



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSTGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**TESIS**

**El cambio de las relaciones entre la élite económica agroindustrial y el  
Gobierno de Evo Morales en el periodo 2009-2013 y su expresión en  
política pública.**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA**

**Lic. Marisel Hinojosa Toro**

**TUTOR PRINCIPAL**

**DR. Francisco Reveles Vázquez**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM**

**Ciudad de México 2022**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: .....	9
RELACIONES DE PODER ENTRE EL PRIMER GOBIERNO DE EVO MORALES Y LA ÉLITE AGROEMPRESARIAL (2006-2009).....	9
1.1. Estado del arte: La discusión académica y política sobre el cambio en la relación Gobierno-élite agroindustrial:.....	9
1.2. Marco teórico-metodológico: La “Autonomía relativa del Estado” como marco de lectura general.....	22
1.1.1. El enfoque de corrientes múltiples: el papel del contexto para el estudio del cambio en las políticas y su adaptación para analizar la alianza Gobierno-élite agroindustrial. ....	31
1.2. Caracterización del primer Gobierno del MAS y de élite agroindustrial. ....	40
1.2.1. Perfil político-ideológico del primer gobierno del MAS (2006-2009) .....	40
1.3. Identificación y Caracterización de la élite agroindustrial cruceña. ....	56
1.3.1 Sobre el uso de la categoría élite en vez de clase: .....	56
1.3.2. Desarrollo histórico de la burguesía agroindustrial en Santa Cruz y formación de estructuras de poder.....	60
1.3.3 Fisonomía básica de la élite cruceña y su fracción empresarial agroindustrial. ....	71
1.4. La relación inicial entre el gobierno del MAS y la élite agroindustrial, su expresión en el programa agrario y las dimensiones de ambigüedad en las políticas iniciales.....	79
1.4.1. El carácter antagonico de la relación Gobierno-agroempresariado en el primer gobierno del MAS (periodo 2006-2008).....	79
1.4.2. El programa agrario que emerge en el seno de las organizaciones del MAS y su materialización en política pública.....	85
1.4.3. Consenso y correlación de fuerzas al interior del MAS para materializar proyecto agrario inicial .....	89
1.4.4. Elementos de Ambigüedad en la política agraria inicial .....	92
1.5. Conclusión preliminar del capítulo.....	102
CAPÍTULO II. ....	106
LA FLEXIBILIZACIÓN DEL PROYECTO AGRARIO DEL MAS. LA CORRELACIÓN DE FUERZAS Y LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN DE GOBIERNO COMO CONDICIONES CONTEXTUALES (PERIODO 2006-2008). ....	106

2.1. Razones o condiciones derivadas de la gestión gubernamental: La confluencia de cuatro situaciones de crisis.....	106
2.2. Las razones o condiciones derivadas del contexto político: El cambio en la correlación de fuerzas y el advenimiento del adversario como “adversario derrotado”.....	118
2.2.1 La capacidad de agencia estratégica del Gobierno para el advenimiento del adversario en “adversario derrotado” .....	120
2.3. El pacto constitucional sobre la propiedad de la tierra. El grado de flexibilización de los cambios .....	131
2.4. Conclusión preliminar del capítulo: .....	136
CAPÍTULO III .....	137
CONDICIONES CONTEXTUALES QUE PROPICIAN LA CONSOLIDACIÓN DE LA ALIANZA Y LA CAPACIDAD AGENCIAL DEL GOBIERNO PARA MAXIMIZAR SUS INTERESES. ....	137
3.1. Las condiciones contextuales que permiten consolidar la alianza Gobierno-agroindustria: .....	138
3.1.1. Primera condición de contexto: Del espacio de disputa inter-hegemónica al espacio de conflicto intra-hegemónico: Correlación de fuerzas y reconfiguración del campo político nacional a partir del segundo gobierno del MAS (2010).....	138
3.1.2. Segunda condición de contexto: De lo político a la gestión del Estado: Cambios en las prioridades de la Agenda de Gobierno. ....	143
3.1.3. Tercera condición (de orden circunstancial). Los emprendedores que posibilitan el cambio en la relación. ....	147
3.2. La alianza expresada en políticas: Las medidas fundantes de la ampliación de la frontera agrícola y su distanciamiento respecto del proyecto agrario inicial del MAS.....	154
3.2.1. La ley 337 y la legalización de los desmontes ilegales .....	156
3.2.2. La “Ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social”: Ley 740. ..	160
3.2.3. Ley 741: Ley de autorización de desmonte (de hasta 20 ha) para pequeñas propiedades y propiedades comunitarias sobre tierras de producción forestal. ....	163
3.3. La capacidad de agencia del gobierno para consolidar la alianza en condiciones óptimas para sus intereses.....	165
3.3.1. Componentes de la capacidad de agencia gubernamental .....	166
3.4. Conclusión preliminar del capítulo.....	200
4. CONCLUSIÓN GENERAL DE LA TESIS .....	205
5. BIBLIOGRAFÍA.....	210
6. ANEXOS: .....	218

## INTRODUCCIÓN

Ante la llegada del presidente Evo Morales al gobierno de Bolivia en 2005, la élite agroindustrial cruceña, que había sido parte de la élite política neoliberal que gobernó el país hasta ese momento, constituyó el principal frente de disputa y de resistencia al partido de gobierno. Entre el 2005 y 2008 la presidencia de Evo Morales enfrentó una relación de alta tensión y polarización con el bloque de oposición liderado principalmente por cívicos y miembros de la élite agro-empresarial del oriente, que resistió ideológica y fácticamente el ascenso de Morales al gobierno, percibiendo la llegada de un gobierno que, bajo la consigna de “refundar Bolivia”, suponía una amenaza al modelo de acumulación agro-empresarial basado en la posesión latifundiaria de la tierra.

Efectivamente, el hecho de que el ascenso del MAS al poder se construyera con base en las luchas populares en contra del sistema neoliberal, que tuvieron su máxima expresión en la guerra del agua (2001) y la guerra del gas (2003), significaba el ascenso de un gobierno de perfil popular con un mandato político radical: la convocatoria a una Asamblea Constituyente de carácter refundacional; nacionalización e industrialización de los recursos naturales y reforma agraria, agenda que desafiaba las estructuras de poder aún vigentes.

En paralelo al proyecto político popular, liderado por el MAS, que se fue gestando en medio de las luchas de movimientos sociales indígenas, campesinos y urbano populares aglutinados en el “Pacto de unidad”, desde el oriente boliviano se fue articulando un proyecto político alternativo a la cabeza de líderes cívicos de extracción empresarial, cuya agenda inmediata demandaba el establecimiento de un régimen de autonomías departamentales que repare la histórica deuda originada en la fractura Estado-región, expresada en la débil presencia estatal en la territorialidad boliviana. Así, el debate sobre autonomías en Santa Cruz se inició a principios de 2001, “no como respuesta a la crisis del modelo neoliberal, sino como respuesta al planteamiento de

refundar el país a través de la Asamblea Constituyente” (Marca et al, 2014, p. 53).

El estado de agotamiento y descrédito del Estado neoliberal y de sus instituciones hacia principios de siglo, dio lugar a un tiempo de “disponibilidad” ideológica (Zavaleta: 1986, 45), un tiempo en el que la población dejó de creer en las instituciones del *Establishment* y buscó referentes discursivos alternativos. Es ese el momento en que inicia un tiempo (entre 2003 y 2008) en el que los dos proyectos políticos emergentes, antagónicos y con capacidades equiparables de fuerza, libran una disputa intensa por ganar el sentido social y el consenso de las mayorías. Un periodo de “lucha interhegemónica” en toda regla (Argirakis, 2016, p. 16).

Las dos visiones de país, una representada en el proyecto de un Estado plurinacional y otra representada en el proyecto de un Estado con autonomías departamentales, convivieron de manera antagónica y polarizada hasta el año 2009. Varios hechos pueden ejemplificar la capacidad equiparable de fuerza entre ambos bloques políticos, cada uno avanzando en la consolidación de sus agendas<sup>1</sup>. Este periodo de equilibrio de fuerzas intensamente confrontadas en el que ambas ganan batallas sin lograr la derrota de la adversaria, llegó al extremo de evocar la idea de “dos Bolivias” y poner en duda la unidad del país. La situación de empate catastrófico (Linares, 2008) entre las élites emergentes y las decadentes, terminará en 2009 con dos hechos que producen la derrota política de la élite cruceña y su repliegue al espacio político regional: la aprobación mediante referéndum popular de la nueva constitución política del Estado y el develamiento del supuesto intento separatista organizado por el bloque de la oposición cruceña con financiamiento de sectores agroempresariales.

---

<sup>1</sup> En diciembre de 2005 la elección presidencial que lleva a Evo Morales al poder se desarrolla junto a la primera elección de prefectos a nivel departamental; más tarde, en 2006 se desarrolla la elección de asambleístas constituyentes al mismo tiempo que se realiza un referéndum de consulta popular para que la población se pronunciara a favor o en contra del proyecto de autonomías departamentales. Los resultados de ambos procesos (en los que cada bloque mide su fuerza política-electoral) mostraron el alto grado de polarización de la sociedad boliviana.

La estabilización de un nuevo sistema estatal bajo la hegemonía creciente del proyecto político del MAS y el liderazgo de Evo Morales inicia una nueva fase en el gobierno del presidente Morales, caracterizada ya no por la presencia de contradicciones entre bloques de poder antagónicos, sino por la conflictividad al interior del bloque político que protagoniza el Proceso de Cambio, contradicciones que se darán en torno a cómo llevarlo adelante.

A partir del 2013 se comienza a percibir cambios en la relación entre el gobierno del presidente Morales y la élite empresarial agroindustrial. El cambio, más allá de un giro discursivo gubernamental, se consolida en la aprobación de políticas públicas que suponen condiciones favorables a los intereses del sector agroempresarial, principalmente aquellas que impulsan la “expansión de la frontera agrícola” para incrementar la producción y exportación de agro-cultivos de alta demanda internacional. Estas políticas se han justificado bajo el argumento de impulsar la soberanía alimentaria y la promesa de “convertir a Bolivia en el centro proveedor de alimentos de la región”. Sin embargo, se trata de una relación que, al objetivarse en políticas públicas, entra en tensión con el ejercicio de derechos de pueblos indígenas que se encuentran en la zona de proyección de la ampliación de la frontera agrícola y, de manera general, con el interés común de conservar un equilibrio medioambiental que permita una economía con equidad social y desarrollo sostenible. En términos políticos, el giro en el sistema de alianzas del gobierno del MAS supone un cambio de ciento ochenta grados en su visión y discurso inicial respecto al modelo de desarrollo, que prometía la protección de los “derechos de la Madre Tierra”, de los derechos indígena-originario-campesinos, así como la construcción de una economía alternativa al modelo económico extractivista, que permita superar o contrarrestar desigualdades estructurales. De allí nuestro interés por analizar desde una perspectiva politológica, las condiciones a partir de las cuales cambia la relación gobierno-agroindustria.

En este punto debemos aclarar que el cambio relacional entre el gobierno del presidente Evo Morales y la élite agroindustrial del oriente es sólo una pieza de

un fenómeno más general al que podemos denominar como el “giro ideológico del denominado proceso de cambio”, es decir, del pasaje de un discurso-proyecto y políticas de corte transformador en lo económico, a la reedición de un proyecto desarrollista-extractivista. Pasaje que implica la reconfiguración del sistema de relaciones políticas y sociales del gobierno del MAS con un espectro más amplio de actores y clases.

La relación entre el gobierno y las élites agro-empresariales remite a una discusión teórica más amplia: la relación entre economía y política, más concretamente con el peso específico de grupos con poder económico en la toma de decisiones públicas y las implicaciones de ese poder para la democracia, en su sentido de construcción de igualdad y de provisión de bienes de disfrute público. Remite, en última instancia, a la discusión en torno a la autonomía del Estado, a los límites o constreñimientos impuestos por condiciones estructurales y el contexto histórico de los procesos-proyectos políticos en el poder, así como a la capacidad de agencia de los actores económicos y gubernamentales.

El caso que planteamos es representativo de esta discusión: de cómo la capacidad de agencia de los sujetos políticos se ve constreñida por lo que el momento histórico y político (correlación de fuerzas) permite. En particular, ejemplifica a gobiernos que planteándose agendas “revolucionarias”, enfrentan etapas en que los constreñimientos estructurales no permiten avanzar sino cediendo o retrocediendo en las acciones previas y cómo hay momentos históricos en que el juego político capitaliza recursos ideológico-discursivos y, otros en que se vuelve más táctico-pragmático. En definitiva, es un caso de cómo la convergencia entre desafíos de gestión gubernamental, soluciones disponibles (o posibles) y contexto político (actores y correlación de fuerzas) en un determinado tiempo, producen cambios en las visiones y en las decisiones político-ideológicas de los gobiernos.

El giro neo desarrollista en la política económica del gobierno del MAS, con su correlato en la alianza con la agroindustria del oriente boliviano y su expresión en una serie de políticas regresivas<sup>2</sup> (respecto de las propuestas de transformación inicialmente ensayadas por el gobierno), así como en el discurso gubernamental<sup>3</sup>, dio lugar a un debate académico<sup>4</sup> y político en torno al sentido de la nueva relación. Desde el propio gobierno, intelectuales como el ex vicepresidente Álvaro García Linera explican el cambio relacional a partir de la idea de la necesidad de “irradiación hegemónica” del proceso de cambio más allá de su núcleo duro, incluso hacia sectores de carácter empresarial (García Linera, 2011, p. 39). Empero, en sus discursos el ex vicepresidente también advierte que la incorporación de las clases opositoras al proyecto político del MAS se da en una condición subordinada, pues entiende que “no se incorpora al adversario, en tanto adversario organizado, sino en tanto adversario derrotado (García Linera, 2014 a).

De allí que el ex vicepresidente García Linera aclare que la nueva relación no supone un pacto negociado, sino “la incorporación del empresariado a un proyecto victorioso-ascendente que se produce en una correlación de fuerzas en la que es el Estado quien monopoliza el control del dinero a partir de la nacionalización de los factores fundamentales de producción del excedente” (García Linera, 2014b).

Para García Linera, “a los empresarios que ingresaron a la lucha política había que derrotarlos, pero para el empresariado que quiere hacer economía el gobierno tiene las puertas abiertas, para proveerles las condiciones necesarias que permitan ampliar sus inversiones, a fin de “levantar al país como centro

---

<sup>2</sup> Arreglos constitucionales que, bajo la figura de “sociedades”, protegen propiedades con extensiones mayores a cinco mil hectáreas (CPE, art. 315.II); la aplicación no retroactiva de disposiciones orientadas a la expropiación de tierras por incumplir la función económico-social FES (CPE, art. 300, I); Las políticas orientadas a la ampliación de la frontera agrícola con fines de exportación intensiva de alimentos; la aprobación de la ley (337) de indulto a los desmontes ilegales, La autorización de desmontes de hasta 20 ha. en tierras forestales (ley 741) o; la ampliación del plazo de verificación de la Función económico-social de la tierra de dos a cinco años (Ley 740), entre otras.

<sup>3</sup> “El MAS ya no es el de 2005, ha ido mudando la propuesta, ya no es tan comunitario, ahora ha abrazado el modelo cruceño, que es capitalista” (Álvaro García Linera, citado en Saavedra, 2015, p 1).

<sup>4</sup> presentamos este debate en el primer apartado “Estado del arte” del Cap. 1 de la tesis.

productor energético y centro productor de alimentos en los próximos años” (García Linera, 2014 b).

El ex vicepresidente García Linera también ha explicado el giro relacional a partir de la idea de que el gobierno (desde su segunda gestión) enfrenta una nueva etapa en la que la prioridad revolucionaria, no abandona la disputa ideológica, pero asume centralidad la gestión de la economía: “Toda revolución siempre es por oleadas: el momento del ascenso social, es el momento de la comunidad heroica, el momento del sacrificio pleno; el momento del repliegue, de leve descenso social y; el momento de la satisfacción de las necesidades” (García Linera, 2014 a).

La línea de interpretación<sup>5</sup> de García Linera combina la necesidad de la expansión hegemónica del partido hacia sectores empresariales y la necesidad de articular a un sector estratégico en una fase revolucionaria en la que cobra primacía la gestión de la economía y la satisfacción de necesidades, pues por esa vía, se aseguraría la reproducción del “liderazgo hegemónico del proceso de cambio”.

*El gobierno necesita de un sector privado más fuerte, especialmente el sector agrícola, es el sector que debe invertir para que la economía boliviana se expanda [...] Sus inversiones van a potenciar la economía [...] generar mayor empleo, dinamismo del mercado interno y divisas para redistribuir entre la población* (García Linera, 2014 b).

La manera en que desde el gobierno se ha justificado la reconciliación con el empresariado agroindustrial del oriente nos lleva a plantearnos como objetivo básico o general de este estudio, identificar desde una perspectiva politológica, las condiciones contextuales que permitieron el pasaje de la relación antagónica a la relación de alianza entre el gobierno del MAS y la élite agroindustrial. Con este interés nos proponemos reflexionar sobre las condiciones de contexto que permitieron el cambio en la relación del gobierno de Evo Morales con la élite

---

<sup>5</sup> Que de manera general es la línea discursiva gubernamental para explicar la alianza con el sector agroindustrial y las políticas que de ella se desprenden.

agroindustrial cruceña y su expresión en política pública. De manera más específica, las condiciones en que la relación antagónica se flexibiliza; las condiciones en que se consolida; la expresión de esos cambios en las políticas y finalmente la capacidad de agencia del gobierno para entablar la alianza en condiciones óptimas para sus intereses.

Así planteada, esta investigación busca contribuir a mostrar el modo de interacción entre el campo político y económico, en concreto, el peso específico de las élites empresariales en las decisiones gubernamentales y la capacidad de agencia estratégica del gobierno para contrarrestar dicha influencia. Ello alimenta la discusión en torno al funcionamiento de la democracia en las sociedades actuales, debate que resulta pertinente ante el largo proceso de deterioro y crisis de los sistemas democráticos, en América Latina en particular.

En el caso boliviano es pertinente analizar el cambio en la relación gobierno-élite agroindustrial desde una condición antagónica a una condición de alianza porque representa un caso divergente frente a otros similares en América Latina. El caso boliviano expresa la articulación exitosa de intereses entre un gobierno progresista con un programa de cambios radicales (en sus inicios) y una fracción de la élite contra-hegemónica al gobierno del MAS. Nuestro estudio busca contribuir a explicar el hecho a partir de considerar la relevancia del contexto en el juego político y la capacidad de agencia política del actor gubernamental.

Si bien el debate académico señala el papel preponderante de condiciones estructurales y culturales para explicar el cambio relacional, nuestra contribución complementa esa lectura con una perspectiva de nivel medio, identificando las condiciones de contexto (o de más corto plazo) y la capacidad agencial de los actores que permiten configurar (o re-configurar) un escenario político o una particular correlación de fuerzas para entablar un acuerdo en condiciones óptimas y mutuamente conveniente a los intereses de los aliados.

