepresidentes Del Estado Plurinacional de Bolivia (La Paz Vicepresidencia Del Estado)*, 2(6), 1–30.
- García, Á. (2010). Del Estado aparente al Estado integral. La construcción del socialismo comunitario. A. *García Linera, Discursos & Ponencias*.
- García, Á. (2010). El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. *Revista de La Casa de Las Américas*, (259), 90–110.

- García, Á. (2010). El socialismo comunitario: un aporte de Bolivia al mundo. *Revista de Análisis: Reflexiones Sobre La Coyuntura*, 3, 16.
- García, Á. (2010). La construcción del Estado. *Critica Y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2(4).
- García, Á. (2011). Crisis del Estado y sublevaciones indígena-plebeyas en Bolivia. *La Potencia Plebeya. Acción Colectiva E Identidades Indígenas, Obreras Y Populares En Bolivia*, 307–323.
- García, Á. (2011). *Las tensiones creativas de la Revolución*. La Paz, Bolivia.: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- García, Á. (2011). Poder, Estado y socialismo en la Bolivia contemporánea. In *Conferencias Magistrales 2010 dictadas en la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL.
- García, Á. (2012). *Las empresas del Estado: patrimonio colectivo del pueblo boliviano*. La Paz, Bolivia.: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- García, Á. (2014). Del Estado aparente al Estado integral: la transformación de la comunidad ilusoria del Estado. In J. Gandarilla Salgado & R. Peralta Mariñelarena (Eds.), *El Estado desde el horizonte histórico de nuestra América* (pp. 591–606). Ciudad de México, México.: UNAM, CIS-Bolivia, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- García, Á. (2014). El nuevo campo político en Bolivia”. *La Razón*, 2.
- García, Á. (2015). Estado, democracia y socialismo. *Universidad de La Sorbona de París, Coloquio Internacional Dedicado a La Obra de Nicos Poulantzas: Un Marxismo Para El Siglo XXI*.
- García, Á. (2015). Los revolucionarios no hemos venido para administrar de mejor forma el capitalismo. *Discurso Del Vicepresidente Del Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponible En: [Http://rebellion.org/noticia.php](http://rebellion.org/noticia.php).
- García, Á. (2017). Límites y contradicciones de una década virtuosa continental. In G. Szalkowicz & P. Solana (Eds.), *América Latina: huellas y retos del ciclo progresista* (pp. 55–61). Bogotá, Colombia.: La fogata.
- García, Á., Gutiérrez, R., Prada, R., & Tapia, L. (2002). *Democratizaciones plebeyas*. La Paz, Bolivia.: Muela del Diablo.
- García, Á., Gutiérrez, R., Prada, R., & Tapia, L. (2005). *Horizontes y límites del poder y Estado*. La Paz, Bolivia.: Muela del Diablo.
- García, Á., Prada, R., Tapia, L., & Vega, O. (2010). *El estado: campo de la lucha*. La Paz, Bolivia.: Muela del Diablo.
- García, Á., Tapia, L., & Prada, R. (2007). *La transformación pluralista del Estado*. La Paz, Bolivia.: Muela del Diablo.
- García, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben. *A Parte Rei: Revista de Filosofía*, (74).
- García, M. (2001). Bolivia. In M. Alcántara Sáez & F. Freidenberg (Eds.), *Partidos políticos de América Latina: países andinos* (pp. 120–149). Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.

- Garnier Rímolo, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas. *En: Funciones Básicas de La Planificación-LC/IP/G. 126-P-2000-P. 53-110.*
- Germani, G. (1969). *Sociología de la modernización*. Buenos Aires, Argentina.: Paidós.
- Gold, D., Lo, C., & Wright, E. (1977). Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista. *El Estado En El Capitalismo Contemporáneo*, 23–61.
- González Casanova, P. (1990). La teoría del estado y la crisis mundial. In *El estado en América Latina: teoría y práctica*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores - UNU.
- González Casanova, P. (1996). El colonialismo global y la democracia. In *La nueva organización capitalista mundial vista desde el sur- II El estado y la política en el sur del mundo*. Barcelona: Anthropos - UNAM.
- González Casanova, P. (2006). Colonialismo interno (una redefinición). In A. Boron, J. Amadeo, & S. González (Eds.), *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas* (pp. 409–434). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Buenos Aires.
- González Casanova, P. (2010). *De la Sociología Del Poder a la Sociología de la Explotación: Pensar América Latina en El Siglo XXI*. Bogotá, Colombia.: CLACSO-Siglo del Hombre Editores.
- González Casanova, P. (coord). (1985). *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. Ciudad de México, México.: Siglo veintiuno editores.
- González Casanova, P. (1990). Estado y la política. In *América Latina, hoy* (pp. 64–122). Ciudad de México: Siglo XXI Editores - UNU.
- González, E., & Gandarillas, M. (2010). *Las multinacionales en Bolivia : de la desnacionalización al proceso de cambio*. Barcelona, España.: Icaria Editorial. Retrieved from [https://books.google.com.co/books/about/Las\\_multinacionales\\_en\\_Bolivia.html?id=n73cZwEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Las_multinacionales_en_Bolivia.html?id=n73cZwEACAAJ&redir_esc=y)
- González, Erika; Gandarillas, M. (coords. . (2010). *Las Multinacionales en Bolivia, de la desnacionalización al proceso de cambio*. Barcelona, España.: Icaria.
- Gotkowitz, L. (2011). *La Revolución antes de la revolución: luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia, 1880-1952*. La Paz, Bolivia.: Plural.
- Gramsci, A. (1981). *Escritos Políticos (1917-1933): 54 cuadernos de pasado y presente*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel (Vol. 2)*. Ciudad de México, México.: Ediciones Era.
- Gray Molina, G. (2007). El reto posneoliberal de Bolivia, (209), 108–129. Retrieved from <http://nuso.org/articulo/el-reto-posneoliberal-de-bolivia/>
- Gray Molina, G. (2008). Democracia y economía en Bolivia: 25 años de rezago. In *Bolivia 25 años construyendo democracia*. La Paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Gray Molina, G. (2009). Relaciones Estado/sociedad en Bolivia: La fuerza de la debilidad. In L. Cratbree, John; Gray Molina, George; Whitehead (Ed.), *Tensiones irresueltas, Bolivia, pasado y presente* (pp. 126–143). La Paz, Bolivia.: Plural.

- Grebe, H. (1983). El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual. In M. (Comp. . Zavaleta (Ed.), *Bolivia Hoy*. Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Gumucio, M. (1996). *Breve historia contemporánea de Bolivia*. Ciudad de México, México.: FCE.
- Gutiérrez, L. (2010). Desafiando la gubernamentalidad neoliberal: el levantamiento de octubre en El Alto, Bolivia. In J. HERNÁNDEZ, M. ARMIDA, & A. BARTOLINI (Eds.), *Bolivia, conflicto y cambio social (1985-2009)*. Buenos Aires, Argentina.: Newen Mapu.
- Hardt, M., & Negri, A. (2002). *Imperio*. Barcelona, España.: Paidós.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo* (Vol. 26). Madrid, España.: Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2008). *París, capital de la modernidad*. Madrid, España.: Akal.
- Hendel, V. (2007). Las políticas de desarrollo rural en América Latina. Un análisis a la luz de la experiencia boliviana reciente. *Revista IDEAS Interfaces Em Desenvolvimento, Agricultura E Sociedade*, 5(1), 10–29. Retrieved from <http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/ojs/index.php/ideas/article/view/78>
- Hernández, Juan Luis; Armida, Marisa Gabriela; Bartolini, A. A. (coords). (2010). *Bolivia Conflicto y cambio social*. Buenos Aires, Argentina.: Newen Mapu.
- Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y Estado*. (U. A. Metropolitana, Ed.). Ciudad de México, México.
- Hirsch, J. (2017). El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués. In A. Bonnet & A. Piva (Eds.), *El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 27–39). Buenos Aires: Herramienta Ediciones.
- Hirsch, J. (2017). Retrospectiva sobre el debate. In A. Bonnet & A. Piva (Eds.), *El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Buenos Aires, Argentina.: Herramienta Ediciones.
- Jäger, S. (2003). Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos. In *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 61–100). Barcelona, España.: Gedisa.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. (S. del H. E. U. N. de C. S. F. de Bogotá, Ed.). Bogotá, Colombia.
- Jessop, B. (1999). The strategic selectivity of the state: remarks on a theme of Nicos Poulantzas. La selectividad estratégica del Estado: reflexiones sobre un tema de Poulantzas. Traducción: Grupo de Investigación sobre Teorías del Estado UBA. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25(1–2), 1–37.
- Jessop, B. (2007). *Capitalismo(s)*. Córdoba, Argentina.: Universidad católica de Cordoba.
- Jessop, B. (2007). *State power*. Cambridge, Reino Unido.: Polity Press.
- Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid, España.: Catarata.
- Jessop, B. (2017). *El Estado: pasado, presente, futuro*. Madrid, España.: Catarata.
- Kaplan, M. (1971). Aspectos políticos de la planificación en América Latina. *Problemas Del Desarrollo*, 2(6), 19–40.

- Kaplan, M. (1981). *Aspectos del estado en América Latina*. Ciudad de México, México.: UNAM.
- Kaplan, M. (1991). La planificación latinoamericana: concepciones y experiencias. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXIV(72).
- Kaplan, M. (1991). La planificación latinoamericana: concepciones y experiencias. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 24(72), 795–836.
- Klein, H. S. (2003). Cambios sociales en Bolivia desde 1952. *Temas Sociales*, (24), 32–57.
- Kohl, B., & Farthing, L. (2007). *El bumerán Boliviano. Hegemonía neoliberal y resistencia social*. La Paz, Bolivia.: Plural.
- Krause, A. S. (1987). ¿Ortodoxia o heterodoxia? La estabilización de la economía boliviana (1985-1986). *Estudios Económicos*, 143–165. <https://doi.org/10.2307/40311192>
- Laclau, E. (1981). Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas. In N. Lechner (Ed.), *Estado y política en América Latina* (pp. 25–59). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Argentina.: FCE.
- Laserna, R. (1985). Bolivia: crisis de Estado. Una entrevista inédita con René Zavaleta Mercado. *Estudios Sociológicos*, 547–559.
- Laserna, R., & Villarroel, M. (2008). *38 años de conflictos sociales en Bolivia: enero de 1970-enero de 2008: descripción general y por periodos gubernamentales*. La Paz, Bolivia: CERES, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- Lechner, N. (1981). Epílogo. In N. Lechner (Ed.), *Estado y política en América Latina* (pp. 300–334). Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Leiva, J. (2010). Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina.
- Leiva, J. (2012). Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo* (Gestión Pública No. 59). Santiago de Chile.
- Llobet Tabolara, C. (1990). Bolivia: Estado y ficción gubernamental. In *El Estado en América Latina: Teoría y práctica*. (pp. 323–348). Ciudad de México, México.: Siglo XXI Editores - UNU.
- López, G. (2006). La política y la macroeconomía: el caso de Bolivia. Retrieved from <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/339/10georginalopez.pdf>
- López, H. G. (2009). Estado y mercado en Bolivia: una relación pendular. *Nueva Sociedad*, 221, 137–151.
- Lorwin, L. (1983). La planificación nacional en América Latina. *Revista de Administración Pública*, 55–56, 319–329.
- Mamani, P. (2004). El rugir de la multitud: Levantamiento de la ciudad aymara de El Alto y caída del gobierno de Sánchez de Lozada. *Temas Sociales*, (25), 118–134.
- Mamani, P. (2007). Evo Morales entre revolución india o contra revolución india. *Willka*, 1, 1–15.