Nuestra hipótesis de trabajo plantea que el paso de la relación de confrontación a alianza entre el gobierno de Evo Morales y la élite agroindustrial no fue

repentino sino a través de un proceso progresivo de flexibilización expresado en las políticas agrarias y de tenencia de la tierra. Suponemos que dos condiciones permiten la flexibilización: un contexto de confluencia de situaciones de crisis durante la primera gestión de gobierno del MAS (2006-2008) que llevan a redefinir la estrategia de relacionamiento del gobierno con la élite agroindustrial y; por otro lado, el desequilibrio o modificación de la correlación de fuerzas a favor del Gobierno del MAS.

Suponemos también, al menos inicialmente, otras dos condiciones que permiten su consolidación: primero, un cambio de contexto o escenario político nacional en el que el gobierno enfrenta nuevos desafíos de gestión que lo llevan a redefinir sus alianzas en base a criterios más pragmáticos que ideológicos. Segundo, una posición favorable del MAS en el esquema de correlación de fuerzas nacional, que le permite desplegar una capacidad agencial como el actor que define de manera sustancial, las reglas de la alianza maximizando sus intereses.

Nuestro estudio es de corte estrictamente cualitativo con el interés particular de ofrecer una lectura más politológica que histórica, empleando como principales técnicas de investigación: análisis de discurso y entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso aquí estudiado, complementado con revisión bibliográfica-hemerográfica en general.

## CAPÍTULO I:

### RELACIONES DE PODER ENTRE EL PRIMER GOBIERNO DE EVO MORALES Y LA ÉLITE AGROEMPRESARIAL (2006-2009).

#### 1.1. Estado del arte: La discusión académica y política sobre el cambio en la relación Gobierno-élite agroindustrial:

Los estudios de orden académico, aunque no se proponen específicamente explicar el giro relacional como objeto de estudio, plantean argumentos explicativos teóricamente sustentados sobre el giro político-ideológico del gobierno del MAS:

Dentro del debate académico podemos identificar dos líneas generales de discusión y dentro de ellas, matices y aportes importantes para una lectura compleja del fenómeno político aquí estudiado: En una primera línea podemos ubicar los trabajos de Urioste (2009) Cunha Filho y Santaella Gonzalves (2010) y Pérez (2017) cuyos argumentos plantean o sugieren la existencia de un proyecto o al menos una intento inicial de implementar un proyecto o un modelo de desarrollo alternativo al que terminó poniendo en marcha el gobierno del MAS. En 2009 Miguel Urioste afirma que en el proyecto original del gobierno del MAS “debido a los altos ingresos fiscales obtenidos por las exportaciones de gas y minerales”, los productores agropecuarios del oriente no eran considerados indispensables como generadores de divisas. Sino, por el contrario, “el gobierno buscaba convertir la estructura concentrada de tenencia de la tierra y de la producción del Oriente en un modelo conformado por muchos pequeños y medianos productores de diversos alimentos, en primer lugar, para el mercado interno y luego para exportar” (Urioste, 2009, p.126). Sin embargo, el autor advierte que lograrlo representaba un gran desafío, debido a

las condiciones adversas en el mercado internacional<sup>6</sup>, la agudización del conflicto político y la pugna por el acceso a la tierra en el oriente.

Por otro lado, el trabajo de Pérez (2017) sostiene que la confluencia de fenómenos de contexto, vividos entre 2007 y 2008, conformó la acumulación perfecta para un cambio sustantivo en la perspectiva del gobierno sobre el rol de la agroindustria en la economía nacional y un consecuente viraje en la estrategia de relacionamiento con el empresariado de este sector. Estos fenómenos serían, por un lado, los devastadores efectos de los sucesivos fenómenos naturales provocados por el Niño y la Niña; las repercusiones de la crisis alimentaria internacional; la crisis política por el prolongado periodo de “empate catastrófico” con la oposición articulada desde las regiones de la media luna y, finalmente, la crisis del precio del petróleo del 2008 en el mercado internacional<sup>7</sup>. Pérez considera que la experiencia de gestión en dicho contexto lleva al gobierno a un diagnóstico más realista de la economía nacional; a comprender la necesidad del empresariado agroindustrial en la estructura económica vigente y a plantear una estrategia pragmática de relacionamiento con la agroindustria cruceña que además rompa la unidad de la oposición política (Pérez, 2017, p. 64-66).

En su lectura, el “proceso de cambio” ha tenido dos etapas diferenciadas, que no responden a un “giro” ideológico<sup>8</sup> sino principalmente a la puesta en vigencia de la nueva Constitución política<sup>9</sup>. En ese sentido afirma que no existirían elementos objetivos para sostener que el primer gobierno del MAS fue ideológicamente más radical que el segundo, ya que las medidas transformadoras que adoptó el gobierno durante la primera etapa se mantuvieron. Por ejemplo, las políticas relativas a la agricultura nacional y a la

---

<sup>6</sup> Creciente demanda de monocultivos como la soya y caña de azúcar para la producción de biocombustibles.

<sup>7</sup> Año en que el precio del petróleo alcanzó un máximo histórico de casi 150 dólares por barril para caer, a finales del mismo, a un mínimo de 32 dólares por barril.

<sup>8</sup> Que se mantendría, sugiere el autor, en el horizonte del vivir bien.

<sup>9</sup> El autor sugiere que la flexibilización constitucional referida a la reforma agraria fue un resultado no buscado sino, emergente del contexto de confluencia de crisis ya mencionado y del escenario de correlación de fuerzas.

agricultura indígena campesina han tenido un trayecto histórico afín al proceso de afianzamiento del mismo gobierno<sup>10</sup> y, también, de las repercusiones de los acontecimientos mundiales relativos a los alimentos y de las circunstancias del contexto sociopolítico nacional. No obstante, para el autor no es evidente que los cambios registrados en esas políticas durante el segundo periodo de gestión del *proceso de cambio* hayan significado un abandono del apoyo gubernamental a la agricultura indígena-campesina<sup>11</sup>. Ese apoyo, según Pérez, “se ha mantenido invariable desde la formulación y aprobación de la política de desarrollo rural, aunque su materialización ha sido lenta y hasta con algunos retrocesos” (Pérez, 2017, p. 187).

Pérez también señala que los acontecimientos durante el *proceso de cambio* muestran que en realidad el gobierno nunca estuvo en contra del sector agro-empresarial y que, salvo las moderadas disposiciones de afectación a este sector contenidas en la Ley 3545, no existen otras disposiciones en contra del mismo. En lectura de Pérez, lo que ocurrió es que “gran parte del sector agro-empresarial adoptó una posición defensiva y hasta agresiva con el gobierno por el discurso efectivamente radical de los primeros meses de la gestión 2006-2010, frente a la cual el gobierno respondió con un alejamiento” (Pérez, 2017, p. 189).

En sus conclusiones, Pérez sugiere que no se puede cuestionar el acercamiento del gobierno con el sector agro-empresarial, considerando la realidad del consumo nacional<sup>12</sup>. Empero, que estando establecidas las bases institucionales y normativas del Estado plurinacional y del vivir bien ya estaría demarcada la política de desarrollo rural y agropecuario de largo plazo, que no estaría en contradicción con el tránsito por los objetivos de producción agro-

---

<sup>10</sup> Desconocimiento del sector, dudas, pruebas, buenas intenciones, etc.

<sup>11</sup> Es más, según el autor “se puede afirmar que durante la segunda etapa del “proceso de cambio” se ha afirmado y ordenado el apoyo ese sector buscando revitalizarlo en su función de proveedor de alimentos primarios de consumo masivo en la población nacional” (Pérez, 2017, p. 187).

<sup>12</sup> Un mercado nacional altamente dependiente de los productos procesados o semi-procesados provenientes de la agroindustria.

alimentaria con fines de abastecimiento interno, crecimiento sustancial de la producción y exportación agro-alimentaria (Pérez, 2017, p. 189).

Respecto de lo argumentado por Pérez, nos permitimos señalar una observación: el autor sugiere que el horizonte ideológico de la política de desarrollo nacional estaría dado por el **Estado plurinacional y el vivir bien** (formalizado en la Constitución); y que dicho horizonte no sería contradictorio con el hecho de tomar un atajo por los objetivos de crecimiento sustancial de la producción agro-alimentaria con fines de abastecimiento interno y exportación. Ahora bien, Pérez toma como indicador de dicha continuidad ideológica “el hecho de mantener las políticas de apoyo a la agricultura indígena-campesina”, inicialmente podríamos decir que tal indicador se sostiene en la medida en que el desarrollo en perspectiva del vivir bien, entendido como una concepción profunda de construcción de un modelo económico-productivo alternativo al patrón de desarrollo capitalista, es un horizonte de largo plazo y que fortalecer la agricultura indígena-campesina, con sus rasgos comunitarios, de pequeña escala y en armonía con la naturaleza, se orienta a ese horizonte. Pero esto empieza a debilitarse en los siguientes puntos: Pérez reconoce que hubo contra el agro-empresariado una radicalidad discursiva que no se correspondía con las medidas agrarias aprobadas en el primer periodo de gobierno, incluso con las disposiciones más radicales contenidas en la ley 3545 que, a decir de Pérez, más bien establece disposiciones moderadas contra el sector agro-empresarial. Lo cual nos lleva a plantear al menos la siguiente conclusión provisional: Si el gobierno desde inicios de su gestión (2006) no buscó una afectación radical a los intereses del sector agro-empresarial y que su radicalidad fue más de orden discursivo ¿esto no debilita el argumento central del autor acerca de que fue el contexto de confluencia de situaciones de crisis (vividas entre 2007 y 2008) lo que motivó el giro del gobierno en su relacionamiento con el agro empresariado? Siguiendo este hilo de razonamiento: si el horizonte del proyecto original del gobierno del MAS era, y continua siendo, el vivir bien, es decir una economía alter-capitalista, post-extractivista con empoderamiento de la economía indígena-campesina, ¿acaso

este horizonte no requería desde los primeros meses del arribo del MAS al gobierno (antes de la experiencia de confluencia de las crisis mencionadas por Pérez) un proceso de transformación del régimen de propiedad y de las relaciones de producción? asumiendo que sí, cabe entonces interrogarse ¿por qué, como sugiere el argumento de Pérez, no se buscó este objetivo o se lo buscó endeblemente con la ley de reconducción comunitaria, si cuando se aprueba esta ley, el gobierno aún no había experimentado el contexto de confluencia de situaciones de crisis (mencionadas por el autor) y las dificultades de gestión política-económica del Estado?

Aquí nosotros planteamos, al menos tentativamente que, no fue solo la convergencia de situaciones de crisis y la experiencia de gestión político-económica que el gobierno experimentó durante sus primeros años en el poder, lo que motivó el cambio de su estrategia relacional con el agro-empresariado, sino también, el propio razonamiento político de la élite política del MAS, expresada en la combinación de “incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica” que, en los hechos, acerca al gobierno a una línea ideológico-política más de centro o de consenso que de izquierda radical. En este mismo sentido también se podría plantear provisionalmente el supuesto de que el proyecto de desarrollo nacional de la élite política del MAS no pasa al orden revolucionario del vivir bien, sino que establece una continuidad del horizonte moderno-desarrollista-estatista, que está presente como uno de los referentes ideológico-discursivos que atraviesan al MAS: el referente “nacional-popular” que se corresponde con la naturaleza de clase<sup>13</sup> del partido de gobierno.

Otro de estos trabajos, aunque desde una perspectiva de análisis socio-político que introduce más aristas y complejidad, es el desarrollado por Modonesi (2017) bajo el título de *Revoluciones pasivas en América Latina*. Modonesi propone, en una veta gramsciana, la categoría de revolución pasiva y sus correlatos, cesarismo, transformismo, como línea de interpretación de los

---

<sup>13</sup> Burguesía chola o popular (Toranzo, 1991).

procesos de reversión o debilitamiento de los gobiernos progresistas en la región.

Define la revolución pasiva como un proceso de modernización empujado desde arriba, que reconoce parcialmente las demandas procedentes de las clases subalternas dando lugar a una forma de dominación capaz de llevar a cabo reformas conservadoras enmascaradas en el lenguaje de los impulsos anteriores que emergen desde abajo, logrando así un consenso pasivo de las clases dominadas. La revolución pasiva implica entonces, una combinación dialéctica de dos tendencias simultáneamente presentes en una sola época; una de restauración y otra de revolución, una de preservación y otra de transformación (Modonesi, 2012, p. 141, 143).

Con respecto al tema que aquí nos interesa el autor argumenta la hipótesis según la cual el gobierno de Evo Morales desplegó una estrategia de pasivización de las clases subalternas por la vía de la incorporación relativa de demandas y dirigencias de los sectores sociales en los espacios burocrático-estatales; las políticas redistributivas-asistencialistas y el clientelismo político. Prácticas que terminan socavando la autonomía y capacidad antagonista de las clases subalternas con el correspondiente resultado de re-subalternización o movilización controlada en aras de garantizar la estabilidad de un nuevo equilibrio político (Modonesi, 2017, p. 115).

Según Modonesi, el gobierno de Evo Morales experimentó un límite conservador en la medida en que, pese ser un gobierno en el que las clases dominantes burguesas no participan en funciones de administración del Estado, tampoco se contraponen de manera frontal y sistemática a dichas clases, sino que busca “forjar una hegemonía interclasista que rompa la unidad de éstas [clases dominantes] para promover el desgajamiento de un sector progresista o nacionalista del campo oligárquico hacia un proyecto reformista conservador que se realice como revolución pasiva” (Modonesi, 2017, p. 110). Este viraje surge, a decir del autor, por la necesidad de compensar la pérdida de hegemonía transversal mediante un movimiento hacia el centro. Esto se

produce mediante desplazamientos moleculares por medio de alianzas sociales y políticas con clases y fracciones de grupos oligárquicos y su contraparte en términos de la reorientación de las políticas públicas (Modonesi, 2017, p. 138).

En este sentido, se logra una ampliación hegemónica bajo el formato conciliador interclasista que incorpora intereses de las clases dominantes logrando la adhesión activa o pasiva de ellas, pero desligada de un proyecto emancipador.

Modonesi señala además que el viraje político se produjo debido “al cambio de clima en el mercado capitalista mundial que hundió el llamado consenso de los commodities, limitando los ingresos y por ende la capacidad de iniciativa productiva y redistributiva del gobierno”. Clima ante el cual, los gobiernos progresistas asumen una perspectiva neo-desarrollista de realización clase mediera estrellándose con la persistencia de la dependencia (Modonesi, 2017, p. 147).

En la misma línea de Modonesi, otro reciente trabajo titula “Evo Morales, el transformismo y la consolidación del capitalismo agrario en Bolivia”, publicado por Jeffrey Webber en 2018. El trabajo recurre al concepto gramsciano de transformismo, para describir, con base en fuentes secundarias, el papel de la reforma agraria y del capitalismo agrario en el gobierno de Evo Morales entre 2006 y 2016.

El autor mapea el terreno de la lucha de clases y las alianzas de clases durante la primera administración del presidente Morales (2006- 2009) así como los cambios y continuidades en materia de tenencia de la tierra que surgieron como resultado. En una segunda parte analiza los cambios en materia de tenencia de la tierra que surgieron a partir de la reconfiguración de clase asumida por gobierno entre 2010 y 2016.

Uno de los argumentos centrales del trabajo señala que una expresión del transformismo del denominado “proceso de cambio” está en el grado de ambivalencia de la Constitución aprobada el 2009, que introdujo algunas

demandas populares de tendencia transformadora, pero a la vez, demandas conservadoras que mantienen las relaciones fundacionales de dominación (Webber, 2018, p. 200-201).

El segundo argumento señala que, aunque durante la primera gestión presidencial de Evo Morales se aceleró significativamente el proceso de saneamiento y titulación de las tierras a favor de las comunidades indígenas (TCO), la mayor parte de la redistribución de tierras a las comunidades no fue consecuencia de la expropiación de latifundios (Webber 2018, p. 202). Con lo cual, desde los primeros años del gobierno del MAS, el dinamismo de la economía de la soya siguió acelerándose.

En la segunda parte del análisis (segunda gestión presidencial 2010-2016) el autor señala dos expresiones del transformismo: Primero, la gran ruptura al interior del bloque nacional-popular articulado por el MAS, que se da con la separación de la CIDOB y el CONAMAQ del Pacto de Unidad, así como el esfuerzo concertado del gobierno para socavar las capacidades de representación autónomas de los grupos indígenas de las tierras bajas. Sumado a ello, la consolidación de las capas más conservadoras del partido gobernante y la identificación de los disidentes internos como enemigos del “proceso de cambio”. (Webber, 2018, p. 206-207). Segundo, pese a que en el período 2010-2014 se produjo un grado significativo de aceleración en el proceso de titulación de tierras con respecto a fases anteriores, y que la tierra titulada como tierra comunitaria de origen TCO representa casi la mitad del total titulado, esto no contrarrestó las continuidades con el periodo anterior en la medida en que la desigualdad de la estructura de clases rurales de Bolivia permaneció prácticamente intacta. Los datos aportados por el autor también señalan que cuando se trata de tierras de mayor calidad productiva o ubicadas en zonas estratégicas, los campesinos e indígenas tienen acceso a menos de la tercera parte de éstas, las cuales quedan consolidadas y tituladas a favor de medianas propiedades y empresas agropecuarias (Webber, 2018, p. 201).

El autor concluye que con la alianza agro-estatal se ha consolidado una estructura de clase en el campo, compuesta principalmente por: el capital agroindustrial, tanto nacional como extranjero en el sector de la soya; los campesinos ricos (productores de coca, soya, quínoa y otros cultivos comerciales de exportación en pequeña escala) que no son pequeños productores independientes, sino que son familias suficientemente capitalizadas y profundamente integradas en cadenas de valor del desarrollo agroindustrial del país y; los campesinos sin tierra o con poca tierra que se integran a la dinámica productiva de campesinos ricos principalmente como mano de obra asalariada (Webber, 2018, p.191). Aunque este autor no proporciona un argumento explicativo de las razones del cambio en la relación, ofrece suficientes datos que se presentan como evidencia de la participación de la élite agroindustrial en la alianza política gobernante.

Tanto el trabajo de Modonesi como de Webber asumen que el gobierno del MAS en Bolivia tuvo en sus primeras fases un proyecto transformador de las relaciones imperantes, impulsado por las organizaciones social-populares, que se materializaron parcialmente en cambios normativos y políticas públicas pero, que, en el ejercicio del poder gubernamental, se produce un distanciamiento progresivo respecto de ese proyecto inicial, debido entre muchas otras, a razones políticas (necesidad de consenso interclasista) y económicas (necesidad de resultados en la gestión de la economía) que termina restaurando parte de las condiciones o relaciones de dominación previas, vaciando el contenido ideológico transformador y realineando las alianzas con los sectores tradicionalmente dominantes y con una nueva burguesía de raigambre popular, favorecida por las ventajas dadas por la pertenencia a las filas políticas o burocráticas del partido de gobierno.

Uno de los últimos trabajos de interés para nuestro tema de estudio, es el presentado por Luis Tapia y Marxia Chávez, "Producción y reproducción de desigualdades, organización social y poder político" publicado en 2020.