- Mamani, P. (2007). Hacia un Estado multicéntrico construido con tecnología indígena comunal. *Willka, Año 1, No.*
- Mamani, P. (2007). Múltiples fracturas del Estado y la Sociedad desde los movimientos indígenas de Bolivia. In *Bolivia en movimiento: acción colectiva y poder político* (pp. 221–257). Madrid, España: El Viejo Topo.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social, tomo II*. Madrid, España.: Alianza Editorial.
- Mannheim, K. (1953). *Libertad, poder y planificación democrática*. Ciudad de México, México.: Fondo de Cultura Económica, México.
- Marini, R. M. (2008). *América Latina, dependencia y globalización*. Bogotá, Colombia.: CLACSO-Siglo del Hombre Editores.
- Martin, J. (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Santiago de Chile.
- Martínez, A. (2011). Hacia la refundación del Estado boliviano. In G. Makaran (Ed.), *Perfil de Bolivia (1940-2009)* (pp. 115–128). Ciudad de México, México.: UNAM-Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
- Martínez, R. (1967). Cambios en la planificación económica en la URSS. *Revista de Economía Política*, (46).
- Martner, R., & Máttar, J. (2012). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mayorga, F. (1993). *Discurso y política en Bolivia*. La Paz, Bolivia.: CERES.
- Medina Echavarría, J. (1972). *Discurso sobre política y planeación*. Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Míguez, P. (2010). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios Sociológicos*, 643–689.
- Mogrovejo, R. (2010). Desarrollo, crecimiento económico, reformas y apoyo de la cooperación internacional en Bolivia. Retrieved July 30, 2017, from <http://www.mogrovejo.org/?con=INF&c=931-21>
- Moncayo, J. (2014). Modelos de desarrollo regional: Teorías y factores determinantes. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales Y Humanidades*, 23(5), 18–56.
- Morales Escoffier, N. (2008). Un rompecabezas no resuelto La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el rol del Estado. In A. Cimadamore (Ed.), *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Morales, J. A. (1987). Estabilización y nueva política económica en Bolivia. *El Trimestre Económico*, 54, 179–211.
- Morales, J. A. (1992). Cambios y consejos neoliberales en Bolivia. *Nueva Sociedad*, 121, 134–143.
- Morales, J. A. (1994). Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia, 1985-1994. *Economía*, 17(33–34), 43–73.
- Mundial, B. (1997). *El estado en un mundo en transformación: informe sobre el desarrollo mundial: 1997*.

- Múnera, L. (2003). Estado, política y democracia en el neoliberalismo. In D. Restrepo (Ed.), *La falacia neoliberal: crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Múnera, L. (2012). Movimientos Sociales en América Latina: Entre la forma-comunidad y la forma-Estado. In D. (et al. . Pardo (Ed.), *Otros mundos posibles? crisis, gobiernos progresistas, alternativas de la sociedad*. Medellín: Fundación Rosa Luxemburg - Universidad Nacional de Colombia.
- Muñoz-Reyes, C. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial : el caso de Bolivia*. ILPES. Retrieved from <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7253-politicas-instituciones-desarrollo-economico-territorial-caso-bolivia>
- Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, Dossier hemerográfico Mayo 2006-Abril 2007*. (2007). La Paz, Bolivia.: CEDIB.
- Natanson, J. (2007). Las reformas pactadas. *Entrevista a Álvaro García Linera. Nueva Sociedad*, 209, 160–172.
- Nun, J. (1987). Elementos para una teoría de la democracia: Gramsci y el sentido común. *Revista Mexicana de Sociología*, 21–54.
- O'Donnell, G. A. (2009). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires, Argentina.: Prometeo libros.
- Objetivo del PND ¿discrecionalidad? (2006, October). *Empresa Y Desarrollo Revista Institucional CAINCO*.
- Ocampo, J. A. (2012). *La historia y los retos del desarrollo latinoamericano*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Oliver, L. (2005). Revisitando al Estado, las especificidades del Estado en América Latina. In T. Castro & L. Oliver (Eds.), *Poder y política en América Latina* (pp. 50–86). Ciudad de México: Siglo XXI-UNAM.
- Oliver, L. (2013). *Gramsci: la otra política: descifrando y debatiendo los Cuadernos de la cárcel*. Ciudad de México, México.: Editorial Itaca.
- Oliver, L. (2016). *La ecuación Estado sociedad civil en América Latina*. Ciudad de México, México: UNAM-La biblioteca.
- Oliver, L. (2017). Gramsci y la noción de catarsis histórica.: Su actualidad para América Latina. *Las Torres de Lucca: Revista Internacional de Filosofía Política*, 6(11), 29–42.
- Oliver, L. (Responsable). (2013). *Gramsci la otra política*. Ciudad de México, México.: UNAM-ITACA.
- Orellana Aillón, L. (2006). *Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales*. La Paz, Bolivia.: CEDLA.
- Orellana Aillón, L. (2006). Oligarquía capitalista, régimen de acumulación y crisis política en Bolivia. *Revista Nomadas*, (25), 261–272. Retrieved from [http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas\\_25/25\\_200\\_Oligarquiacapitalista.pdf](http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_25/25_200_Oligarquiacapitalista.pdf)
- Ortiz Hissa, R. (2007). *Análisis socioeconómico de la economía de Bolivia en el marco de la actual oleada de globalización*. Univ. Ramón Llull.