El trabajo se divide en dos partes. La primera de interés para nuestro objeto de investigación, hace un “análisis sintético respecto a los patrones de acumulación, dominación, legitimación y cultura en Bolivia, sobre los cuales se bosqueja una caracterización de parte de la vida económica, política, social y cultural del país en los últimos años” (periodo de gobierno del MAS). La segunda parte contiene una reconstrucción de la trayectoria histórico-política de dos de las principales formas de organización de los trabajadores en el país: la Central Obrera Boliviana (COB) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Esta elección se hace considerando que “los acuerdos entre el sindicalismo campesino, la COB y el Gobierno han sido parte importante tipo de articulaciones que el MAS ha establecido con la sociedad civil”, además, que el poder de clase no sólo está sostenido por estructuras, sino que estas, en principio, son resultado de la historia de organización y reproducción de las mismas. De allí que el trabajo de Tapia y Chávez combine análisis de estructuras con análisis histórico.

En términos teóricos el análisis procede en perspectiva marxista, en la lógica de correlación entre régimen de acumulación y régimen de dominación, es decir, entre economía y política:

*Se hace un bosquejo somero de algunos de los rasgos del régimen de acumulación para poder caracterizar la estructura de clases y, sobre todo, la manera en que los nexos que se constituyen en esta intervienen en el ámbito de la vida política en términos de relaciones de poder, así como de acción política y articulación de intereses y proyectos (Tapia y Chávez, 2020, p. 35).*

Uno de los argumentos centrales de la primera parte del texto, afirma que en la medida en que la estructura económica no se ha modificado ampliamente en términos de propiedad, con excepción del margen del control recuperado por el Estado, el núcleo de la clase dominante en Bolivia sigue estando compuesto por los propietarios de la tierra: empresarios agroindustriales y ganaderos, que co-deciden con el gobierno sin necesariamente ocupar espacios burocráticos o

figuras de autoridad, el sector cooperativista minero y los productores de coca del Chapare. En este sentido:

*El Gobierno del MAS produjo una normativa gubernamental orientada a fomentar la acumulación del capital, sobre todo favoreciendo a algunos sectores corporativos con los cuales estableció vínculos o relaciones más estrechas: agroindustria seguido por cooperativistas mineros y productores de coca del Chapare. La inversión pública se ha orientado a apoyar la productividad y la acumulación en las tasas de ganancia de actividades orientadas al mercado mundial que, por lo general, no se tradujeron en inversión en desarrollo o reproducción ampliada en términos de diversificación en la economía nacional (Tapia y Chávez, 2020, p.33).*

Según los autores, la intención de mostrar el peso del sector extractivo o primario exportador tiene que ver con mostrar el vínculo de la burocracia estatal con los núcleos predominantes del bloque dominante en el país: uno de capitalismo de Estado, predominante en el sector hidrocarburos, que se combina con capital transnacional tanto en la minería, en hidrocarburos como en la expansión de la agroindustria. “Lo peculiar de esta composición del bloque dominante es que se trata de un acoplamiento de los viejos núcleos de clase propietaria-empresarios industriales, terratenientes, ganaderos, capital comercial y capital financiero-con la burocracia estatal reclutada y organizada a través del MAS”, es decir, núcleos empresariales aymaras y quechuas así como dirigencias sindicales gubernamentalizadas (Tapia y Chávez, 2020, p. 64).

En ese sentido, y coincidiendo con trabajos como los de Modonesi (2017) y Webber (2018), los autores concluyen que una de las formas desplegadas por el MAS para reproducir el orden social capitalista fue el “mantener a una sociedad civil en el nivel corporativo [donde] la judicialización o criminalización de la política autónoma ha sido un componente importante, complementado por la articulación de redes clientelares de intercambio político [...] de apoyos sociales a cambio de bienes políticos o materiales” (Tapia y Chávez, 2020, p. 52).

La segunda parte del texto, donde se analiza la trayectoria histórica de la CSUTCB<sup>14</sup> y la COB, concluye que tanto en el mundo obrero como en el mundo campesino, se ha pasado de periodos de autonomía política e intelectual-cruciales e importantes durante la Asamblea Constituyente- a “una fase de pérdida de la autonomía política e intelectual, que se traduce en un empobrecimiento de la vida política interna, tanto dentro de la COB como de la CSUTCB, que han dejado de ser espacios de despliegue de una diversidad de corrientes internas y de discusión de los problemas del país, así como de proyectos políticos”. Uno de los rasgos de este paso de lo político-nacional a lo corporativo-sectorial tiene que ver, según los autores, con el modo en que el MAS organizó la relación con ambos sectores: “una relación de negociación corporativa por separado con cada una de las dos centrales, negociación que generalmente se redujo a cuotas de ingreso al Estado y cuotas de poder” (Tapia y Chávez, 2020, p. 186).

Para concluir este breve repaso, observamos que en el debate académico boliviano sobre nuestro objeto de estudio, los trabajos señalan los cambios en el contexto económico, particularmente en el precio de las materias primas, como una de las razones que motivan el giro neo-desarrollista en la política económica del gobierno del MAS. Lo cual implica asociar el giro relacional entre el gobierno y el agro-empresariado con la dependencia estructural del Estado respecto de las clases que lideran la producción del excedente.

Asimismo, se señalan las políticas y decisiones gubernamentales favorables a la expansión agroindustrial que indican un giro o reconfiguración en las alianzas sociales del gobierno, así como en el proyecto revolucionario inicial.

Existe consenso entre los autores respecto a que en el bloque político-decisorio en Bolivia participan tres grupos de poder, principalmente cocaleros, mineros y la élite agroindustrial, aunque ésta última no tenga representantes formales ejerciendo cargos de autoridad estatal. De manera secundaria o subalterna participan parcialmente los sectores populares que participaron en el proyecto

---

<sup>14</sup> Central sindical de trabajadores campesinos de Bolivia y central obrera boliviana respectivamente.

revolucionario inicial conducido por el MAS. Dicha condición subalterna se debe no sólo al modo corporativo y clientelar en que el gobierno ha organizado su relacionamiento con los sectores populares de la sociedad civil, sino también al repliegue o pérdida de iniciativa desde éstas clases.

Se ha explicado el giro relacional principalmente desde perspectivas marxistas, empleando categorías como estructura-superestructura, hegemonía, expansión hegemónica, alianza de clases, transformismo, revolución pasiva, re-subalternización etc. estableciendo un diálogo muy pertinente con la dinámica del contexto histórico en el que se enmarca el viraje relacional. Sin embargo, consideramos útil complementar esta lectura marxista con una perspectiva de nivel medio, que considere también la importancia del juego político-estratégico de los actores en el poder, su capacidad de agencia política para producir intercambios o negociaciones en condiciones óptimas para sus intereses políticos.

Con esta consideración planteamos abordar la explicación de este pasaje epocal, desde el enfoque de corrientes múltiples MCM<sup>15</sup>. Sin la pretensión de un análisis alternativo a la discusión existente, ofrecemos una lectura complementaria que muestre la relevancia del papel agencial de los actores en el juego político y en los escenarios abiertos por los cambios de contexto, a contramano de interpretaciones que victimizan a los gobiernos progresistas respecto de condiciones estructurales o de unas élites económicas poderosas capaces de capturar las decisiones de gobierno y modelar las políticas públicas, pues en el caso aquí analizado, la capacidad agencial-estratégica de los agentes gubernamentales es considerable.

El enfoque teórico propuesto MCM no es prescriptivo y, la decisión de emplearlo no supone un intento de medir o ajustar la realidad boliviana al mismo. De allí que no buscamos su aplicación esquemática, sino su empleo como un modelo flexible que prioriza el análisis del contexto boliviano en el que se inserta nuestro objeto de estudio. Antes de presentar las categorías

---

<sup>15</sup> Enfoque que describimos en el segundo apartado del Marco teórico.

analíticas específicas que emplearemos, consideramos pertinente situar la investigación (el análisis más específico) en un fondo teórico o marco de lectura más general a modo de reconocer que en el caso del MAS o de un modo más general en el caso de bloques de poder que suponen una articulación de identidades heterogéneas (Laclau y Mouffe.,1985) las decisiones que van delineando el camino recorrido del partido en su paso por el gobierno, no resultan únicamente de la racionalidad o táctica de los actores o individuos dentro del gobierno ante situaciones previstas o contingentes, sino también de condiciones histórico-estructurales de la realidad particular (nacional e internacional) sobre la que se asientan.

## 1.2. Marco teórico-metodológico: La “Autonomía relativa del Estado” como marco de lectura general

Partimos de considerar que todo modelo teórico en torno al Estado y el poder es siempre incompleto, no representa “la verdad” de los fenómenos sino únicamente argumentos y herramientas, provisionales, incompletas y falibles que pueden ser más o menos útiles para abordar objetos de estudio diferenciados. De allí, consideramos que no conviene rechazar ni asumir teorías completas sino ser selectivos y flexibles al emplear algunos conceptos o postulados teóricos que consideramos útiles para orientar nuestra investigación.

Para este estudio hemos considerado útil partir del debate teórico en torno al Estado y su relación con los grupos de interés en los procesos de gobierno, en particular, su grado de autonomía, respecto de los grupos de poder en la toma de decisiones públicas. En este marco de lectura más general situamos nuestro enfoque analítico más específico: el enfoque de corrientes múltiples cuyos conceptos centrales podrían traducirse como “confluencia de condiciones contextuales (corrientes)” “correlación de fuerzas” y “agencia estratégica”. Con los cuales nos permitimos analizar el problema de investigación aquí propuesto.

Sobre el Estado y su forma relacional con los grupos de interés (y con la sociedad civil en general), existe un amplio debate entre enfoques de corte

marxista, pluralista y elitista que consideramos innecesario reseñar de manera exhaustiva, proponemos más bien, repasar algunos planteamientos de ese debate que parecen importantes para un estudio como el nuestro.

Desde la mirada del marxismo clásico representado principalmente por Marx, hay una visión determinista de la economía sobre el Estado y la política. (Marx, 1973: p. 69) pues se considera al Estado como un instrumento al servicio de la clase dominante cuya función principal es la de coordinar los intereses burgueses de largo plazo, lo cual implica una consideración de los sujetos como portadores de las estructuras y la subestimación del papel de la ideología, la cultura y la acción política. Aunque Marx flexibilizó sutilmente su postura al analizar la lucha de clases en Francia, donde identificó una pluralidad de las clases y un Estado capaz de dominar a la sociedad civil y restringir el poder de la burguesía, no abandonó la idea de que el papel del Estado no podía escapar indefinidamente a los constreñimientos que le imponían quienes poseen y controlan los medios de producción (Held, 1987, p. 119).

Frente a esta postura, cuestionada por su sesgo economicista, Antonio Gramsci marca un primer punto de ruptura (interna al marxismo) al hacer una valoración más amplia de la autonomía del Estado: introduciendo el papel que cumplen las ideas, la cultura y la subjetividad humana en la compleja lucha política que se libra en su seno. A partir del concepto de hegemonía, Gramsci introdujo el consentimiento como elemento necesario del ejercicio del poder político, superando la concepción del mero uso de la violencia legítima del Estado. Según Gramsci, para la dominación hegemónica de una clase no basta la coacción, sino que se precisa del consentimiento cultural e ideológico de las clases subordinadas. Con lo cual, Gramsci reafirma el papel del sujeto dentro del marxismo, un sujeto-agente de una disputa política-intelectual. Sin embargo, pese a que Gramsci quería insistir en la autonomía del Estado, reconocía que la hegemonía también debe sostenerse en el papel decisivo que representa el grupo que lidera el núcleo determinante de la actividad económica” (Gramsci, 1971, p. 160). Así, la disputa ideológico-moral debía completarse con la disputa

material por el control de los recursos económicos y la distribución de las riquezas.

Más tarde, Nicos Poulantzas (1968), retomando de Althusser el concepto de “autonomía relativa del Estado”, plantea que, para que el Estado capitalista funcione eficazmente como un Estado de clase, en provecho de la burguesía, debe conservar un cierto grado de autonomía institucional respecto de la clase dominante, debido a que para legitimarse y asegurar su hegemonía sobre la nación debe asumir una función política de cohesión-representación general del Estado. Así, cuando el Estado pretende afianzar su hegemonía de clase “se mueve dentro de un equilibrio de fuerzas inestable”, en el que caben compromisos entre las clases dominantes y los dominados y, en este sentido, “puede adoptar medidas que son positivas para las masas” (Poulantzas, 1968, p. 31). Aquí, el concepto de hegemonía permite observar la autonomía del Estado como un rasgo históricamente construido y configurado por los resultados de la lucha de clases, en virtud de lo cual, las estructuras estatales no pueden sino expresar una determinada condensación de relaciones de fuerzas que, directa o indirectamente, se manifiesta en los actos y decisiones de gobierno.

Esta interpretación fue contestada por autores como Bob Jessop (1982) quien hizo hincapié en la necesidad de abandonar definitivamente la primacía de lo económico como centro de explicación causal en el análisis político-social, adoptar en cambio un enfoque que subraye el componente dialéctico y contingente de las relaciones, además de prestar atención al papel de sujetos que hacen cálculos dentro del aparato del Estado. Según Jessop, el Estado sería autónomo en la medida en que los sujetos que lo habitan, más que estar determinados por condiciones estructurales (aunque también lo están), actúan en base a cálculos estratégicos para conseguir sus fines. Con lo cual, no se niega la correspondencia entre economía y política, pero se reconoce que dicha correspondencia no está dada previamente, sino que se construye en el curso

de la disputa política materializada por sujetos y cuyo resultado siempre está en cuestión (Jessop, 1982, p. 288).

Autores más recientes como Skocpol (1985) han insistido en la especificidad del Estado, en su autonomía institucional y en sus posibilidades como actor a la hora de alcanzar objetivos por medio de políticas. Bajo el supuesto de la autonomía, Skocpol considera al Estado como una organización a través de la cual un grupo de funcionarios puede perseguir sus propios objetivos, a su vez, como un conjunto de instituciones que influyen en los contenidos y métodos de la política (Skocpol, 1985, p. 28).

En esta misma línea de análisis la obra de Fred Block (1977), aunque conserva algunos elementos marxistas, rechaza el concepto de “autonomía relativa del Estado” ya que, según Block, dicho concepto presupone que la clase dominante dispone de “una cierta cohesión política y de interpretación acerca de sus intereses generales” (Block, 1977, p. 10). En lugar de esto, señala que el punto de partida para el análisis de la relación entre economía y política debe ser la división del trabajo entre los que acumulan capital y los que gestionan el aparato del Estado. Block sostiene que, dentro de la división del trabajo, los capitalistas sólo son conscientes de los intereses económicos de la empresa a corto plazo y que desconocen cómo garantizar la reproducción del orden económico-social, con lo cual, los gestores públicos representan un papel crucial en la reproducción de las condiciones para el crecimiento económico. A partir de allí, Block considera posible que los gestores públicos puedan realmente ampliar el poder del Estado, incluso frente a la resistencia capitalista, debido a que aunque los miembros de la clase dominante ocupen un rol clave en el Estado no es suficiente para reproducir los intereses del capitalismo ya que estos, “al dedicar mucha energía a la formación de políticas, se convierten en elementos atípicos dentro de su clase, se ven obligados a mirar el mundo desde el punto de vista del gestor público [y es muy probable que] disientan de la opinión de la clase dominante (Block, 1977: p. 7, 13).

No obstante, en la toma de decisiones hay constreñimientos estructurales que reducen las posibilidades de que los gestores públicos se opongan a los intereses del capital, dando lugar a la tendencia general del Estado a servir los intereses de la clase dominante. Así, en la medida en que los gestores públicos:

*Son maximizadores colectivos interesados en promover su propio interés antes que los intereses del capital (en esa medida son autónomos), tienen como interés central ganar elecciones pero, al ser las elecciones cada vez más un referéndum sobre la gestión económica del gobierno y al depender el comportamiento económico de las decisiones que toman los capitalistas respecto a la inversión y a otros factores, los gestores públicos impulsarán políticas que favorezcan los intereses de los capitalistas para animarles a tomar decisiones de tipo empresarial que redunden en una mejora general del comportamiento de la economía (Block citado en Marsh y Stocker, 1997, p. 180.)*

Así, aunque los gestores del Estado sean autónomos, tenderán a favorecer los intereses del capital para promover los propios. Según Block (1977, p. 15), esta relación sólo cesará cuando los gestores públicos crean que sus intereses ya no se ven favorecidos por el apoyo al capital. Lo que expresa esta postura es que las acciones-decisiones de agentes, que en principio y hasta cierto punto son autónomos, no escapan a los constreñimientos impuestos por la realidad política y la ortodoxia económica. Empero que dicho constreñimiento tampoco es suficiente para suponer la subordinación de la política a la economía. Lo que prepondera es una relación de interdependencia “tensionada” “conflictiva” pero necesaria o consustancial para el funcionamiento de ambos campos.

El debate en torno a la autonomía del Estado y sus implicaciones también se ha desarrollado dentro de enfoques pluralistas. Clásicos como Robert Dahl (1989) tienen la postura según la cual el Estado representa un conjunto de instituciones y órganos en el que existen centros de poder múltiples, ninguno de los cuales es completamente soberano, ya que actúan constreñidos por el poder compensador de una pluralidad de grupos autónomos, provenientes del

campo de la sociedad civil, que compiten entre sí desplegando distintos recursos para influir en las esferas de decisión gubernamental (Dahl, 1989, p. 24). Dahl no niega la existencia de un centro de poder estatal, no obstante, en su visión la primacía del poder estatal está compensada por el poder de una multiplicidad de grupos de la sociedad civil que presionan al Estado, configurando un equilibrio político capaz de evitar que el poder se concentre en un determinado polo.

La interpretación de Dahl supone una imagen neutral del Estado, un organismo aparentemente autónomo que responde a la presión de múltiples grupos sin que haya conexiones o una identificación preestablecida con algún interés en particular. Es una visión que confiere un papel considerable a la acción de los grupos (en esa medida resta importancia a determinaciones estructurales).

Nordlinger (1981) reaccionó a los postulados del pluralismo clásico para poner el centro de atención en los organismos públicos, argumentando que la mayoría de las políticas las inician actores públicos dentro del Estado, no necesariamente para responder a las presiones de los grupos sino a intereses o convicciones propias y que, con frecuencia, se da cabida a los grupos no porque éstos hayan presionado sino porque son útiles a los actores públicos en el desarrollo e implantación de una política. Es el Estado el que tiene los recursos y la legitimidad necesarios para elaborar y poner en práctica las políticas, lo más común es que no presten atención a los intereses de los grupos. Así, Nordlinger reconoce el papel determinante que tienen los funcionarios en los resultados de las políticas y cree que el pluralismo se da dentro del propio Estado en tanto diversos funcionarios entran en conflicto con el fin de lograr sus intereses particulares.

Hacia la década de 1960, se desarrollaron reformulaciones que intentaron superar las críticas que hasta entonces se habían señalado en contra del pluralismo clásico. La principal aportación desde estas posturas *neopluralistas* fue realizada por Charles Lindblom (1977) quien señaló claramente los factores

que hacen que el empresariado disfrute de una posición privilegiada respecto al resto de grupos: el gobierno, al depender del progreso económico, tiende a incentivar al empresariado y a concederle ventajas. Además, en una economía de mercado, el empresariado influye en muchas decisiones referidas a inversiones, empleo etc., sin la necesidad de recurrir a los habituales métodos de presión (Lindblom, 1977: p. 172, 175).

*Cualquier funcionario del gobierno que comprenda los requisitos de su cargo y las responsabilidades que los sistemas de mercado depositan en los empresarios, concederá a éstos un lugar privilegiado. No es necesario sobornarle, embaucarle o presionarle para que lo haga, tampoco tiene por qué ser un admirador incondicional del empresariado. Simplemente entiende que los asuntos públicos en los sistemas de mercado están en manos de dos grupos dirigentes, gobierno y empresarios, que deben colaborar, y que para que el sistema funcione, el liderazgo del primero debe someterse con frecuencia al de los segundos (Lindblom, 1977, p. 175).*

En este sentido, el poder empresarial estaría dado por su posición estructural, con lo cual, la interpretación de Lindblom se acerca más a algunos marxistas (Jessop o Skocpol por ejemplo) y es a su vez una interpretación elitista dentro del pluralismo. Sin embargo, desde el neo pluralismo se sigue recalcando la importancia de los grupos y la existencia de áreas en las que el proceso de elaboración de políticas es más competitivo (Lindblom, 1977, p. 142), negando así la idea de que el capital domina completamente los procesos de decisiones públicas.

Este breve repaso por el desarrollo teórico en torno al Estado y su relación con las élites económicas, nos permite establecer un conjunto de conclusiones que conforman un marco de lectura general para nuestro trabajo y, sobre este telón de fondo se sitúan los conceptos o categorías analíticas más específicas, que definiremos más adelante, con las que abordaremos nuestro estudio.

Nuestra posición respecto a la relación entre élites económicas y políticas, por ende, respecto a la autonomía relativa del Estado, es como sigue:

El Estado es relativamente autónomo respecto de las clases económicamente dominantes, podemos hablar de grados de autonomía, de tiempos de mayor o menor autonomía, pero nunca de una autonomía plena. Esto se explica por el hecho ya señalado por autores como Block o Lindblom respecto a que la reproducción del poder político en un sistema de competencia democrática está condicionada (entre otros) por el desempeño económico, por la necesidad de demostrar resultados en términos de crecimiento y bienestar social, que supone una condición estructural que sitúa a los agentes económicos en una posición privilegiada respecto de otros grupos que buscan influenciar sobre las políticas públicas. Coincidimos con Lindblom (1977) en que hay zonas cautivas de decisión, debido a que el Estado como cuerpo dinámico relacional, no es uniforme, está compuesto de un conjunto de subsistemas, espacios y redes decisionales muy dispares que pueden ser más o menos democráticas en función del esquema de poder o contexto político vigente en cada micro espacio decisorio y en cada tiempo.

Por otro lado, la autonomía relativa del Estado, como sugiere Poulantzas (1978) también es una condición impuesta por la necesidad de mantener la imagen de un cuerpo institucional de carácter universal (librado de cualquier sesgo clasista particularista) ya que es precisamente la ética universalista una de las claves que permite al Estado legitimarse y reproducir su dominación o en términos gramscianos, su hegemonía. En este punto cabe considerar que en el caso del gobierno del MAS la “consolidación hegemónica nacional” del partido es un objetivo expresamente declarado por sus intelectuales orgánicos. Lo cual implica, en una determinada fase, una voluntad de articulación y consenso con las clases y grupos que van más allá de los sectores populares, entendiendo esto como una necesidad política a la vez que económica: orientada tanto a ampliar la articulación del bloque hegemónico y, a su vez, cimentar las bases materiales que permitan sostener y reproducir el consenso social en torno a la dominación legítima del proyecto del MAS por la vía de la satisfacción de necesidades materiales o la gestión económica.

Lo anterior implica que la autonomía del Estado respecto de las clases con poder económico sigue siendo relativa, aunque diríamos, una autonomía en mayor grado ya que el hecho de que el bloque en el poder detente un claro liderazgo hegemónico nacional (sin posibilidades de competencia seria), incrementa sus recursos de poder para delimitar los contornos (reglas de juego) de las relaciones con las élites económicas. Es decir, no se trata de una dependencia estructural-mecánica, sino dotada de importantes recursos y capitales de poder en manos del gobierno.

Consideramos, por tanto, que la relación entre economía y política no constituye una relación de determinación causal mecánica sino, siguiendo a Jessop (1982), de una relación dialógica inter-constitutiva entre dos campos que se configuran a través de relaciones de cooperación y de tensión al mismo tiempo.

La autonomía relativa del Estado se expresa también, siguiendo a Jessop (1982), en el hecho de que lo político-estatal se despliega por sujetos concretos que disponen de capacidad de agencia, pues las relaciones políticas son juegos de movimiento signados por los intereses, el cálculo y las oportunidades emergentes del contexto de actuación: toda acción política responde a un contexto particular de restricciones de diverso tipo presentes en la realidad concreta nacional e internacional pero, no está exenta y motivada por los intereses prioritarios de los agentes políticos cuya posición les confiere un importante margen de discrecionalidad. Esta capacidad agencial tanto al interior del aparato estatal pero también fuera de él (de los grupos de la sociedad civil) limita la autonomía del Estado, hace de él un hecho histórico, relacional, parcialmente configurado por condiciones estructurales y parcialmente configuradas por el carácter indeterminado y contingente de la disputa política y social en cada contexto particular.

De este breve repaso podemos concluir que el análisis de procesos políticos referidos a cambios en las relaciones entre gobierno y élites económicas, se estudian considerando los factores histórico-estructurales que ineludiblemente influyen en las relaciones y decisiones de gobierno, pero del mismo modo, los

factores contextuales, que permiten observar la dinámica de correlación de fuerzas del juego político y su concreción en decisiones y políticas públicas. En línea con lo anterior planteamos a continuación las categorías analíticas básicas del enfoque teórico específico que elegimos para abordar nuestro objeto de estudio.

### 1.1.1. El enfoque de corrientes múltiples: el papel del contexto para el estudio del cambio en las políticas y su adaptación para analizar la alianza Gobierno-élite agroindustrial.

El marco de corrientes múltiples MCM, es un enfoque analítico propuesto por John Kingdon (1995) para analizar el cambio en las políticas públicas, éste es parte de una literatura más amplia sobre el papel de las ideas y del contexto en el cambio de las políticas públicas. Concretamente el modelo se centra en cómo se toman decisiones políticas en contextos de ambigüedad y urgencia. Uno de los supuestos centrales es que las “ideas o soluciones disponibles”, cuando llega su momento<sup>16</sup>, se convierten en soluciones a problemas públicos.

El contexto de ambigüedad se refiere a que generalmente, sobretodo en situaciones de relevo gubernamental, los decisores de políticas carecen de definiciones claras sobre los problemas que deben resolver así como los objetivos que persiguen. La elección de una política se equipara entonces a un cesto de basura (Cohen, March y Olsen,1972) dentro del cual los actores participantes, en condiciones de acceso fluido, arrojan problemas y soluciones sin ninguna relación entre sí y, del cual, cada tanto, las autoridades eligen soluciones y toman decisiones (Zahariadis, 2007: p.71). El problema de la decisión en condiciones de ambigüedad es que no existe una definición perfectamente coherente y acabada de cada problema a resolver; su definición es vaga y cambiante. Por tanto, distinguir entre información relevante e

---

<sup>16</sup> “Llegar su momento” no alude a una suerte de situación por destino sino a la convergencia de ciertas condiciones y escenarios de oportunidad que permiten adoptar la solución disponible como la mejor alternativa en el tiempo y espacio presente.

irrelevante es problemático y puede llevar a interpretaciones falsas y engañosas de los hechos. Así, la elección de políticas es menos un ejercicio de solución de problemas y es cada vez más un intento de darle sentido a un espectro problemático sólo parcialmente comprendido (Zahariadis, 2007, p.71).

El sentido de urgencia en la toma de decisiones, implica que los formuladores de políticas deciden bajo restricciones de todo tipo pero principalmente de tiempo y, debido a que muchos temas pugnan por la atención, los decisores de políticas deben actuar mientras la situación sea propicia. Esta particularidad de las decisiones públicas limita el alcance y la cantidad de alternativas que los decisores ponen en consideración a la hora de decidir, por lo que la decisión pública puede ser menos racional de lo que parece.

El argumento central del MCM afirma que la adopción de una política pública depende del contexto en que se formula y, a su vez, de cómo ésta es manipulada o promovida por los promotores (actores gubernamentales o extra gubernamentales) de las mismas. Según Kingdon (1995) normalmente las políticas transitan por periodos de estabilidad que implican reformas o ajustes incrementales<sup>17</sup> en un determinado sector de políticas. Los cambios sustantivos en los fundamentos, objetivos e instrumentos de las políticas se producen a partir de la convergencia histórica de un problema, una solución disponible y unos actores-decisores o correlación de fuerzas favorable a la adopción de la solución disponible. A estos tres elementos los denomina corrientes:

*La corriente de problemas:* hace referencia a cómo se presenta un problema inesperado en la agenda pública; cómo éste es definido, significado o catalogado por los promotores para captar la atención del Gobierno.

---

<sup>17</sup> Para Lindblom, se refieren a ajustes progresivos o pequeños cambios que toman como referente las decisiones del pasado, de modo que el núcleo fundamental de la política pública es afectado únicamente de manera evolutiva en el largo plazo.

*La corriente de políticas:* se refiere a las ideas-soluciones que están disponibles en un contexto particular o que son presentadas como una respuesta adecuada a un problema emergente en un determinado tiempo.

*La corriente de política:* se puede definir como el esquema de correlación de fuerzas y actores, favorable a la adopción de una determinada política, así como una audiencia general cuyo ánimo no constituye un obstáculo importante a la adopción de la política pública. Cabe aclarar que esta disposición en la correlación de fuerzas no es absolutamente automática, sino que responde, en parte, al despliegue de estrategias por parte de las fuerzas interesadas.

Según Kingdon, las corrientes funcionan normalmente en forma independiente, excepto cuando la apertura de una "ventana de oportunidad" permite a los promotores de políticas unir con éxito las distintas corrientes. Ese momento eficaz o ventana de oportunidad, abierta por la contingencia de algún evento inesperado o por un cambio en la coyuntura es el instante en el que los promotores manipulan la "ambigüedad" inicial para lograr la adopción de sus políticas favoritas. No se trata sin embargo de la manipulación en sentido egoísta de maximización del interés personal sino, en sentido estratégico de combinar información, valores, símbolos, elementos cognitivos y emotivos para crear sentido, claridad e identidad en torno a un problema y su solución, es decir en torno a la políticas públicas. Ese uso estratégico de la información, el modo en que ésta se presenta y se procesa, altera la dinámica de la elección de la política pública al destacar una dimensión del problema sobre otras y permitir que una solución se vea más atractiva que otras (Zahariadis, 2007, p. 77). En definitiva, es el uso estratégico de la información, junto a las ventanas de oportunidad, lo que cambia las políticas y su orientación en el tiempo.

En estos procesos de formulación de políticas, la atención es otro recurso escaso: Los promotores compiten por la atención de los decisores combinando distintos recursos estratégicos con algo de suerte para actuar en el momento de

oportunidad. El enfoque considera que los temas a los que los decisores prestan atención, dependen parcialmente de la estructura de oportunidad que provoca dicha atención. Ello implica que la ventana de oportunidad para promover una política se puede abrir en la corriente del problema o en la corriente de la solución: Cuando se abre “en la corriente del problema, el proceso es consecuente”; es decir, las soluciones o políticas se deciden en respuesta a problemas específicos. Por ejemplo, una inundación o un huracán llama la atención sobre las fallas o deficiencias en el manejo de posibles emergencias y, por lo tanto, la política pública asumida busca solucionar dichas fallas. En cambio, “si las ventanas de oportunidad se abren en la corriente de la política, la atención se enfoca primero a las soluciones antes de que los problemas puedan definirse claramente”. En tal caso, la decisión es política o pragmática ya que la solución o política pública preexiste al problema y busca un razonamiento que la justifique ya que en este caso “lo más importante es la solución que se quiere adoptar más que el problema a resolver” (Zahariadis, 2007: p. 75-76). El supuesto de que la decisión a veces se guía por la lógica normal “problema busca solución” y con frecuencia también por la lógica “solución busca problema”, contradice, una vez más, los supuestos racionalistas de enfoques como el modelo del ciclo o el modelo de la elección racional y muestran el desorden por el que atraviesan los procesos decisorios.

Por otro lado, la atención también está influenciada por las estrategias y habilidades manipuladoras y los símbolos que utilizan los promotores para atraerla. Los símbolos poseen funciones tanto emotivas como cognitivas: transmiten un mensaje simple y despiertan emoción. Las oportunidades de asociar con éxito las corrientes del problema, de las políticas públicas y de la política son mayores cuando en medio de la ambigüedad, “los promotores relacionan símbolos de un orden mayor con sus propuestas favoritas. (Zahariadis, 2007: p. 76).

De este modo, las oportunidades, siempre que sean capitalizadas por los promotores, “ayudan a enfocar la atención en un número limitado de dimensiones de un problema en un momento determinado. Esto significa que la atención de los decisores se focaliza y se fija en determinadas dimensiones de los problemas, no debido al cambio en sus preferencias sino debido a que el contexto (que es también aprovechado por los promotores de políticas) activa distintas preferencias (Jones, 1994 citado en Zahariadis, 2007, p. 76).

A partir de esta breve exposición consideramos que el enfoque de corrientes múltiples, aunque es un marco convencionalmente usado para analizar el cambio en las políticas públicas, provee categorías que pueden ser relevantes para explicar el cambio en las relaciones gobierno-élite agroindustrial. Proponemos esta adaptación a partir de considerar que los cambios sustantivos en las políticas obedecen o expresan (aunque no únicamente) cambios en la correlación de fuerzas entre los actores que forman parte de un campo de decisiones de políticas públicas, siguiendo a Errejón (2011, p. 6) son “las correlaciones de fuerzas [las que] se solidifican en instituciones y en políticas”. De modo más general, siguiendo a Poulantzas, (1968, p. 31) las propias estructuras estatales, son construcciones históricas que resultan del proceso de afianzamiento de la hegemonía de una clase, que se configura dentro de un equilibrio de fuerzas inestable, en el que se dan compromisos tanto con las clases dominantes como con los dominados, en virtud de lo cual el Estado, sus instituciones, sus decisiones, sus clases en el poder expresan una determinada condensación de relaciones de fuerzas.

Consideramos que en periodos históricos de disputa inter-hegemónica, los cambios en la correlación de fuerzas se nutren tanto de las relaciones estructurales entre política y economía como de condiciones coyunturales o de contexto que a veces pueden jugar un papel determinante en el curso de los hechos al disponer en el ambiente ciertos elementos que, capitalizados por algunos actores, devienen en recursos de poder capaces de modificar o revertir

las posiciones de actores en el tablero político así como los resultados del juego.

Con estas consideraciones valoramos una perspectiva de análisis del contexto o situaciones de contexto que permiten el cambio en las relaciones del gobierno del MAS con la élite agro-industrial. Consideramos que al menos tres variables del enfoque de corrientes múltiples resultan relevantes para explicar, desde una perspectiva contextual, el cambio relacional Gobierno – élite agro-empresarial: el concepto de “ambigüedad”; el concepto de “correlación de fuerzas” y el concepto de “agencia estratégica”. A continuación, proponemos una definición adaptada de estos conceptos para analizar el cambio relacional entre el gobierno y la élite agroindustrial:

***Ambigüedad:*** en el MCM la ambigüedad se refiere a la ausencia de claridad en la definición de los problemas que los decisores de políticas deben resolver así como de los objetivos que han de guiar la gestión. Podemos interpretar esto como la ausencia de un diagnóstico realista sobre las posibilidades de gestión así como de un programa claramente definido de lo que se va a implementar en cada campo de políticas. Esto se agrava por la explosión de demandas y propuestas para atender un sin número de problemas propios de la gestión. En nuestro objeto de estudio, la ambigüedad se traduce como la indefinición clara del programa de medidas o políticas a aplicar en materia agraria, a disposiciones ambivalentes en algunas medidas de gobierno que albergan objetivos disonantes o, en su extremo, contradictorios. De otro lado, el componente que agrava la ambigüedad “el acceso fluido de participantes que arrojan problemas y soluciones en general sin ninguna conexión entre sí a efectos de que sean tomadas por los gobernantes” expresa, en parte, una particularidad del MAS a su llegada al gobierno, cuyo cariz no es el de un aparato electoral convencional sino un instrumento político de una articulación de movimientos sociales con demandas y vertientes ideológicas diferenciadas

que también entran en competencia por asentar sus propuestas como parte de la agenda de gobierno o como políticas oficiales del nuevo Estado.

***Correlación de fuerzas:*** en el MCM encontramos la noción de *correlación de fuerzas* bajo el concepto de corriente de política, ésta última se define como las condiciones políticas favorables a la recepción de ideas y propuestas por parte de una audiencia decisoria (gobierno) y en parte pueden estar relacionadas con el papel que cumplen algunos actores coyunturales que entran en juego y posibilitan esa disposición favorable. Para nuestro estudio proponemos la siguiente adaptación: emplear el concepto de correlación de fuerzas en vez de corriente de política considerando que buscamos conocer las condiciones o razones que producen el cambio relacional entre el gobierno del MAS y la élite agroindustrial cruceña, asumimos que este cambio en la relación se materializa o se expresa en políticas públicas concretas en función del grado en que cambia las relaciones de fuerza que marcó la interacción entre el primer gobierno del MAS y la élite agroindustrial. La teoría política nos permite definir las políticas públicas como parte del espectro institucional de un Estado y a su vez, siguiendo los planteamientos teóricos de autores como Poulantzas (1968, p. 31) como construcciones históricas que se configuran dentro de un equilibrio de fuerzas inestable por lo que expresan una determinada condensación de relaciones de fuerzas”. A partir de aquí asumimos como supuesto inicial que el origen contextual del cambio relacional, por ende de las políticas derivadas de ello, está en un cambio en la correlación de fuerzas entre el bloque en el poder (el gobierno del MAS) y el bloque contra hegemónico (del que era parte la élite agroindustrial) que resistió al gobierno del MAS y su proyecto. Este punto de partida supone relativizar la idea de que el cambio relacional (o la reconfiguración de las alianzas sociales del gobierno) obedece a modificaciones en las visiones, ideas o creencias de los actores gubernamentales y plantear, al menos inicialmente, que los cambios en el contexto político y en la correlación de fuerzas modifican los escenarios de disputa, activan oportunidades de

actuación y, por tanto, también prioridades gubernamentales distintas a las iniciales.

En este sentido definimos el concepto de “correlación de fuerzas” como el flujo de relaciones de poder entre dos fuerzas políticas confrontadas en un contexto específico, es decir, en el escenario en el cual se organizan y confrontan las fuerzas antagónicas. Este flujo se define en las oportunidades del juego político coyuntural, pero a su vez manteniendo un vínculo con causas orgánicas. Es decir, la forma en que se define la correlación de fuerzas no deja de estar articulada o situada sobre determinadas estructuras de orden económico, histórico, cultural, internacional etc. que definen sus características básicas, su alcance y sus límites.

Emplear el concepto de correlación de fuerzas como variable a observar, nos lleva a introducir la tercera categoría que consideramos relevante para comprender el acercamiento y consolidación de la alianza Gobierno-élite agroindustrial: el concepto de agencia estratégica.