- Osorio, J. (2005). Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización. In *Seminário Internacional REG: Alternativas Globalização*. Rio de Janeiro, Brasil: UNESCO. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/reggen/pp17.pdf>
- Osorio, J. (2015). *El Estado en el centro de la mundialización: la sociedad civil y el asunto del poder*. Ciudad de México, México.: Fondo de cultura económica.
- Oszlak, O., & O'donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4).
- Oszust, L. (2016). La guerra del Agua. *Explorador: Le Monde Diplomatique*, 5, 20–21.
- Panitch, L., & Gindin, S. (2015). *La construcción del capitalismo global: la economía política del imperio estadounidense*. Madrid, España.: Ediciones Akal.
- Pereira, R., Loayza, M., & Santa Cruz, J. (1999). Bolivia. In *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20 - LC/R.1933 - 1999* (CEPAL-PNUD, pp. 113–165). Santiago de Chile.
- Peres, J. (2009). *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia, Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana-GTZ. Publicación del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza PADEP/GTZ, Componente* (Vol. 6).
- Plan económico cuenta con bajo financiamiento. (2006, June 17). *El Deber*. Santa Cruz de la Sierra.
- Plan Nacional de desarrollo apuesta a crear empleos y atraer inversión. (2006, June 17). *El Diario*. La Paz, Bolivia.
- Poulantzas, N. (1978). El estado, el poder y nosotros. In *El problema del Estado y la Dictadura del Proletariado* (pp. 19–37). México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Poulantzas, N. (1985). *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*. Ciudad de México, México.: Ediciones Pasado y Presente.
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Madrid, España.: Siglo Veintiuno Editores.
- Prada, R. (2008). *Subversiones indígenas*. La Paz, Bolivia.: CLACSO-Muela del diablo-Comuna.
- Prada, R. (2010). Umbrales y horizontes de la descolonización. In Á. García, O. Vega Camacho, & R. Prada (Eds.), *El Estado: Campo de lucha* (pp. 43–96). La Paz, Bolivia.: CLACSO-Muela del diablo-Comuna.
- Prestipino, G. (2005). Dialéctica en Gramsci. *Herramienta. Revista de Debate Y Crítica Marxista*, (29), 103–123.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quintero, R. (2012). Proceso de cambio en Bolivia y la coyuntura del TIPNIS. Ciudad de México, México.
- Ramos Sánchez, P. (1982). *Siete años de economía boliviana*. La Paz, Bolivia.: Ediciones Puerta del Sol. Retrieved from [https://openlibrary.org/works/OL3052910W/Siete\\_años\\_de\\_economía\\_boliviana](https://openlibrary.org/works/OL3052910W/Siete_años_de_economía_boliviana)

- Ramos, P. (1980). *Siete años de economía boliviana*. La Paz, Bolivia.: Universidad Mayor de San Andrés.
- Ramos, P. (1989). Las políticas económicas aplicadas en Bolivia: 1952-1987. In C. Toranzo Roca (Ed.), *Bolivia hacia el 2000. Desafíos y opciones*. Caracas, Venezuela.: Nueva Sociedad.
- Reyes, G. E. (2001). Principales teorías sobre el desarrollo económico y social. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, (4).
- Rivera Cusicanqui, S. (1983). Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento “katarista”: 1970-1980. In R. (comp. . Zavaleta (Ed.), *Bolivia Hoy*. Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Rivera Cusicanqui, S. (1986). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua de Bolivia 1900-1980*. Ginebra, Suiza: UNRISD.
- Rivero, M. del C. (2006). *El poder de las luchas sociales 2003: Quiebre del discurso neoliberal*. La Paz, Bolivia.: CEDLA.
- Robins, N. A. (Ed.). (2006). *Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz, Bolivia.: Plural.
- Rodríguez-Carmona, A. (2009). *El proyectorado*. La Paz, Bolivia.: Plural.
- Rodríguez-carmona, A. (2009). *Rompiendo el proyectorado: el gobierno del MAS en Bolivia*. Madrid, España: Itaca-Red Solidaria.
- Romero Arnez, C. M. (2015). Evaluación del modelo económico de Bolivia y su crecimiento basado en demanda interna y exportaciones. *Compás Empresarial*, 6, 38.
- Romero Rios, R. (2004). *Movimientos sociales y clausura de las crisis estatales en Bolivia*. La Paz, Bolivia.: Plural.
- Roseberry, W. (2002). Hegemonía y lenguaje contencioso. *Aspectos Cotidianos de La Formación Del Estado*, 213–226.
- Salinas, H. (1991). *El cambio estructural dentro de la nueva política económica. Taller de investigaciones socio-económicas. 11*. La Paz, Bolivia.
- Samanamud, J. (2010). Sobre las problemáticas del Pluralismo Económico. In *Debate sobre el Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia- FBDM.
- Sánchez, P. R. (1988). *Hacia dónde va el neoliberalismo?: análisis de la versión 21660*. La Paz, Bolivia.: UMSA.
- Sandoval, C. (2003). *Santa Cruz, economía y poder, 1952-1993*. La Paz, Bolivia.: Fundacion Pieb.
- Santos, B. D. S. (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. Ciudad de México, México.: Siglo XXI-Siglo del Hombre-Universidad de los Andes.
- Sheriff B., H. E. (1992). Política económica, crecimiento y bienestar: Bolivia (1950-1990). Retrieved from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/28237>
- Skocpol, T. (1984). *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. Ciudad de México, México.: Fondo de Cultura Económica.

- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Lecturas Sobre El Estado Y Las Políticas Públicas: Retomando El Debate de Ayer Para Fortalecer El Actual*, 169, 1–9.
- Sologuren, X. S. (2008). De la Goma a la Soya: el proyecto histórico de la élite cruceña. In X. Soruco, W. Plata, & G. Medeiros (Eds.), *Barones del oriente: El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Sologuren, X. S. (2009). Estado plurinacional-pueblo, una construcción inédita en Bolivia. *OSAL*, 10(26).
- Sologuren, X. S. (2015). La nueva burocracia plurinacional en Bolivia: Entre la democratización y la institucionalización. *Nueva Sociedad*, (258), 1–10.
- Sonntag, H. R., & Valecillos, H. (1983). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Ciudad de México, México.: Siglo Veintiuno Editores.
- Soriano, M. (1992). Memorias III curso básico regional de capacitación en planificación y gerencia en acuicultura 5 de octubre-20 de noviembre 1992. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/docrep/field/003/AB476S/AB476S01.htm>.
- Stavenhagen, R. (1972). *Sociología y subdesarrollo*. Ciudad de México, México.: Nuestro Tiempo.
- Stefanoni, P. (2007). Bolivia, bajo el signo del nacionalismo indígena. Seis preguntas y seis respuestas sobre el gobierno de Evo Morales. In K. Monasterios, P. Stefanoni, & H. Do Alto (Eds.), *Reinventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad* (pp. 23–46). La Paz, Bolivia.: CLACSO-Plural.
- Stefanoni, P. (2016). El MAS en su encrucijada. *Explorador: Le Monde Diplomatique*, 5, 82–87.
- Stefanoni, Pablo; Fornillo, Bruno; Svampa, M. (2010). *Debatir Bolivia, perspectivas de un proyecto de descolonización*. Buenos Aires, Argentina.: Taurus.
- Stefanoni, Pablo; Ramírez, Franklin; Svampa, M. (2009). *Las vías de la emancipación, conversaciones con Álvaro García Linera*. Ciudad de México: Ocean Sur.
- Stolowicz, B. (2005). La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político. In J. Estrada (Ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia* (pp. 55–78). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Stolowicz, B. (2012). *A contracorriente de la hegemonía conservadora*. Ciudad de México, México.: UAM-ITACA.
- Sunkel, O., & Paz, P. (2004). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México, México.: Siglo Veintiuno Editores.
- Svampa, M. (2007). Introducción. In M. Svampa & P. Stefanoni (Eds.), *Memoria, Insurgencia y movimientos sociales en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO-OSAL-Editorial El Colectivo.
- Svampa, M. (2010). El “laboratorio boliviano”: cambios, tensiones y ambivalencias del gobierno de Evo Morales. *Debatir Bolivia: Perspectivas de Un Proyecto de Descolonización*, Eds. Maristella Svampa, Bruno Fornillo Y Pablo Stefanoni, 21–59.

- Svampa, M., & Stefanoni, P. (Eds.). (2007). Pacto de la Unidad: propuesta de las organizaciones indígenas, originarias, campesinas, y colonizadores hacia la asamblea constituyente. Sucre, 5 de agosto del 2006. In *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Buenos Aires, Argentina.: CLACSO-OSAL-Editorial El Colectivo.
- Tapia, L. (2002). *La producción del conocimiento local. Historia y política en la obra de René Zavaleta*. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA-La Muela del Diablo.
- Tapia, L. (2007). El triple descentramiento: igualdad y cogobierno en Bolivia. In K. Monasterios, P. Stefanoni, & H. Do Alto (Eds.), *Reinventando la nación en Bolivia: Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad* (pp. 47–70). La Paz, Bolivia.: CLACSO-Plural.
- Tapia, L. (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz, Bolivia.: CLACSO-Muela del diablo-Comuna.
- Tapia, L. (2009). Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano. *Buenos Aires: CLACSO*, (11).
- Tapia, L. (2010). El Estado en Condiciones de Abigarramiento: El Caso Boliviano. *Revista Del Doctorado En Procesos Sociales Y Políticos En América Latina, Universidad de ARCIS*, 55–88.
- Tapia, L. (2011). *El estado de derecho como Tiranía*. La Paz, Bolivia.: CIDES-UMSA.
- Tapia, L. (2016). Bolivia. La hegemonía imposible. In L. (Responsable) Oliver (Ed.), *Transformaciones recientes del estado integral en América Latina. Críticas y aproximaciones desde la sociología política de Antonio Gramsci* (pp. 289–309). Ciudad de México, México.: Universidad Nacional Autónoma de México/Ediciones La Biblioteca.
- Tapia, L. (2016). Bolivia. La hegemonía imposible. In L. Oliver (Ed.), *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina* (pp. 289–311). México: UNAM-Ediciones La Biblioteca.
- Tapia, L., & Yaksic, F. I. (1997). *Bolivia: Modernizaciones empobrecedoras, desde su fundación a la desrevolucion*. La Paz, Bolivia.: Muela del Diablo-SOS FAIM.
- Terán Flores, E. (2007, April). Primero pasos para... EL Estado empresario. *Nueva Economía*.
- Thwaites Rey, M. (2007). Complejidades de una paradójica polémica: estructuralismo vs. instrumentalismo. In M. Thwaites Rey (Ed.), *Estado y Marxismo, Un siglo y medio de debates* (pp. 215–267). Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, M. (2007). El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. In M. Thwaites Rey (Ed.), *Estado y Marxismo, Un siglo y medio de debates* (pp. 129–161). Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, M., & Castillejo, J. (2008). Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política Y Humanidades*, 10(19), 24–45.
- Thwaites Rey, M., & Ouviaña, H. (2012). La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones. In *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Arcis-CLACSO.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid, España: Alianza Editorial.