**Agencia estratégica:** En el MCM la agencia estratégica es una capacidad de los promotores de políticas para manipular distintos recursos orientados a captar la atención de los decisores y convencer a cerca de las virtudes de sus propuestas como las mejores soluciones a determinados problemas de la agenda pública. Aquí el sentido de la manipulación de recursos no implica la acción egoísta o engañosa sino el empleo creativo, estratégico de distintos recursos para crear significados que permitan situar a sus propuestas como las mejores alternativas para determinados problemas públicos. En nuestro objeto de definimos la agencia estratégica como la capacidad política de los actores para lograr sus objetivos optimizando sus intereses, esto implica, la capacidad de producir la alianza gobierno-élite agro-empresarial en condiciones de intercambio ventajoso mutuo, pero conservando la capacidad definitoria del juego y sus reglas, es decir, conservando la correlación de fuerzas a favor.

Observamos la agencia estratégica mediante la identificación del margen de libertad de acción protagónica del gobierno para provocar una posición ventajosa en la negociación con el agroempresariado y alcanzar en máximo grado posible sus objetivos. David Crocker (2008), uno de los exponentes de la teoría de la agencia, plantea una definición analítica que consideramos útil para observar la agencia política gubernamental en el proceso de alianza con los empresarios agroindustriales. Según Crocker, una persona (o grupo) es agente con respecto a la acción X en la medida en que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Autodeterminación: el agente decide por sí mismo realizar X.*
- b) Orientado a razones: el agente basa su decisión de hacer X en razones.*
- c) Acción: el agente realiza o tiene un rol en la realización de X.*
- d) Impacto en el mundo: el agente contribuye o causa algún cambio en el mundo (Crocker, 2008, p. 157).*

Para complementar se puede señalar que la agencia política no solo depende de las capacidades, talentos y recursos de que dispone el agente, sino fundamentalmente de cuáles son sus razones para el objetivo que persigue y de cuál es la evaluación que sus interlocutores realiza de esas razones. En este sentido un actor o individuo es agente no solo si puede presentar razones para su objetivo de agencia, sino también si esas razones resultan convincentes para sus interlocutores, y si su objetivo de agencia es logrado. Sin embargo, “la calidad de agente no es absoluta”, es decir, “no es completamente nula aún si todas las condiciones no suceden simultáneamente”. Por ejemplo, “aunque un actor sepa que sus razones no serán suficientes para convencer a sus interlocutores [pero pese a ello] decide correr el riesgo, ya es suficiente para percibirse razonablemente como un agente en el intercambio político”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> García Facundo (2015) “Agencia política y legitimidad en la democracia deliberativa” en *Eidos* nº 22, págs. 225-252. ISSN 2011-7477

Exploramos cómo se manifiestan empíricamente estas tres variables tanto en la relación gobierno-élite agroindustrial como en las políticas asumidas en materia agraria y de tenencia de la tierra: Exploramos cómo se manifiesta la ambigüedad, tensiones o incoherencias en las primeras políticas del primer gobierno del MAS en materia agraria; luego analizamos el modo en que dicha ambigüedad se despeja o se define mediante la flexibilización de decisiones o políticas en materia agraria, su grado de distanciamiento respecto del primer programa agrario que el gobierno buscó implementar y el acercamiento o búsqueda de acuerdo con la élite agroindustrial. En este apartado también buscamos dar cuenta de las condiciones de contexto que permiten la flexibilización para en el capítulo tres dar cuenta de las condiciones que permiten el afianzamiento de la alianza, así como la capacidad agencial del gobierno para entablarla en las condiciones más favorables a sus intereses.

## 1.2. Caracterización del primer Gobierno del MAS y de élite agroindustrial.

### 1.2.1. Perfil político-ideológico del primer gobierno del MAS (2006-2009)

Es imposible caracterizar a un gobierno, como el de Evo Morales, que dirigió el Estado Boliviano a lo largo de catorce años, sin considerar su evolución histórica en el tiempo. Desde su arribo al poder, el gobierno del MAS ha experimentado cambios tanto en su composición social como en su perfil ideológico y estas transformaciones corren en paralelo a los cambios que sufrió su relación con la élite agroindustrial. Sin embargo, como punto de partida nos interesa caracterizar únicamente el primer gobierno del presidente Morales a fin de comprender el carácter de su relación inicial con la élite agro-empresarial. En esta caracterización, destacamos rasgos singulares del MAS como organización partidaria, sus componentes ideológico-discursivos, el estilo político del presidente Evo Morales, así como la concepción de política, poder y gobierno en uno de sus principales estrategias.

### 1.2.1.1 El Movimiento al socialismo MAS: Un partido-movimiento:

Hacia el 2005 el Movimiento al socialismo no era en estricto sentido un partido convencional<sup>19</sup>, su constitución y funcionamiento interno era el de un movimiento político asentado en un conglomerado de organizaciones sindicales-campesinas, indígenas y urbano-populares. Por tanto, expresaba identidades y demandas diferenciadas, aunque unificadas en el proyecto hacia la toma del poder.

El ascenso del MAS al gobierno en 2005, supuso un giro a la izquierda en la política boliviana que, tras el periodo de crisis<sup>20</sup> política y social que antecede a su llegada, despierta la expectativa e ilusión ciudadana planteando al nuevo gobierno el desafío de construir un modelo económico y político alternativo, orientado a generar mayor inclusión social y equidad en la distribución de las riquezas.

Por su propio origen histórico en el campo de la resistencia, el enfrentamiento y la lucha callejera, el MAS funciona en una dinámica distinta a la de los partidos tradicionales provenientes del ciclo de *democracia pactada*, cuestionada por la toma de decisiones elitarias con escaso protagonismo social. De acuerdo con Zuazo (2009, p. 62) la democracia interna del MAS integra al menos tres rasgos: “prácticas asamblearias en la toma de decisiones”, es decir, propuestas que emergen (aunque no sólo) desde abajo y que luego entran en una dinámica de acuerdo con el poder ejecutivo; “unidad partidaria” y “acatamiento orgánico de las decisiones”<sup>21</sup> y; el “carácter activo de las bases sociales” mediante la iniciativa política, movilización y acciones de defensa del proyecto político.

---

<sup>19</sup> El MAS tiene su origen fuera del sistema político, emerge como movimiento, deviene en partido político, pero se asume como un instrumento de lucha ajeno al sistema de partidos tradicionales.

<sup>20</sup> Se conoce este periodo de crisis del Estado neoliberal como el “ciclo rebelde” que abarca los años 2002-2005.

<sup>21</sup> Una práctica a costa del pluralismo político que, sin embargo, fue asumida como un arma efectiva de resistencia ante un Estado respecto al que las clases subalternas no se sienten integradas. Luego el acatamiento orgánico también será asumido como una forma de legitimación de las decisiones gubernamentales.

Esta capacidad organizativa acumulada del MAS para la protesta tuvo su mayor expresión en situaciones extremas de polarización, donde se constata no sólo una alta capacidad movilizadora para el enfrentamiento, sino que además “son estos momentos los que permiten un mayor grado de cohesión de las bases del partido”. Cabe aclarar continuando con Zuazo (2009, p. 62-63) que la contracara de la capacidad organizativa del MAS, en este periodo, es:

*Su bajo desarrollo institucional, expresado en una baja formalización de la vida partidaria en sentido de la insuficiencia o ausencia de normas y mecanismos impersonales que tengan legitimidad y rijan la vida interna del partido, especialmente en lo que se refiere al procesamiento de los conflictos. [...esto significa que]...ante la debilidad institucional del partido, éste necesita para cohesionarse un enemigo externo dispuesto al enfrentamiento.*

De este modo, los parlamentarios del MAS en sus inicios, durante el primer periodo de gobierno, consideraban las alianzas y los pactos político-partidarios como “una forma de traición al voto ciudadano”, como una concesión al enemigo y no como la búsqueda, junto con el adversario, de un camino para el encuentro del bien común<sup>22</sup>. Esta percepción dentro del MAS tiene dos fuentes: por una parte, “la experiencia de las alianzas partidarias en los 25 años de democracia” y por otra, “un trasfondo de largo plazo relacionado con la desconfianza frente al *otro* que conlleva la condición colonial, allí también se explica la sobrevaloración de la unidad”(Zuazo 2009, p. 54).

#### *1.2.1.2. Componentes ideológico-discursivos al interior del MAS*

Por su propia constitución interna, el MAS alberga en su interior diversos referentes ideológico-discursivos: A decir de Argirákis (2011, p. 129-130) “tres referentes o subprocesos son bastante claros: un componente *neonacionalista-*

---

<sup>22</sup> Concepción del adversario político que explica parcialmente la imposibilidad de lograr una concertación nacional en el escenario de la Asamblea constituyente del 2006-2008.

*estatista* que se expresa nítidamente en el intento de consolidación de la agenda de octubre de 2003”: la propuesta de dismantelar el neoliberalismo y el Estado colonial; fundar el Estado plurinacional y, transitar hacia un modelo de capitalismo de Estado, basado en la explotación de hidrocarburos, el asentamiento de la industria y el cambio de la matriz productiva. De allí que ya el Plan nacional de desarrollo del primer gobierno del MAS, “plantea una alianza con el pequeño, mediano y gran empresariado para generar la industrialización” (Cunha Filho y Santaella Gonzalves, 2010, p. 193). En esta vertiente neonacionalista-estatista el sector privado-industrial es un aliado del Estado y éste último asume un rol de asistencia de la matriz económica productiva.

Frente al referente nacionalista, una segunda vertiente ideológica discursiva se identifica como *socialismo comunitario* cuyo planteamiento central gira en torno a la descolonización del Estado, el reconocimiento de la pluriculturalidad y la interculturalidad como pautas del relacionamiento social y, la alianza obrero-indígena como sujetos histórico-políticos. Difiere de la línea *neonacionalista-estatista*, al proponer la transferencia de la titularidad de las fuerzas económicas y productivas, de la lógica privada a la lógica comunitaria. No obstante, el neonacionalismo y el socialismo comunitario tienen en común que ambos proponen una matriz económica-productiva dentro del horizonte del desarrollo moderno.

El Tercer componente ideológico-discursivo al interior del MAS está dado por la *cosmología del vivir bien*, cuya novedad respecto a las vertientes antes mencionadas es el planteamiento de un modo de vida o de desarrollo alternativo y superador del paradigma moderno-industrial, es decir, un horizonte post-capitalista y post-socialista. Lo cual implica una matriz económica y productiva de otro tipo. Esta vertiente ideológica tiene su mejor expresión en lo que se conoce como la agenda del TIPNIS de 2011<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Para más detalles, Ver: “Plataforma de demandas de la VIII macha indígena”, en Guzmán, 2012, p. 21-24: Disponible en: <https://www.nacionmulticultural.unam.mx/mezinal/docs/5252.pdf>

Estos tres componentes o líneas ideológicas, como es natural, se expresan en el discurso político del gobierno así como en la configuración misma de los actores de la clase político-decisoria de la primera gestión del MAS. En este sentido resulta importante destacar algunas características de la composición del primer gabinete ministerial así como de la bancada del partido de gobierno en la Asamblea constituyente. Consideramos que estos son referentes de la fisonomía político-ideológica del primer MAS en el gobierno:

Primero cabe anotar que la Asamblea Constituyente, instalada 6 meses después de la posesión del presidente Evo Morales, es un escenario político-institucional que expresa el perfil de clase del nuevo bloque en el poder así como los referentes ideológicos internos, proyectos y agendas en disputa tanto al interior del MAS como a nivel nacional. En principio, destaca el perfil étnico de la composición de la Asamblea, siendo una primera manifestación no solo de la heterogeneidad étnico-cultural boliviana sino también un síntoma del inicio del proyecto descolonizador del Estado. Si se observa la composición de la bancada de constituyentes del MAS, con 137 de un total de 255 asambleístas<sup>24</sup>, la gran mayoría de ellos, 100 de los 137, se identifica como indígena o alude a su condición étnica. Esta adscripción a algún referente identitario-originario se explica, en parte, por el contexto mismo de politización del debate en torno a la condición colonial del Estado y del poder así como la significación de la presencia indígena como indicador inicial de la descolonización. En este sentido es conveniente observar esta composición tomando como referencia el origen de clase de los representantes del MAS en la Asamblea Constituyente: En la composición destacan profesionales de clase media, mayormente abogados, periodistas, economistas, administradores y sociólogos sumando un total de 50 asambleístas de formación universitaria, a los que se suman 23 profesionales técnicos principalmente profesores, enfermeras, electricistas, metalúrgicos etc. Pero destaca principalmente una variedad de dirigentes sociales, entre campesinos, vecinales, gremiales, cocaleros, sindicales e indígenas, sumando un total de 31 asambleístas, y otros, no precisamente dirigentes, provienen de

---

<sup>24</sup> Seguido por PODEMOS, con 60 asambleístas, como segunda fuerza con peso político relevante.

ocupaciones populares: comerciantes, transportistas, mineros, agricultores, artesanos, costureras, microempresarios que suman un total de 28 asambleístas.

Esta composición social-ocupacional indica el origen popular de la bancada constituyente del MAS, que es un rasgo que marca y distingue al primer gobierno de Evo Morales y al MAS como una fuerza política constituida por una articulación diversa de sectores social-populares del campo y la ciudad. Un hecho simbólico fue también el nombramiento en la presidencia de la Asamblea de una mujer<sup>25</sup> campesina-indígena proveniente de la Federación de Cocaleros del Chapare.

Segundo, también la composición del primer gabinete del gobierno del MAS expresa esta pluralidad popular articulada en torno al partido. Destaca la presencia indígena en las carteras de decisión más importantes: uno de los ideólogos aymaras del Estado plurinacional, David Choquehuanca, asume la cartera del Ministerio de asuntos exteriores, anunciando un nuevo tiempo que permitiría a todos "vivir bien". Destaca también la presencia de mujeres provenientes de las filas de la dirigencia campesina y sindical en carteras importantes como justicia, salud y desarrollo económico. Del mismo modo, el primer gabinete incluyó a luchadores e intelectuales conocidos por su trayectoria de izquierda como Alejandro Almaraz, Andrés Solís Rada y Carlos Villegas en las carteras de Desarrollo rural y tierras, Hidrocarburos y desarrollo sostenible respectivamente. Otros dirigentes de organizaciones vecinales y mineras, que destacaron en las movilizaciones de la guerra del agua y la guerra del gas, también formaron parte del gabinete inaugural del gobierno del MAS. El círculo más cercano al presidente Morales, que se mantuvo prácticamente invariable a lo largo de su paso por la presidencia de Bolivia, estuvo marcado por la presencia de intelectuales, indígenas y hombres fuertes vinculados a las fuerzas armadas: tales como Carlos Romero y Juan Ramón Quintana en las carteras del ministerio de Gobierno y el ministerio de la presidencia, Luis Arce

---

<sup>25</sup> Silvia Lazarte. Su nombramiento simbolizaba lo revolucionario del proceso en sentido de inclusión de los sectores marginados de la vida política y social boliviana.

en la cartera de hacienda, el canciller David Choquehuanca y el vicepresidente Álvaro García Linera. Esta composición específica del núcleo de gobierno expresa en cierto modo la alianza sindical-popular-indígena que expresa el primer MAS en el poder y la naturaleza preponderantemente política de la primera gestión.

### *1.2.1.3. Discurso y estilo político del presidente Evo Morales*

Desde el punto de vista del discurso oficial, el gobierno de Evo Morales combina la veta ideológica nacionalista con la veta indigenista. Siguiendo a Mayorga (2008, p. 31) “el componente nacionalista pone énfasis en la necesidad de un papel protagónico del Estado en la economía y en la redistribución de las riquezas”; la veta indigenista se expresa en la aprobación de una nueva constitución caracterizada por la incorporación de “demandas de identidades étnicas y derechos colectivos que incluyen, mediante las autonomías indígenas, una propuesta de redistribución territorial del poder”.

Este perfil discursivo del gobierno del MAS se combina con un estilo político dual caracterizado por una retórica radical y el despliegue de decisiones moderadas en diversas coyunturas críticas<sup>26</sup>, que en los hechos permite al partido ocupar una posición más de centro que de izquierda radical. Siguiendo a Mayorga (2008, p. 28) esto sirve al gobierno para ordenar y dominar el espacio político en la medida en que “el manejo de una retórica radical evita la posibilidad de la enunciación de críticas desde las vertientes de izquierda o del indigenismo y las decisiones moderadas descomponen los cuestionamientos de los adversarios políticos y partidos liberales de oposición”.

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, en ocasión de la renuncia presidencial de Sánchez de Lozada, apoyando la sucesión constitucional en octubre de 2003; también en la realización de un referéndum sobre hidrocarburos en 2004, adoptando una posición legalista respecto a la nacionalización; y, finalmente, propiciando un acuerdo partidista en junio de 2005 para canalizar institucionalmente las demandas sociales, mediante la asamblea constituyente y el referéndum sobre autonomías (Mayorga, 2008, p. 28).

En la práctica política del gobierno, este estilo político-discursivo dual se traduce en la combinación de “incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica”. Incertidumbre estratégica en tanto la retórica radical se acompaña con la ausencia de un proyecto político elaborado de manera programática (como oferta electoral) que luego se traduzca en agenda gubernamental”. En el segundo caso, el componente “moderado” permite ir delineando el proyecto político en el transcurso de la gestión gubernamental en función de las condiciones políticas (Mayorga, 2008, p. 33).

Sin embargo, aunque el MAS termina ocupando el “centro” del campo político nacional, se debe considerar que en ocasiones, la exacerbación de su radicalismo discursivo<sup>27</sup>, alimentó la polarización política y social, creando condiciones desfavorables para la concertación en torno a las medidas gubernamentales; pues en general este radicalismo discursivo capitaliza clivajes histórico-sociales (el clivaje étnico principalmente) que conducen a expresar propuestas particularistas.

#### *1.2.1.4 Estado y política en la visión de los intelectuales del MAS (Álvaro García Linera)*

En este punto nos permitimos identificar la concepción de política en uno de los principales intelectuales del gobierno del MAS: el ex vicepresidente Álvaro García Linera, quien cumple el papel estratégico-político dentro de la élite gubernamental.

\*Estado como monopolio y política como hegemonía

Álvaro García Linera es quizás uno de los pocos intelectuales latinoamericanos que tiene la oportunidad de combinar reflexión y producción intelectual en paralelo con el ejercicio práctico del poder. Sus contribuciones intelectuales dejan ver su adscripción teórica-ideológica marxista y desde allí la concepción

---

<sup>27</sup> por ejemplo, durante el primer periodo de gobierno, la propuesta de una Asamblea constituyente con carácter plenipotenciario, facultada para constituir el Estado plurinacional

de política y poder en base a la cual perfila, desde su papel como el segundo hombre del Estado Boliviano, el mapa de ruta del *Proceso de cambio*.

En sus obras, García Linera reconoce que, a partir del ciclo de experiencias de gobiernos progresistas en América Latina, la política ha dejado de ser una dimensión que se concentra en el Estado para ser algo que excede y va más allá de él. De allí que caracterice el esquema boliviano de gobernabilidad como un sistema dual que combina la toma de decisiones desde lo político institucional por un lado y, la toma de decisiones desde el ámbito popular callejero de la sociedad civil movilizadora, por otro. Pese a ello el ex vicepresidente atribuye una centralidad inconfundible al Estado en tanto “nudo de condensación del flujo político de la sociedad” y expresión de la correlación de fuerzas de una determinada época (García Linera, 2010<sub>b</sub>, p. 13).

Esta mirada del Estado en García Linera, manifiesta la combinación de las perspectivas leninista y Gramsciana, en la medida en que integra las dimensiones de poder (como dominio coercitivo del Estado) y hegemonía (como consenso intelectual-moral de la sociedad civil). En la concepción del ex vicepresidente, “el Estado es una máquina relacional” con tres dimensiones fundamentales: una materialidad expresada en instituciones y aparatos de violencia legítima; un sistema de ideas, creencias y sentidos que dan soporte legitimador a la dominación estatal y; una estructura de correlación de fuerzas que expresa el sistema de distribución del poder preponderante (aunque siempre inestable) en un determinado tiempo: “Todo Estado, el conservador y el revolucionario, el que está establecido y el que está en transición, es materia, es institución, es organización, es correlación de fuerzas, pero también es idea, es sentido común, es fuerza movilizadora en el ámbito de la ideología” (García Linera, 2014<sub>a</sub>).

A su vez, García Linera define “Estado como monopolio”, no sólo de decisiones sino de recursos, el principal de ellos, el uso de la violencia legítima a través de sus aparatos coercitivos, a los que se suman el monopolio de la *universalidad*, en tanto únicamente el Estado encarna o difunde la idea de que expresa el bien

común, el interés general de la sociedad; el monopolio de la *legitimidad*, que indica su condición de titular del consenso social en torno a la dominación que ejerce sobre la sociedad; y el monopolio de la *recaudación* que habilita su facultad redistributiva social<sup>28</sup>.

El ex vicepresidente, aplica esta caracterización del Estado al ciclo de gobiernos progresistas latinoamericanos, signado por transformaciones impulsadas por el protagonismo activo de los movimientos sociales. Desde esta mirada, traza lo que denomina *Estado integral*: una forma superior y posliberal de desarrollo político de la sociedad, que, en la visión de García Linera, sería el horizonte al que se dirige el Proceso de cambio.

El Estado integral como horizonte, alude a la combinación, disolución o superación de dos lógicas contradictorias al interior de los Estados del ciclo progresista latinoamericano: la naturaleza monopólica del Estado y la naturaleza democratizadora de todo proceso revolucionario. Aunque para García Linera esta contradicción es “creativa”<sup>29</sup>, deberá en el mediano o largo plazo, ser superada para dar lugar al *Estado integral*.

El Estado integral

*Alude a un Estado en cuyo seno se fusiona la sociedad, en la medida en que ésta última empieza a apropiarse, cada vez más, de los procesos de decisión, pero, a su vez, el Estado se fusiona y se disuelve en la propia sociedad, en la medida en que éste empieza a apropiarse de las funciones (de gestión y protección social) que habitualmente cumple el sindicato o las organizaciones de la sociedad civil [Lo cual, reconoce García Linera] conlleva un debilitamiento de las estructuras autónomas de la sociedad (García, 2011, p. 30, 34).*

En línea con esta visión, para García Linera, en cualquier etapa del proceso de cambio, “no es posible imaginar el Estado por fuera de la sociedad [...] el

---

<sup>28</sup> “Estado, revolución y construcción de hegemonía”. Discurso inaugural de Álvaro García Linera en el VI Foro Internacional de Filosofía, Venezuela, 28 de noviembre de 2011.

<sup>29</sup> En tanto la movilización y participación social y dinamiza el avance del proceso de cambio

Estado es una manera de estar de la sociedad [...] la fuerza del Estado proviene de la fuerza de la sociedad, de su manera de ser, de estar articulada o desarticulada como Estado” (García Linera, 2021, p. 38-39).

García Linera admite que el Estado boliviano continúa siendo monopolio “Un monopolio por el que la gente se siente representada, con el que puede dialogar, pero sigue siendo un monopolio [y] un gobierno progresista se mueve en esos márgenes [...] cuando deja de ser monopolio ya no es Estado, pasa a ser otra sociedad” (García Linera, 2021, p. 43).

“Hay Estado mientras éste conserve su rasgo monopólico, independientemente de su sostén orgánico en la fuerza de las clases populares [y]... pasa a ser *Estado integral* únicamente cuando, a través de su construcción en el tiempo, este se disuelve y se hace parte de la sociedad dejando de ser ya monopolio y concentración de decisiones. El ideal es una sociedad autónoma que pueda prescindir del Estado y que el poder de éste último se desvanezca en la propia sociedad; ese es el horizonte socialista que dinamiza al proceso de cambio (Linera, 2011, p. 30-34).

En esa mirada general del Estado se ancla la concepción y la práctica política desplegada por quien es considerado el principal estratega del proceso de cambio: una combinación de razonamiento político en clave de construcción de hegemonía por un lado y, en clave de derrota física del enemigo por otro: “[...] política es por definición la construcción de hegemonía [pues] toda revolución debe ganar previamente en el terreno cultural, en la disputa del sentido común de la sociedad” (García, 2011, p. 39). La “política es fundamentalmente la lucha por la dirección de las ideas dirigentes, de las ideas movilizadoras de una sociedad [...] todo revolucionario que lucha por el poder, ha de saber que el Estado es mitad materia y mitad idea” (García Linera, 2014<sub>a</sub>).

En esta misma línea Gramsciana, García Linera comprende que la política implica fases de disputa diferenciadas, no absolutamente, pero sí lógicas y recursos de lucha política que preponderan en una u otra etapa. Así en su teoría como en su práctica política se puede ver la lógica política que

prepondera en distintos momentos del *Proceso de cambio*: primero, la fase de disputa interhegemónica entre bloques antagónicos de poder con capacidad y fuerza equiparables; una etapa que implica el choque de fuerzas y el uso de todos los medios disponibles para la derrota del enemigo. Es la política vivida como una guerra a muerte, en sentido smithiano, tanto por la instalación del sentido común, como por la adhesión social convertida en fuerza movilizada. Es el momento que Linera denomina “empate catastrófico” entre dos estructuras políticas diferenciadas y antagonizadas.

Periodos de este tipo se estabilizan, en perspectiva de Linera, a través de un momento o instante decisivo: un hecho político a partir del cual la pugna política generadora de desorden y polarización social creciente, “es resuelta mediante una serie de hechos de fuerza que consolidan duraderamente un nuevo [o reconstituyen el viejo] sistema político, una nueva correlación de fuerzas (García Linera, 2010, p. 13). Se trata de un instante decisivo en el que aflora el realismo político del uso de la violencia estatal en su máxima intensidad, pues se trata de la batalla crucial para la victoria o la derrota.

Esta lógica política de raíz leninista, se puede observar en varios momentos de choque de fuerzas y de decisiones que tuvieron como consecuencia la desestructuración parcial o completa del poder de las fuerzas opositoras al MAS, es decir, la finalidad de invertir la correlación de fuerzas: el más emblemático de estos momentos, el denominado caso terrorismo<sup>30</sup> a partir del cual se desarticula y se fragmenta el bloque cívico-regional que, entre 2006 y 2008, jugó el rol contra-hegemónico al MAS; otros hechos como la masacre de por venir, la división de organizaciones sociales que manifestaron disidencia<sup>31</sup> y el uso del aparato judicial como recurso para la desarticulación de

---

<sup>30</sup> Actualmente se pone en duda de la veracidad de este caso, que fue descubierto por el gobierno como un plan de la dirigencia cívico-regional cruceña para, en alianza con mercenarios extranjeros, dividir Bolivia y asesinar al presidente Evo Morales. En el caso se vieron implicados varios dirigentes regionales como financiadores u operadores, provocando la apertura de un entramado de procesos judiciales que rápidamente suscitó la clandestinidad y posterior fuga de varios dirigentes cívicos y políticos cruceños. Otro buen número de dirigentes que no huyeron, enfrentaron largos procesos penales en los estrados judiciales (Jordán, citado en Marca 2014, p. 199).

<sup>31</sup> Esto se hace mediante la constitución de organizaciones paralelas afines al partido de gobierno.

movilizaciones prolongadamente incontenibles<sup>32</sup> también ejemplifican el realismo político del ex vicepresidente.

A este hecho de fuerza que dirime el empate catastrófico y que a su vez da inicio a un periodo de estabilización hegemónica, continua una lógica política distinta: la ampliación del consenso interclasista con miras a la expansión hegemónica más allá del ámbito de las clases populares:

*La revolución ha de preservar su núcleo duro heroico, revolucionario, pero su profundización requiere su expansión hacia las otras clases sociales [un consenso interclasista que] corre el riesgo de debilitar su núcleo social revolucionario o su proyecto transformador* (García Linera, 2011, p. 39-41).

En esta fase de irradiación y búsqueda de ampliación del consenso social también opera la clave leninista del razonamiento político de García Linera, en la medida en que la política despliega tácticas orientadas a asegurar la derrota física del adversario y su condición subordinada: “al adversario hay que derrotarlo, eso es Lenin, al adversario hay que incorporarlo, eso es Gramsci, pero no se incorpora al adversario, en tanto adversario organizado, sino en tanto adversario derrotado” (García Linera, 2014 a). Entonces, “si los indígenas quieren consolidarse como núcleo dirigente del Estado, tienen que mostrar que son capaces de recoger y llevar adelante también los intereses de la clase media, del empresariado boliviano, y aislar a muy pocos, a unos que son irreductibles, pero quitándoles su base social” (García, 2008, p. 28).

La construcción de hegemonía en García Linera implica “expandirse lo suficiente para potenciar a unas clases y debilitar a otras, pero conservando el núcleo duro”. Es decir, articulaciones pensadas en sentido táctico de conservar siempre una posición dominante en la correlación de fuerzas:

*Hegemonía en ese sentido también implica derrota física y material del adversario, pero luego tienes que incorporarlos, bajo tus términos y*

---

<sup>32</sup> Ejemplifican esta lógica, los conflictos del TIPNIS, el conflicto minero cooperativista del 2016, emblemático por el ajusticiamiento de un viceministro.

*condiciones, modificar sus demandas y ensamblarlas, modificarlas y ensamblarlas [...porque] si sólo te aferras a tu núcleo duro y abandonas lo otro, lo otro se reconstituirá, se rearmará y te golpeará [...]*<sup>33</sup>.

García Linera entiende que este proceso de articulaciones o rearticulaciones es la mejor expresión del arte de la política, en el sentido de conducir un equilibrio entre apertura (a otras clases) y contracción (fortalecer el núcleo duro) que no tiene recetas, ni soluciones preestablecidas, se trata de “vivir la contradicción” que en política implica a veces “articulaciones situacionales”<sup>34</sup>, es decir, un juego que marcha al ritmo de la correlación de fuerzas.

Hemos dicho que paralelo al proceso de ampliación del consenso, el *punto de bifurcación*, apertura una nueva etapa: la gestión del Estado, donde la disputa política-hegemónica no pierde centralidad<sup>35</sup>, pero en la que las decisiones sobre la economía cobran una preponderancia que previamente no tenían:

*Toda revolución siempre es por oleadas: el momento del ascenso social, es el momento de la comunidad heroica [antagonismo], el momento del sacrificio pleno; el momento del repliegue, de leve descenso social y; el momento de satisfacción de necesidades [gestión gubernamental] (García Linera, 2014<sub>a</sub>).*

Para García Linera, este es el modo realista de entender el Estado en un ciclo de gobiernos progresistas signado por transformaciones impulsadas por el protagonismo activo de los movimientos sociales, pero también “imbuido en

---

<sup>33</sup> Conferencia de Álvaro García Linera en la Universidad Nacional de Córdoba, 25 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dVeDkJgFxWM>

<sup>34</sup> Conferencia de Álvaro García Linera VI foro internacional de filosofía de Venezuela “Estado, revolución y construcción de hegemonía” 17 de abril 2012. Disponible <https://www.youtube.com/watch?v=K9sUyrQi3p0>

<sup>35</sup> “Aunque la economía se vuelve decisivo, tampoco hay que abandonar lo otro, nosotros en gobierno hemos creado capacidad de consumo de sectores que antes vivían en la pobreza, hemos ampliado las clases medias pero un error nuestro ha sido descuidar que esa transformación en lo social sea acompañada de transformación cultural-moral, una democratización en el espíritu de las personas, ahí la derecha ha tomado la iniciativa. En gestión de gobierno es tan importante un buen ministro como un buen revolucionario, dirigente social, sindical, estudiantil porque ahí también se hace una parte fundamental del proceso revolucionario” (Ver: Conferencia de Álvaro García Linera VI foro internacional de filosofía de Venezuela “Estado, revolución y construcción de hegemonía” 17 de abril 2012. Disponible, <https://www.youtube.com/watch?v=K9sUyrQi3p0>).

contradicciones, amenazado por riesgos y retrocesos”. De allí que un modo pragmático de lectura y acción política que Linera él llama marxismo situacional busca “comprender la realidad existente, su dinámica interna, sus contradicciones, sus potencialidades y debilidades y a partir de ello plantear las posibilidades estratégicas y tácticas para potenciar lo común [el proceso de cambio]”<sup>36</sup>.

Ambos componentes fundamentales de la dominación estatal: poder material y hegemonía cultural, así como el *realismo situacional* del ejercicio político, se reflejan en la concepción de García Linera sobre el manejo de la economía en la etapa de gestión gubernamental:

*Cuando los revolucionarios luchan desde la oposición, la política es lo fundamental [...] tus ideas, tus propuestas, el discurso articulador del proyecto de país, pero cuando uno está gestión de gobierno, cuando uno se vuelve Estado, la economía se vuelve decisivo [y] hay que afrontar la realidad del proceso revolucionario*<sup>37</sup>.

*Una economía post-capitalista, no es un tema de mero voluntarismo, la desaparición del mercado mundial no depende de un país, ninguna revolución puede sobrevivir en la autarquía y el aislamiento del mercado mundial, toda revolución, o es un tema continental o es caricatura de revolución*<sup>38</sup>

*Resulta imposible superar la expresión extractivista de la economía boliviana mientras esta sea la única fuente de ingresos para sacar a casi el 40% de la población de la extrema pobreza. El acceso a condiciones básicas de vida resulta imprescindible para crear las condiciones materiales*

---

<sup>36</sup> Conferencia de Álvaro García Linera en la Universidad Nacional de Córdoba. 25 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dVeDkJgFxWM>

<sup>37</sup> Conferencia Álvaro García Linera en la Feria Internacional del libro del zócalo, 19 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwTyUI5uHNg>

<sup>38</sup> Conferencia Álvaro García Linera en la Feria Internacional del libro del zócalo, 19 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwTyUI5uHNg>.

*para pasar a otro tipo de economía, a la economía del conocimiento ¿cómo haces eso?... con lo que hay*<sup>39</sup>.

Es evidente que el vicepresidente reconoce la relación fundamental entre economía y política, así como la necesidad de tomar de decisiones sobre un diagnóstico realista de las condiciones económicas, pero en perspectiva leninista, o sea concentrando el poder en manos de los revolucionarios.

*Se puede dialogar con distintos sectores económicos, hacer concesiones que permitan el crecimiento económico [...] lo crucial en esta pelea es garantizar el poder político siempre en manos de los revolucionarios [...] en la economía se juega el destino de la revolución, porque si en la economía no hay los satisfactores básicos, luego el discurso no cuenta, se cae.*<sup>40</sup>.

Y es que “[...] no puede haber dualidad: poder político en manos de una clase y poder económico en manos de otra clase [porque] tarde o temprano [los empresarios] convierten el poder económico en poder político, no hay buena fe, eso es una regla y en esto hay que tomar medidas muy audaces”<sup>41</sup>. Siguiendo este razonamiento, García Linera considera que la expresión revolucionaria del Estado no está en su aislamiento del mercado internacional sino en soberanía sobre las empresas estratégicas productoras del excedente económico en su rol redistribuidor de las riquezas, en su capacidad de dinamizar el mercado interno, ampliar las clases medias y, mediante de sus decisiones, cambiar la correlación de fuerzas:

*Nuestro trabajo en la vía revolucionaria pos-capitalista es una progresiva desmercantilización selectiva de la economía en ciertas áreas o actividades básicas de la población, donde, desde la intervención del Estado, se*

---

<sup>39</sup> Conferencia Álvaro García Linera en la Feria Internacional del libro del zócalo, 19 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwTyUI5uHNg>

<sup>40</sup> Conferencia Álvaro García Linera en la Feria Internacional del libro del zócalo, 19 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwTyUI5uHNg>

<sup>41</sup> Conferencia Álvaro García Linera en la Feria Internacional del libro del zócalo, 19 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwTyUI5uHNg>

*incorporen lógicas distintas a la lógica de mercado: el valor de uso, en vez de la lógica del valor de cambio o de la ganancia*<sup>42</sup>.

Bajo esta consideración el intelectual del “proceso de cambio” define el gobierno del MAS como un gobierno de transición en el que comienzan a emerger lunares de economía pos-capitalista<sup>43</sup> que luchan por expandirse pero que aún tendrán que convivir, por un buen tiempo, con economía capitalista, sin que ello implique el abandono de la revolución<sup>44</sup>.

El análisis de estos elementos ideológicos en uno de los intelectuales más importantes del gobierno del MAS aportará luz a la hora de comprender la lógica política con que opera el gobierno, en particular, en su acercamiento a la agroindustria y su lógica-estrategica para articular la alianza agroindustrial en condiciones de ventaja política.

### 1.3. Identificación y Caracterización de la élite agroindustrial cruceña.

#### 1.3.1 Sobre el uso de la categoría élite en vez de clase:

Para nuestros propósitos investigativos, empleamos el concepto de élite en vez de clase a fin de realizar una caracterización más precisa del grupo o grupos que protagonizan la alianza con el gobierno del MAS. El concepto de clase en su connotación economicista clásica remite básicamente a grupos de individuos que se definen como tal por una misma categorización de sus formas de relacionarse con los medios materiales de producción (particularmente la forma de obtención de sus rentas), remite también a una conciencia de clase o

---

<sup>42</sup> Conferencia Álvaro García Linera en la Feria Internacional del libro del zócalo, 19 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwTyUI5uHNg>

<sup>43</sup> García Linera señala que la economía post-capitalista supone la incorporación del valor de uso en vez de valor de cambio, y pone como ejemplos las subvenciones que el Gobierno del MAS aplica al precio real de la electricidad, los combustibles, el transporte, los créditos a pequeños productores, los servicios de salud o la educación, considera que son “hilitos, experiencias de socialismo y de justicia social que comienzan a deslizarse por la sociedad buscando gradualmente sustituir la lógica de la ganancia por otro tipo de valor. Ver: Álvaro García Linera en la Feria Internacional del libro del zócalo, 19 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PwTyUI5uHNg>

<sup>44</sup> García Linera en VI foro Internacional de filosofía de Venezuela. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=K9sUyrQi3p0>

creencia en una comunidad de intereses entre un tipo específico de relaciones socioeconómicas. Por otra parte, el concepto de élite, siguiendo la definición básica de Wright Mills, remite a un grupo reducido que concentra recursos de poder y, en virtud de ello, ejerce formas de poder-influencia sobre el resto de su clase y de la sociedad. Dichos recursos de poder no están dados por las condiciones personales de los individuos, sino por condiciones estructurales, culturales y simbólicas. Es decir, por una trama de vínculos e interconexiones que van más allá de la función económica o productiva de los individuos (Mills, 1956, p. 18, 55).