- Tilly, C. (2007). Guerra y construcción del estado como crimen organizado. *Relaciones Internacionales: Revista Académica Cuatrimestral de Publicación Electrónica*, (5), 7–26.
- Toranzo Roca, C. (1988). *Bolivia: deuda externa y desarrollo. Documentos de Análisis*. 2. La Paz, Bolivia.
- Uzeda, V. (2009). Suma qamaña. Visiones indígenas y desarrollo. *Traspatios*, 1, 33–52.
- Valenzuela, J. (1990). *¿Qué es un patrón de acumulación?* Ciudad de México, México.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Van Lindert, P. (1989). La organización del espacio bajo el capitalismo periférico. *Revista Interamericana de Planificación*, XXII(86), 21–49.
- Vega Camacho, O. (2010). Al sur del Estado. In Á. García, O. Vega Camacho, & R. Prada (Eds.), *El Estado. Campo de lucha* (pp. 129–165). La Paz, Bolivia.: CLACSO-Muela del diablo-Comuna.
- Vega Camacho, O. (2010). Estado Plurinacional: Elementos para el Debate. In *Debate sobre el Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia- FBDM.
- Ventiades, N., Cabrerizo, L. A., Aguirre, A., & Ormachea, E. (1986). *Por la Vida y por la Paz. Testimonio de la marcha minera*. La Paz, Bolivia.: CEDLA-CABI.
- Villaruel Böhr, S. G. (2018). *Tributación y equidad en Bolivia: estadísticas y revisión de estudios cuantitativos*. Bogotá, Colombia.
- Villaruel Castro, P. (2014). Estado Plurinacional de Bolivia: acerca de las transformaciones del Estado y la gestión del desarrollo.
- Wanderley, F. (2009). *Crecimiento, empleo y bienestar social : ¿por qué Bolivia es tan desigual?* La Paz, Bolivia.: CIDES-UMSA. Retrieved from [https://books.google.com.co/books/about/Crecimiento\\_empleo\\_y\\_bienestar\\_social.html?id=1jHYgEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Crecimiento_empleo_y_bienestar_social.html?id=1jHYgEACAAJ&redir_esc=y)
- Wanderley, F. (2011). Pluralismo económico, mercado y Estado. *Descolonización En Bolivia. Cuatro Ejes Para Comprender El Cambio*, 237–268.
- Wanderley, F. (2013). *Bolivia?, ¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia? Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastrocados*. La Paz, Bolivia.: CIDES-UMSA.
- Wanderley, F., & Mokrani, L. (2011). La economía del gas y las políticas de inclusión socio-económica en Bolivia, 2006-2010. *Serie Avances de Investigación*, (56).
- Wiggins, S., Schejtman, A., Gray, G., & Toranzo, C. (2006). *Institutions & economic growth in Bolivia* (Bolivia Case Study: an interpretative summary No. 1).
- Wodak, R. (2003). De qué trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. In *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 17–34). Barcelona, España.: Gedisa.
- Wodak, R. (2003). El enfoque histórico del discurso. In *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 101–142). Barcelona, España.: Gedisa.

- Zavaleta, R. (1977). Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia. In *América Latina, Historia de Medio Siglo* (pp. 74–128). Ciudad de México, México.: Siglo XXI.
- Zavaleta, R. (1978). El proletariado minero en Bolivia. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(2), 517–559.
- Zavaleta, R. (1983). Las masas en noviembre. *Bolivia, Hoy*, 1–59.
- Zavaleta, R. (1984). Bolivia: Del Estado Revolucionario de 1952 al Estado ficción de 1983. *Cuadernos En Marcha*, 5(27), 40–46.
- Zavaleta, R. (1984). La reforma del Estado en la Bolivia postdictatorial. *Cuadernos En Marcha*, 5(26), 3–8.
- Zavaleta, R. (1986). Lo nacional-popular en Bolivia. *Siglo XXI, México*.
- Zavaleta, R. (2009). *La autodeterminación de las masas*. Bogotá, Colombia.: CLACSO-Siglo del Hombre Editores.
- Zavaleta, R. (2013). *René Zavaleta: Obra completa, tomo II, Ensayos 1975-1984*. La Paz, Bolivia.: La Paz: Plural.
- Zegada, M. T., Tórrez, Y., & Cámara, G. (2008). *Movimientos sociales en tiempos de poder: Articulaciones y campos de conflicto en el gobierno del MAS*. La Paz, Bolivia.: Centro Cuarto Intermedio/Plural.
- Zegada, Teresa; Tórrez Yuri F.; Cámara, G. (2008). *Movimientos sociales en Tiempos de Poder*. La Paz, Bolivia.: Centro Cuarto Intermedio-Plural.
- Zibechi, R. (2006). *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes antiestatales*. Buenos Aires, Argentina: Tinta Limón.
- Zizek, S. (2003). *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Madrid, España: FCE.
- Zuazo, M. (2009). *¿Cómo nació el MAS?: la ruralización de la política en Bolivia: entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. La Paz, Bolivia.: Friedrich Ebert Stiftung.