Siguiendo y a la vez ampliando la línea interpretativa anterior, para Scott (2008, p. 28), “el carácter distintivo de una élite es el hecho de detentar un grado de poder” en alguna dimensión de la vida social. En ese sentido es fundamental distinguir con precisión qué formas de poder dan lugar a la formación de las élites, ya que el sólo hecho de poseer riquezas, conocimientos, privilegios etc., no basta para que un grupo sea definido como tal. En estricto sentido, una élite es un grupo que posee o construye ciertos atributos, recursos y capitales que le permite detentar un poder significativo en uno o varios campos de la vida social.

Considerando el vínculo fundamental entre los conceptos de élite y poder es necesario situar teóricamente el concepto “poder”, sus implicaciones y dimensiones: De modo general, continuando en la veta de Scott (2008), podemos distinguir al menos dos corrientes de investigación sobre el poder: La primera se centra en el estudio de organizaciones de poder específicas, observando las estructuras relacionales del poder y concibiendo éste como algo fijo, cuantificable y objetivo en el sentido de que se tiene o se pierde en un momento dado (Lukes, citado en Scott, 2008, p.29). Esta corriente se interesa por observar los aspectos represivos del poder.

La segunda línea, en cambio, concibe el poder no como algo que se concentra en organizaciones soberanas sino, como algo que se difunde en toda la sociedad, como una propiedad colectiva de los sistemas de actores cooperantes, por lo que prioriza el estudio de los aspectos "productivos" del

poder, es decir, la "formación discursiva" del poder. En esta perspectiva se entiende el poder como algo que opera a través de mecanismos de socialización y construcción de sentido que constituyen a los individuos como sujetos con tipos particulares de orientación mental y rutinas habituales de acción. Dentro de esta segunda corriente, Foucault (Citado en Scott, 2008, p.30) enfatizó que "las formas de poder más eficaces y omnipresentes ocurren cuando las personas han aprendido a ejercer la autodisciplina sobre su propio comportamiento. Se han formado discursivamente en subalternos que sin necesidad de la presencia o acción directa de un superior".

De estas dos corrientes de investigación se pueden diferenciar de modo esquemático al menos dos formas elementales de poder social:

El primero alude a una forma de poder basado en la influencia correctiva o un tipo de dominación autoritaria, donde el grupo dominante obtiene su poder por el hecho de tener bajo su control los recursos represivos y de manipulación (medios de violencia, asignación de cargos, erogación de dinero etc.).

El segundo, alude a una forma de dominación basada en la legitimidad y/o la construcción de significados y sentido social, en la que los agentes o grupos obtienen su poder a partir de una construcción discursiva basada en significantes legitimadores de la dominación<sup>45</sup>.

Hasta aquí hemos restringido el uso del término élite a grupos que ejercen alguna forma de poder a partir del monopolio o control de ciertos recursos o estructuras de dominación de orden tanto material como ideológico. (Scott, 2008, p. 32). En esta línea conceptual caracterizamos a la élite agroindustrial, aclarando que ésta es sólo una fracción de la *élite regional cruceña* de mayor amplitud y complejidad.

El empresariado agroindustrial de Santa Cruz es uno de los sectores más importantes de la economía boliviana, su aporte al PIB nacional asciende al

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, los grupos expertos pueden ejercer poder por los símbolos particulares y los significados sociales que monopolizan.

30%. Su importancia económica le posiciona como un sector estratégico para cualquier esquema de desarrollo nacional, por tanto, su grado de poder e influencia sobre las decisiones económicas del país ha evolucionado en paralelo a su creciente participación en la economía boliviana<sup>46</sup>.

Los empresarios agroindustriales de Santa Cruz forman parte de las clases dominantes del departamento, no sólo porque integran las redes familiares que tienen presencia en las instituciones que gobiernan el territorio departamental y local sino también porque controlan o participan del control de importantes instituciones con una fuerte carga política, simbólica y constructora de sentido en Santa Cruz: El Comité Cívico o autodenominado *Gobierno moral de los cruceños*.

Controlar el Comité cívico supone contar con un instrumento de construcción de poder en el orden simbólico-cultural, es decir, un importante capital en la construcción de la hegemonía regional ya que el Comité juega un papel central en la construcción de sentido ideológico y de legitimación de las relaciones de dominación en la sociedad cruceña, a lo que se suma su peso político específico, principalmente en momentos de conflictividad política-social y de enfrentamiento contra el Estado central.

El peso del Comité cívico como instrumento de poder de la élite cruceña, se configura no sólo porque históricamente se ha representado como “el gobierno moral de los cruceños” liderando las luchas cívicas en defensa de los intereses de Santa Cruz, sino además porque en su seno se construye y se difunde socialmente un conjunto de significantes en torno a la identidad cruceña y sus valores, configurando un discurso legitimador de las relaciones de dominación prevalecientes a nivel departamental. Este discurso modelador de la identidad regional se basa en narrativas interpretativas o reinterpretativas de la historia, la

---

<sup>46</sup> Desde los Gobiernos del nacionalismo revolucionario de 1952 hasta los gobiernos del ciclo neoliberal han existido sin ninguna contradicción con el proyecto de la agroindustria cruceña: en el caso de los gobiernos del nacionalismo revolucionario el conflicto era eminentemente político pero coherente o consecuente con el desarrollo capitalista del agro cruceño. En la etapa de gobiernos neoliberales, principalmente desde Banzer, la élite agroindustrial cruceña formó parte del bloque en el poder y el Estado fue funcional al potenciamiento de su modelo de desarrollo. Ver Soruco, et al, 2008, p. 88.

construcción de mitos y discursos que adjudican los valores empresariales-moderno-liberales a la identidad cruceña, configurando y reproduciendo afinidad ideológica entre clases dominantes y clases subalternas.

Para Caracterizar a la élite agroindustrial y las estructuras sobre las cuales se asienta su poder, ofrecemos un recorrido histórico básico de su origen y desarrollo que, como es lógico, está ligado al proceso de desarrollo del capitalismo en la agricultura de Santa Cruz.

### 1.3.2. Desarrollo histórico de la burguesía agroindustrial en Santa Cruz y formación de estructuras de poder.

Aquí nos interesa recorrer los principales hitos que dieron impulso al desarrollo del capitalismo en la agricultura cruceña y a la formación de una burguesía agrícola en sus inicios, con expansión de actividades hacia la agroindustria y los servicios después. En segundo lugar, identificamos las estructuras de poder, que ésta construye a lo largo de su devenir histórico, que permiten advertir la formación una élite en el sentido de su capacidad para ejercer (o co-ejercer) poder en distintas dimensiones de la formación social cruceña así como ejercer influencia sobre las decisiones y políticas económicas en el campo político nacional.

Con este interés recorreremos la formación histórica de la élite agroindustrial. Tomando como referencia el estudio de Peña (et al, 2008), podemos distinguir tres hitos o ciclos de desarrollo.

#### *Primer ciclo: El impulso del capitalismo en la agricultura cruceña a partir del auge de la goma en 1880.*

El periodo que va desde la fundación de la ciudad de Santa Cruz en 1561 hasta el inicio del auge de la goma en 1880, es un tiempo en el que el departamento de Santa Cruz sobrevive de manera marginal a los ejes económicos y políticos nacionales, centrados en esa época, alrededor de la economía minera del occidente del país. Desde su fundación y durante el periodo colonial hasta

1825, Santa Cruz fue vista como un enclave de frontera, un punto de avanzada hacia otras tierras desconocidas en busca de riquezas. Alejada de Asunción y de Lima, centros de poder y no habiéndose encontrado los yacimientos de riquezas auríferas que se suponía existían en la región, la población española en Santa Cruz se vio obligada a dedicarse a la agricultura para poder subsistir. De este modo, la posesión de la tierra se erigió como la principal fuente de poder en Santa Cruz y sus alrededores, y junto con ésta, el acceso a mano de obra indígena para realizar las labores agrícolas.

Debido a la gran disponibilidad de tierras libres de renta y mano de obra indígena gratuita, con la expansión de los cultivos de algodón y caña de azúcar, Santa Cruz pasó de una economía de autoabastecimiento a entablar relaciones comerciales con los centros mineros del occidente pese a las condiciones adversas dadas principalmente por la inexistencia de vías de comunicación o mal estado de las rutas; así como por las técnicas rudimentarias empleadas para la producción que derivaban en estrechos márgenes de ganancia para los productores agrícolas (Prado et al, 2007, p. 85).

Una vez instaurada la República, la situación marginal de Santa Cruz se mantuvo ajena no sólo a los avatares políticos que se sucedían en el occidente del país, sino también al movimiento económico generado por el auge de la plata. Sin embargo, pese a que la cruceña, hacia los años 30 del siglo XIX, era una sociedad poco conectada con el Estado central y sus sucesos políticos, las clases dominantes no mostraron incomodidad o animadversión a la situación de aislamiento de los centros de poder económico y político nacional. El interés de las clases dominantes en participar de las vicisitudes políticas y económicas de la república será posterior, y se manifestará particularmente en los periodos de crisis económica regional.

Con estas condiciones durante la colonia, las relaciones de poder locales en Santa Cruz se configuran con muy pocos lazos y controles de la autoridad colonial, un funcionamiento casi autónomo de la clase dominante, lo cual le hace muy peculiar y contribuye después, durante los primeros años de la

República, a la vigencia de un poder local consolidado que se ejerce ante la casi ausencia del Estado nacional.

Hasta la época del “auge de la goma (a partir de 1880)”, la clase dominante cruceña se conformaba por españoles y descendientes de europeos, quienes basaban su poder en principios raciales, la posesión de la tierra, técnicas productivas y mano de obra indígena encomendada. En la actividad agrícola del periodo colonial ya se puede observar “las bases de las estructuras de poder y los primeros pasos para la construcción de una hegemonía al interior de la región, ya que son los inicios de una particular distribución de capitales económico, cultural y simbólico en la sociedad cruceña” (Prado et al., 2007, p. 92).

El advenimiento del auge de la goma en el noreste de Bolivia entre 1880 y 1920 traerá un importante impulso al desarrollo del capitalismo en la economía cruceña. Este periodo inicia con la aprobación de políticas económicas liberales que traen como consecuencia el acrecentamiento de los desequilibrios regionales debido a la marginación socio-económica del oriente y sur del país, pues la inauguración de los ferrocarriles desde los centros mineros hacia Perú y Chile deja en jaque a la economía cruceña que, por la baja competitividad de su producción, será desplazada de los mercados mineros por mercaderías chilenas y peruanas. Sin embargo, esta situación de marginalidad de la producción cruceña será compensada por las enormes oportunidades abiertas por el auge de la goma que, a partir de fines del siglo XIX, adquirió una relevancia fundamental en el mercado europeo<sup>47</sup>. Éste escenario fue asumido por la población cruceña como una oportunidad para desvincularse de los difíciles mercados mineros y encaminar sus actividades hacia un nuevo mercado de consumo. Se inició entonces una migración acelerada de población cruceña hacia los afluentes bolivianos del río Amazonas, para dedicarse a las actividades de recolección del caucho y, de modo general, la ciudad de Santa

---

<sup>47</sup> El caucho natural demandado en calidad de materia prima para elaborar goma sintética.

Cruz se convertirá en la principal proveedora de víveres e insumos hacia los centros de producción gomera (Koester, 1983, p. 21).

Muchos cruceños, hasta entonces hacendados propietarios de tierra, se dedican a administrar la extracción y comercialización de la goma, relegando temporalmente a un segundo plano la ganadería y la agricultura. Sin embargo, las importantes ganancias generadas por la economía del caucho, no serán reinvertidas en la modernización de las haciendas agrícolas sino, “principalmente en la compra de objetos suntuarios y en construcción de nuevas casas en la ciudad, cambiando así no sólo la fisonomía urbana, sino también el imaginario social y las costumbres” (Prado et al, 2007, p.94). Empero, el auge de la goma atraerá también a extranjeros provenientes de Europa y medio oriente, quienes con una visión capitalista reinvertirán productivamente los réditos del auge gomero en el establecimiento de casas comerciales de importación y exportación, con sucursales en la ciudad de Santa Cruz y a lo largo de todo el circuito gomero. Así, estos inmigrantes, principalmente alemanes, que llegan como administradores o empelados de empresas gomeras, se afincan en la región creando industrias y formando, mediante el matrimonio, lazos de parentesco con las familias españolas tradicionales. En poco tiempo, se convertirán en una especie de monopolio del comercio exterior y de gran parte de la agricultura regional (De la Fuente y Sanabria, citado en Prado et al, 2007, p. 95). Por otra parte, comenzarán también a involucrarse en la dirección de las organizaciones económicas y en las instituciones políticas de la región.

Una vez finalizado el auge de la goma por la estrepitosa caída de su precio en el mercado internacional en 1914, la economía cruceña entra en una nueva recesión, que se extendería hasta la Guerra del Chaco<sup>48</sup> en 1932. Esto se debe a que el éxodo de la población cruceña, durante al auge gomero, hacia las zonas de explotación así como el reclutamiento de mano de obra indígena para la recolección, desembocó en una creciente y cada vez más álgida escasez de

---

<sup>48</sup> Cuando la producción cruceña es llamada a aprovisionar los frentes de batalla.

mano de obra para las labores agrícolas, lo cual provocó el cierre de importantes establecimientos cañavaleteros o la reducción, casi a la mitad, de la producción de azúcar (Rodríguez, 1986, p. 9).

En este contexto de recesión, falta de mano de obra y de mercados para Santa Cruz, se produce el primer documento que expresa el reclamo de las élites cruceñas al Estado central: el Memorándum de 1904, reclama las negociaciones del Estado Boliviano con el Estado Chileno en el Tratado de 1904 que puso fin a la guerra con Chile, por el que Bolivia perdió su acceso soberano al pacífico. En particular se protesta por “la construcción de líneas férreas para el transporte de los minerales bolivianos por puertos chilenos”, que permitieron la introducción de mercancía chilena, frente a la cual la producción cruceña no podía competir.

Expresamente las élites cruceñas demandaron la conexión de Santa Cruz a los mercados del occidente del país, así como la aprobación de políticas proteccionistas para sus productos.

Según Prado (et al., 2007, p. 97) más allá de la propuesta, el memorándum de 1904 constituye un hito en la construcción del discurso de la élite regional: primero porque los intereses y reivindicaciones expresados en el documento son presentados como expresión de toda la población del oriente boliviano; segundo, porque el documento inicia la construcción discursiva de la región por enfrentamiento al Estado central.

Pese a la interpelación del memorándum al Estado central, será recién hasta la Guerra del Chaco en 1930 y el papel de la región en el abastecimiento del frente de batalla, que se dará inicio a la inserción (vinculación carretera y mercantil) de Santa Cruz al resto del país (Prado et al, 2007, p.101).

Hacia fines de este periodo durante los años 40 (sobre todo producto de los primeros cambios iniciados en la postguerra del chaco) la hacienda tradicional empieza un lento proceso de transición hacia formas de desarrollo capitalista:

con el paso de relaciones patriarcales y paternalistas a relaciones asalariadas<sup>49</sup>, el inicio de la siembra mecanizada, el establecimiento de modernas destilerías de alcohol, ingenios para producción de azúcar refinada y otros del rubro agrícola e industrial. Iniciando así un nuevo ciclo de cambios en la economía y sociedad cruceña.

Paralelamente a la generalización del trabajo asalariado en las haciendas, el sector comercial (exportador-importador) “realiza importantes inversiones en complejos agroindustriales estableciendo destilerías, con sembradíos de caña para para abastecerlas y para producir azúcar morena; molinos y peladoras de arroz, con la mecanización de algunos niveles del trabajo agrícola” (Tuero, 2018, p. 6). Para la década de los años cuarenta y principios de los cincuenta, inician operaciones los primeros ingenios azucareros: La Esperanza en 1944, La Bélgica en 1952 y San Aurelio en 1957.

*Segundo ciclo: El nacionalismo revolucionario, el Plan Bohan y la emergencia de la agroindustria (1950 – 1980).*

El plan Bohan, conocido también como “la Marcha hacia el Oriente”<sup>50</sup> tuvo su origen en la misión enviada por el gobierno de Estados Unidos a Bolivia durante el gobierno de Enrique Peñaranda (1940-1943) con el objetivo de proponer al gobierno, un plan de asistencia técnica y cooperación<sup>51</sup> para el desarrollo de la economía boliviana a partir de tres medidas fundamentales:

---

<sup>49</sup> Cabe hacer notar que mucho antes de los años 40, en la hacienda cruceña ya se habían iniciado incipientes formas de pago salarial, con la contratación de trabajadores “eventuales” para el período de siembra y cosecha, de “mozos”, mestizos libres contratados por un salario, o el peonaje por deuda, figura que aparece como consecuencia de la práctica del “enganche” por el adelanto de pagos en dinero o especies a cuenta de futuros trabajos, figura que busca retener la escasa mano de obra dentro de los límites de la hacienda. A partir de los años 40, las relaciones salariales en las labores agrícolas, se generaliza.

<sup>50</sup> Como se denominó a las políticas de desarrollo económico de los gobiernos de la Revolución Nacional (entre 1952 y 1964) hacia Santa Cruz, las cuales fueron conducidas por la Corporación Boliviana de Fomento.

<sup>51</sup> Este interés de cooperación con Bolivia respondía a la ofensiva norteamericana en política exterior contra las potencias del Eje Alemania-Italia-Japón durante la Segunda Guerra Mundial: El objetivo detrás de la cooperación era evitar la exportación de estaño boliviano a Alemania, en el marco del relato de

- La construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz para la vertebración del mercado interno.
- Expansión y diversificación de la producción agropecuaria, posibilitando el abastecimiento del mercado interno y la exportación de sus excedentes.
- Modernización y expansión de la producción minera.

En sus metas fundamentales el plan proponía integración entre el oriente y el occidente boliviano mediante una carretera asfaltada y la creación de una red caminera intrarregional en el oriente. Además, lograr a corto plazo, el autoabastecimiento de todos los productos alimenticios de primera necesidad así como de materias primas esenciales (Límpias, 2009, p. 4). En Bolivia este plan expresa el periodo del nacionalismo revolucionario y el proyecto histórico de “sustitución de importaciones” para superar la condición dependientista del sur continente americano. Lo cual requería el “cambio de la matriz productiva nacional”, asignando a cada región un rol productivo, el desarrollo de la industria nacional y la diversificación de las exportaciones.