### Documentos Institucionales

- Bohan, M. (1943). *Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, E. P. de. (2007). *Plan nacional de desarrollo: “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Lineamientos estratégicos, 2006-2011*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, E. P. de. (2009). Constitución política del estado. *Gaceta Oficial Del Estado Plurinacional de Bolivia*, 7.
- Bolivia, G. O. de. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia Digna Soberana, Productiva y Democrática para vivir bien”. Lineamiento Estratégicos 2006-2011*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, P. de la R. (1970). *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, P. de la R. (1984). *Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, P. de la R. (1993). *Estrategia Nacional de Desarrollo. La Concertación en Marcha*. La Paz, Bolivia.

- Bolivia, P. de la R. (1994). *Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. EL cambio para todos*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, P. de la R. (1997). *Plan General de Desarrollo Económico Y Social. Bolivia Siglo XXI. País Socialmente Solidario (1997-2002)*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, P. de la R. (2000). *Dialogo Nacional 2000: Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, P. de la R. (2003). *Revisión de la estrategia boliviana de reducción de la pobreza 2004-2007*. La Paz, Bolivia.
- Bolivia, R. de. Decreto Reglamentario D.S. N° 23660 de 12 de octubre de 1993 (1993). Bolivia.
- Bolivia, R. de. Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994 (1994). Bolivia.
- Consejo Nacional de Política Social. (1991). *Estrategia Social Boliviana*. La Paz, Bolivia.
- DECRETO SUPREMO No. 29894 (2009). Bolivia.
- Ley de Organización del Poder Ejecutivo. N° 3351 (2006). Bolivia.
- Ley N° 018 del Régimen Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia (2010). Retrieved from <http://www.ftierra.org/index.php/generales/15-ley-del-regimen-electoral>
- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (2010). Bolivia. Retrieved from <http://www.ftierra.org/index.php/derechos-indigenas/107-ley-n-031-marco-de-autonomias-y-descentralizacion-andres-ibanez>
- Marco de Referencia del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo - SNPD. (2008). La Paz, Bolivia.
- Memoria 2004. Parte IV: Evolución de la Economía Nacional. (2005). La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011). *Memoria de la economía boliviana 2010*. La Paz, Bolivia. Retrieved from [http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Memorias\\_Fiscales/Memorias/MEB\\_2010.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Memorias_Fiscales/Memorias/MEB_2010.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2012). *Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia*. La Paz, Bolivia. Retrieved from
- Plurinacional de Bolivia, A. L. Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado Ley N° 777 (2016). Bolivia.
- Programa de Gobierno, M.-I. (2006). “Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien”2006-2010. *La Paz*.
- Sistema Nacional de Planificación Integral del Estado - SPIE. Política de Planificación del Estado Plurinacional*. (2010). La Paz, Bolivia.
- UDAPE. (2004). Ricos y Pobres, la brecha se ensancha. *Revista de Análisis Económico*, 19, 109–135.

Tabla No. 1 Planes Nacionales de Desarrollo en Bolivia (1952-2010) y régimen político y de acumulación								
Período de gobierno	Plan/estrategia	Estructura del poder político y tipos de planeación			Patron de acumulación		Mediación Estado-sociedad (actores relevantes para la concreción del plan)	
		Forma estado y tipo de gobierno	Bloque en el poder	Tipo y órgano rector de la planeación	Proyecto económico	Sectores económicos de mayor participación y crecimiento según PIB	Apoyos estratégicos	Orientaciones relativas a sectores subalternos (opositores estratégicos a hegemonizar)
1952-1956	Plan de la revolución nacional (1955)	Autonomía relativa, Estado monocultural, Democracia representativa, nacional-populismo	Cogobierno MNR-COB	Planeación nacional-normativa	Desarrollismo (Estructuralismo Cepalino-capitalismo de Estado)	1950-1962 Mayor aporte al PIB: Servicios gubernamentales y comunales; agricultura, caza, silvicultura y pesca; industrias manufactureras Mayor crecimiento: Servicios gubernamentales y sociales; Construcción; transporte almacenamiento y comunicaciones	Mediación populista: Sectores obreros (COB), campesinos, Fuerzas armadas	Inclusión política obreros y campesinos
1956-1964	Plan Nacional de desarrollo económico y social o plan decenal 1962-1971	Autonomía relativa, Estado monocultural, Democracia representativa, nacional-populismo	Burocrático-campesino	Planeación nacional-normativa	Desarrollismo con inserción dependiente y liberalización de la economía	1962-1970 Mayor aporte al PIB: Servicios gubernamentales y comunales; agricultura, caza, silvicultura y pesca, industria manufacturera Mayor crecimiento: minas y canteras; Servicios gubernamentales y comunales; establecimientos financieros	Mediación populista: Sectores obreros aun cuando en descenso (COB), campesinos, Fuerzas armadas, clase general (sectores de la administración pública),	Inclusión sectores campesinos
1964-1969		Instrumentalización del Estado, Estado monocultural, Autoritarismo	Pacto militar-campesino	Planeación nacional-normativa	Desarrollismo con inserción dependiente y liberalización de la economía	1962-1970 Mayor aporte al PIB: Servicios gubernamentales y comunales; agricultura, caza, silvicultura y pesca, industria manufacturera Mayor crecimiento: minas y canteras; Servicios gubernamentales y comunales; establecimientos financieros	Mediación prebendal: Sectores campesinos, Fuerzas Armadas, clase general (sectores de la administración pública), Burguesía agroindustrial	Represión obreros y comunidades originarias autónomas
1969-1971	Estrategia socio-económica del desarrollo nacional 1971-1991	Autonomía relativa, Estado monocultural- Experiencia de cogobierno	Nacional-popular: cogobierno COB	Planeación nacional-normativa	Desarrollismo, incorporación de tesis de la teoría de la dependencia (expansión de las funciones económicas del estado en la producción y distribución de la riqueza)	1962-1970 Mayor aporte al PIB: Servicios gubernamentales y comunales; agricultura, caza, silvicultura y pesca, industria manufacturera Mayor crecimiento: minas y canteras; Servicios gubernamentales y comunales; establecimientos financieros	Mediación populista: Sectores obreros (COB), corrientes de las FF.AA nacional-populares	Integración política obreros
1971-1984	Plan quinquenal del desarrollo	Instrumentalización del estado, Estado monocultural, Autoritarismo	Militar- oligarquía y burguesía agroexportadora y financiera	Planeación nacional-normativa Ministerio de Planeamiento y Coordinación	Reformas primera generación ortoxia neoliberal	1970-1988 Mayor aporte al PIB: agricultura, caza, silvicultura y pesca; industrias manufactureras, servicios comunales y gubernamentales Mayor crecimiento: transporte, almacenamiento y comunicaciones; Agricultura, caza, silvicultura y pesca; servicios gubernamentales y sociales	Mediación prebendal: Burguesía agroindustrial, comercial, financiera; Fuerzas Armadas, clase general (sectores de la administración pública), Burguesía agroindustrial	Represión obreros y comunidades originarias autónomas
1984-1988	Plan Nacional de rehabilitación y desarrollo	Estado monocultural, Democracia representativa	COB-sectores de la burocracia, y fracciones de la burguesía	Planeación nacional-normativa 1984-1988 Ministerio de Planeamiento y Coordinación	Neoestructuralismo	1970-1988 Mayor aporte al PIB: agricultura, caza, silvicultura y pesca; industrias manufactureras, servicios comunales y gubernamentales Mayor crecimiento: transporte, almacenamiento y comunicaciones; Agricultura, caza, silvicultura y pesca; servicios gubernamentales y sociales	Mediación populista: Sectores obreros (COB) en los dos primeros años de gobierno, Campesinos, pueblos originarios	
1989-2005	Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo  Estrategia de Desarrollo Económico y Social  Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Un instrumento para la concertación.  Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES) – El Cambio para Todos  Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) 1997– 2002. Bolivia XXI: País Socialmente Solidario.  Reducción de la Pobreza. Alianza Hacia las Metas del Milenio. XV Grupo Consultivo, París, 8 y 9 de Octubre de 2003	Ajuste estructural del Estado, Estado monocultural, Democracia representativa	Oligarquía y burguesía agroexportadora y financiera	Planeación estratégica territorial  1985-1989 Ministerio de Planeamiento y Coordinación  1989 - 1993 Ministerio de Planeamiento y Coordinación (Subsecretaría de Desarrollo Socioeconómico - Dirección de Política Económica y Social)  1993- 1997 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) - Dirección de Estrategias de la Secretaría Nacional de Planificación  1997-2002 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación  2000-2005 UDAPE	Neoliberalismo	1988-1998 Mayor aporte al PIB: industrias manufactureras; agricultura, caza, silvicultura y pesca; servicios comunales y gubernamentales Mayor crecimiento: Construcción; Minas y canteras; establecimientos financieros 1998-2005 Mayor aporte al PIB: industrias manufactureras; agricultura, caza, silvicultura y pesca; establecimientos financieros Mayor crecimiento: industrias manufactureras; Minas y canteras; agricultura, caza, silvicultura y pesca	Mediación empresarial-tecnocrática: Burguesía financiera, agroexportadora, Fuerzas Armadas	a) Represión obreros y comunidades originarias autónomas b) Instrumentalización participación campesinos- originarios
2006-2011	Diálogo Nacional Bolivia Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República: "Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos	Autonomía relativa, Estado plurinacional, Democracia participativa	Movimientos sociales: Pacto de Unidad (comunidades originarias y campesinas), organizaciones vecinales, y sectores obreros	Planeación participativa "intercultural"  2006 Ministerio de planificación del desarrollo Bolivia	Neodesarrollismo-Nekeynesiano	2005-2010 Mayor aporte al PIB: industrias manufactureras; agricultura, caza, silvicultura y pesca; minas y canteras Mayor crecimiento: Minas y canteras; Industrias manufactureras, servicios financieros	Mediación popular ampliada: Sectores del pacto de unidad: cocaleros, organizaciones vecinales, pueblos originarios - especialmente de occidente -, sectores obreros (CSUTB, CONAMAQ), fracciones burguesía comercial e industrial	a) Integración política de organizaciones regionales autonomistas y comunidades originario campesinas