En el marco de éste proyecto nacional estatal se consolidó la vinculación carretera fundamental entre el oriente y occidente boliviano; se implementaron planes de colonización (con agricultores nacionales y extranjeros) en tierras del oriente y se promovieron créditos de fomento agrícola sin grandes restricciones. De allí que la política agraria del MNR, influida por el *Plan Bohan*, dispondrá en la ley agraria la inafectabilidad de aquellas haciendas con régimen mixto de colonato y asalariamiento, buscando transformar las haciendas tradicionales en empresas capitalistas que se orientarán a satisfacer el mercado interno y las exportaciones. Así, a contramano de lo sucedido en los valles y el altiplano, la Reforma Agraria del gobierno del MNR de 1953 reforzó en el oriente, sobretudo en Santa Cruz, las relaciones de poder que estaban centradas alrededor de la tenencia de la tierra y su explotación.

---

diversificación de la economía boliviana para superar la dependencia del modelo primario exportador de minerales. Para más detalles ver: Baptista, 1996, p. 223-224.

En los años 60, el gobierno del MNR otorgó facilidades extraordinarias para impulsar la agricultura en tierras no trabajadas: Créditos bancarios a través de un Banco Agrícola y facilidades para acceder a la propiedad sobre extensas áreas de tierra, “consolidando la legalidad de las grandes propiedades agrícolas y una clase dominante terrateniente que constituye el 2,7% de unidades productivas en Santa Cruz, empero que acapara el 72% de las tierras” (Sandoval, 2003, p. 152-153).

Las condiciones objetivas para el éxito de este nuevo proyecto nacional estaban dadas, como hemos indicado, desde los años 40 con la transición de la hacienda tradicional a unidades de tipo capitalista. De acuerdo con Tuero (2018, p. 6), el desarrollo de la agroindustria y la industria cruceña a partir de los años 50:

*[...] no puede concebirse sin la participación de los propietarios de las haciendas tradicionales de Santa Cruz, tempranamente vinculados con el mercado nacional e incluso internacional, a través del comercio en las fronteras con los países vecinos, que compensa la reducida dimensión del mercado local. Tampoco puede concebirse sin la importante participación del capital comercial exportador-importador, con amplia participación de inmigrantes extranjeros que además de capital, aportan conocimientos gerenciales, relaciones comerciales y experiencia, factores que se revelan muy importantes para concebir y concretar el éxito de los emprendimientos industriales.*

A tal punto eran propicias las condiciones para el establecimiento de las relaciones de producción capitalistas y para las políticas estatales de fomento que, hacia 1970, a menos de veinte años de la revolución del 52 “la región pasaba de ser marginal a convertirse en el motor del desarrollo nacional; habiendo logrado ya su objetivo de abastecer el mercado interno, en los inicios de la década de los sesenta; pasando en los inicios de los setenta a la exportación de los excedentes agrícolas” (Tuero, 2018, p. 82).

De este modo, se hace cada vez más importante la participación regional en la economía nacional: “Santa Cruz en 1952 aportaba apenas el 2,6% del PIB nacional, para 1980 esta cifra se multiplica a 18,1%, para alcanzar el 23,38% en 1986. A comienzos del siglo XXI, el departamento aportaba alrededor de la tercera parte del PIB nacional” (Prado et al, 2007, p.108).

Aunque la clase dominante cruceña, hasta entonces compuesta antiguos hacendados, convertidos en empresarios agrícolas con operaciones industriales, se diversifica para compartir el poder con empresarios (principalmente de origen extranjero) de la banca y el comercio nacional e internacional, prepondera el poder y las prerrogativas de las clases vinculadas a la tierra, esto debido no sólo a los crecientes procesos de industrialización de su actividad económica (fuertemente apoyadas por el Estado) sino también por la inserción del sector en los mercados externos.

Esta etapa de nacimiento e impulso modernizador de la economía agroindustrial cierra con el gobierno del Coronel Hugo Banzer, cuyo acceso de facto al poder, con apoyo del empresariado agrícola cruceño, constituyó un impulso adicional para la consolidación del poder del sector agroindustrial. A sólo un mes de su llegada al gobierno en diciembre de 1971, el gobierno promulgó una “ley de Inversiones” (Ley 10045) que liberaba de aranceles a bienes y productos manufacturados y reducía los impuestos a las importaciones, dando a su mandato una clara señal de apertura económica. Las políticas banzeristas buscaron dos objetivos liberales: la atracción de inversiones extranjeras y el fomento del crecimiento de las exportaciones agroindustriales del oriente boliviano, lo cual requería la expansión de la frontera agrícola (Dunkerley, 2017, p. 318). En esa ruta del desarrollo nacional, se llevó a cabo un ambicioso plan de dotación de tierras a gran escala<sup>52</sup>. Es decir, la consolidación de la burguesía agroindustrial en Santa Cruz se forjó desde el Estado, en base dotación de tierras a gran escala y préstamos estatales.

---

<sup>52</sup> Distribuyéndose la cifra de siete millones de hectáreas (Arrieta, 1990, p.115).

El fin del periodo de dictaduras militares y el retorno a la democracia en 1982, inicia un nuevo ciclo histórico<sup>53</sup> marcado por la implantación del modelo económico neoliberal impulsado por el Estado que en parte ya había inaugurado el gobierno de Banzer. El nuevo ciclo trae consigo cambios importantes en los órdenes político y económico: En el campo político, los partidos recobran el protagonismo y su accionar se abre a los empresarios quienes, a partir de la reforma neoliberal, verán multiplicada su incidencia en las políticas estatales o asumirán directamente el poder en distintos gabinetes ministeriales (Sandoval, 2003, p.169). En consecuencia, la clase dominante cruceña en su fracción empresarial agroindustrial, seguirá viéndose favorecida por las políticas estatales y en poco tiempo expandirá sus actividades en el sector financiero y de servicios: A partir de este periodo “es común que una misma familia tenga negocios y actividades en varios rubros al mismo tiempo” (Prado, 2007, p.132), diversificando de esa manera sus intereses y posibilitando un ejercicio o influencia más amplia sobre el poder.

También a partir de los años 80, los capitales cruceños empiezan a ser invertidos en el resto del país, a su vez, inversiones del interior del país adquieren mayor presencia regional; las empresas agrícolas se abren a capitales extranjeros<sup>54</sup> y acceden a los mercados internacionales, sobre todo a los mercados de la soya, favorecidos por los acuerdos arancelarios de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es en este contexto que la economía de la soya cobra un protagonismo central en la agroindustria nacional y consolida a Santa Cruz como el motor económico del país: “si en 1988 el PIB departamental participaba con 25,77% en el PIB nacional, para 1992 esta participación se había elevado hasta el 27,11%<sup>123</sup>. Desde entonces, la economía cruceña crece en promedio más que la economía boliviana” (Sandoval, 2003: 154-155).

---

<sup>53</sup> Cerrando el ciclo del Estado de bienestar.

<sup>54</sup> Principalmente capitales brasileiros para inversión en el cultivo de soya.

A principios de la década del noventa, a través de un crédito agrícola otorgado por el Banco mundial, se implementa el Programa de Desarrollo “Tierras Bajas del Este” (Low Lands), un programa enfocado en mejorar la productividad del sector oleaginoso<sup>55</sup>, establecer centros investigación agrícola tropical (CIAT) y mejorar la tecnología e infraestructura de riego. A través de este programa y con la introducción de las nuevas biotecnologías aplicadas a la semilla de soya, se fortalece el complejo sojero agroindustrial que, en poco tiempo, se convierte en el principal agro-cultivo de exportación, dando inicio a una segunda fase de expansión de la frontera agrícola en Santa Cruz (Soruco et al, 2008, p.185).

Soruco (et al, 2008, p. 168) señala que:

*En la primera mitad de los años 80, la producción sojera anual en promedio no superaba las 66 mil toneladas métricas (TM) cultivadas en 41 mil hectáreas. Recién a partir de 1989 se producen 260 mil TM en poco más de 120 mil hectáreas. Desde 1992 [cuando] empieza el llamado boom de la soya, se logra pasar de una producción de 232 mil TM en 1990 a más de un millón de TM en 1998. Crecimiento que también ocurre con la superficie cultivada, pasando de 143 mil hectáreas a 580 mil respectivamente.*

La dinámica económica durante este ciclo traerá importantes flujos migratorios al departamento de Santa Cruz: Siguiendo la tendencia histórica, desde el área rural hacia las ciudades intermedias y hacia la ciudad capital así como la inmigración de habitantes del occidente del país, expulsados por la sequía en el Altiplano a mediados de los años 80. Este proceso social vivido por la población cruceña, pondrá a prueba su capacidad de asimilación cultural frente a un proceso acelerado de modernización y complejización social (en el que emergen nuevos actores sociales: gremiales, juntas vecinales, colonizadores, pueblos indígenas etc. que van cobrando un lugar en la vida política de Santa

---

<sup>55</sup> Un negocio en expansión a nivel mundial debido a la confluencia de condiciones que provocaron una contracción de la oferta mundial de los dos insumos que se utilizaban en la producción de alimentos balanceados, generando un poderoso incentivo para que algunos países sudamericanos, que ya tenían cultivos de soya en escala moderada, incursionaran con fuerza creciente en el comercio internacional de este producto (Pérez, 2007, p. 37)

Cruz) poniendo sobre la mesa del debate el tema de la identidad cruceña (Prado et al, 2007, p. 128).

Este proceso es crucial en la actual conformación del discurso que sostiene las relaciones de poder en Santa Cruz, ya que se trata de la construcción de la identidad cruceña como valor simbólico básico y fuente de la hegemonía de las clases dominantes. El Comité Cívico Pro Santa Cruz<sup>56</sup> se coloca a la cabeza de este debate y capitaliza el discurso de la identidad cruceña como cimiento de un sentimiento de pertenencia regional que será clave para el fortalecimiento de la hegemonía de las clases dominantes: el discurso identitario expresado en “la cruceñidad” permite acaparar un capital simbólico crucial para aglutinar a los diversos sectores sociales de Santa Cruz a partir del enfrentamiento o cuestionamiento de la estructura centralista del Estado nacional y la adjudicación de valores diferenciados a la identidad cruceña.

A partir de este breve repaso histórico sobre la formación del sector agroindustrial en Bolivia, presentamos a continuación lo que consideramos una fisonomía básica de la élite agroindustrial cruceña así como los recursos instrumentales que configuran su poder, aclarando que no son recursos exclusivos del empresariado agroindustrial que constituye sólo una parte de una élite más amplia y heterogénea: la élite regional cruceña.

### 1.3.3 Fisonomía básica de la élite cruceña y su fracción empresarial agroindustrial.

La fracción empresarial de élite de poder en Santa Cruz, es cada vez menos diferenciada en su visión ideológica, alineada con los valores y racionalidad moderno-liberal. Ciertamente ésta tuvo su origen, como acabamos de ver, en la posesión latifundiaría de la tierra y en la actividad agrícola, sin embargo, a partir del impulso dado por el apoyo estatal entre los años 70 y 80, el cariz eminentemente agrícola del empresariado se ha debilitado y en los hechos es muy reducido. En general la empresa agrícola y agroindustrial expande sus

---

<sup>56</sup> Fundado en los años 50 con el fin de “defender los intereses de Santa Cruz”.

actividades sobre otros rubros: banca y sector financiero; medios de comunicación; Comercio internacional, Servicios y turismo etc. La expansión hacia otros rubros de actividad se da mediante relevos generacionales al interior de las familias que constituyen la burguesía agroindustrial, este fenómeno es descrito del siguiente modo:

*Una de las características de los grupos económicos que comienzan a conformar el poder cruceño, es su marcada tendencia a la diversificación. [se] atribuye esta característica a la pequeñez del mercado [...] las actividades se saturan rápidamente y el capital debe colocarse en otros rubros, en manos preferentemente de un nuevo miembro de la familia (Prado et al, 2007, p. 171).*

Las élites cruceñas se distinguen debido a la alta integración de sus actividades: “la industria se apoya en la agricultura, y a su vez la agroindustria ha vigorizado el comercio y las finanzas” (Lavaud, 1998, p.160). Los miembros más visibles de la élite se dedican, a menudo en familia, al conjunto de estas actividades.

*En casi todos los casos, pero sobre todo en los grupos familiares, se constata un ciclo que, empezando con el sector primario, termina en lo más sofisticado del terciario, como son las finanzas, servicios y medios de comunicación masiva. En todos los casos, la tendencia es hacia la inversión multisectorial o diversificada, con tendencia hacia la tercerización avanzada (Prado et al, 2007, p. 175).*

Esta estructura de rubros de actividad fuertemente interrelacionados y diversificados es un componente adicional que multiplica los recursos de poder-influencia del empresariado cruceño a nivel regional y nacional. Influencia que opera de manera organizada a través de sus instituciones, fuertemente cohesionadas y dirigidas por un espectro de redes familiares relativamente estables. El poder material-estructural del empresariado agroindustrial se complementa con la influencia ideológica que ejerce por su preponderancia en la dirección del Comité Cívico pro Santa Cruz, considerado como el aparto

institucional, creador-difusor de ideología regional y legitimador de las relaciones de dominación prevalentes a nivel regional. Pues dada su legitimidad históricamente acumulada en la defensa de los intereses cruceños, posee una importante capacidad de penetración en los distintos estratos de la sociedad cruceña.

En este punto se hace nítida la existencia de una élite de poder que, por su origen, denominamos como agroindustrial: el hecho de que el empresariado agroindustrial sólidamente organizado a través de sus instituciones económicas formales<sup>57</sup>, cuyas acciones están fuertemente articuladas y coordinadas entre sí; cuyas direcciones están en manos de las más importantes redes familiares del rubro<sup>58</sup> y, finalmente, aglutinadas por una institución con poder político-simbólico y capacidad hegemónica: el Comité Cívico Pro Santa Cruz, advierte la formación de una élite económica con poder-influencia regional y nacional<sup>59</sup>

De lo anterior podemos concluir que la consolidación de la élite cruceña radica en sus fuertes redes familiares, la cohesión y control familiar de sus instituciones económicas y la capacidad de interiorizar sus intereses sectoriales en la población a través de su estructura de poder político-simbólico: El Comité pro Santa Cruz, que actúa como institución de legitimación de las relaciones de poder en la sociedad cruceña, de difusión de los valores e ideología de las clases dominantes, así como la instancia simbólica que se adjudica la representación y defensa de los intereses de Santa Cruz frente al Estado central. Presentamos este componente en el apartado siguiente.

#### *1.3.3.1. Recursos simbólico-ideológicos del poder de la élite agroindustrial:*

---

<sup>57</sup> Principalmente la Cámara de industria y comercio-CAINCO; Cámara agropecuaria del oriente-CAO; Federación de Ganaderos de Santa Cruz-FEGASACRUZ.

<sup>58</sup> Pese a que las instituciones representativas de los sectores que conforman la agroindustria, teóricamente están abiertas a toda la sociedad; el recuento histórico de sus cuadros directivos, advierte un funcionamiento bajo el modelo de rotación familiar (Ver anexos: Listas de redes familiares en CAO, CAINCO, FEGASACRUZ y Comité Cívico Pro Santa Cruz).

<sup>59</sup> En tanto ejercen influencia o participan directamente en las esferas de negociación y configuración de las políticas económicas nacionales.

El primero de estos recursos es la construcción identitaria regional y sus valores, el segundo está dado por el Comité cívico Pro Santa Cruz como aparato institucional de difusión ideológico-cultural y lucha política en torno al clivaje Estado-región.

*1.3.3.1.1. La Construcción de la identidad regional: “la cruceñidad” y “el modelo cruceño de desarrollo” como capital simbólico-ideológico del poder de la élite.*

Las élites dirigentes en Santa Cruz, han construido a lo largo de la historia poderosos paradigmas discursivos basados en la construcción de mitos y la resignificación de la historia. Estas construcciones discursivas giran principalmente en torno a dos ejes: la identidad cruceña por un lado y el discurso de defensa de los intereses regionales frente al centralismo estatal por otro. Ambos funcionan como elementos de asignación de sentido social y como elementos aglutinadores de la sociedad cruceña a partir de los cuales se articulan los procesos políticos y sociales que llevan adelante sus élites dirigentes.

En el repaso histórico del discurso de la élite cruceña se puede identificar dos líneas discursivas, la preponderancia de una u otra responde, a las particularidades de cada contexto histórico: una línea que podríamos llamar conservadora expresada en la animadversión a “los collas” provenientes de tierras altas, fundado no sólo en un sentimiento de orgullo por el origen, de estirpe española, de las clases dominantes y de la población oriunda de Santa Cruz, sino también por la animadversión a todo aquello que represente o se asocie al centralismo estatal (un rechazo que se incubó fruto de las sucesivas crisis económicas posteriores al periodo de auge de la goma). De esta línea discursiva se desprende el debate sobre el separatismo<sup>60</sup> de los cruceños.

---

<sup>60</sup> Que emerge y se debate con fuerza en el periodo posterior a la guerra del Chaco (1932-1935).

La posición separatista<sup>61</sup>, se incuba en las familias cruceñas más tradicionales (hacendados de origen hispano-criollo) y recurre al mito de superioridad racial de la comunidad cruceña, que se precia distinta de la raíz alto-peruana del resto de la sociedad boliviana. Específicamente señala tres argumentos de carácter histórico: Primero, “que la expedición fundacional de Santa Cruz provino del Paraguay y no del alto Perú y que la pertenencia de Santa Cruz al virreinato del Perú fue accidental o contranatural” (incoherente con su origen étnico, histórico, geográfico etc.); segundo “que en la firma del Acta de Independencia, los diputados cruceños no estuvieron presentes” insinuando que si en sus orígenes Santa Cruz había sido independiente y había estado ligada al Paraguay, la decisión de formar parte de Bolivia no fue propia, y desde aquí se explicaría por qué “durante la república, Santa Cruz tuvo una serie de intentos frustrados de emanciparse de Bolivia<sup>62</sup>

Frente a esta línea discursiva se posiciona la demanda integracionista cuyo origen es bastante antiguo: el memorándum de 1904 que reclamaba la integración del oriente al Estado boliviano a través de su inserción al mercado nacional. Esta línea discursiva se fortalece a partir de los cambios producidos por la etapa del nacionalismo revolucionario y más recientemente se ha reformulado en la demanda de autonomías departamentales.

El discurso identitario, basado en la noción de “la cruceñidad” reproduce estas diferencias discursivas que a su vez expresan las diferencias visionarias<sup>63</sup> de los grupos que constituyen la élite cruceña. La fracción más conservadora, interpreta la cruceñidad como:

*[...] Una comunidad particular en todos los sentidos: políticos, económicos, sociales y culturales. El reconocimiento de un proceso de constitución identitaria cruceña que, debido a características particulares como su*

---

<sup>61</sup> Con escaso eco social en la actualidad debido a la transición de la sociedad cruceña en una sociedad moderna, cosmopolita y eminentemente mestiza.

<sup>62</sup> Se citan las luchas de Andrés Ibáñez en 1876-1877, la revolución de los domingos en la década de 1891 o la lucha por las regalías petroleras en 1957 que cobró tintes de un movimiento subversivo contra el gobierno del MNR. Para más detalles ver Seleme et al, 1985, p. 7.

<sup>63</sup> Que se podrían distinguir en el espectro conservadoras vs. liberales

*aislamiento geográfico de los centros económicos del país, su marginación de los centros de decisión política y el avasallamiento andino entendido como dominación y agresión a los espacios propios de los cruceños, ha dado lugar a una identidad cultural propia y diferenciada. (Peña, en Soruco et al, 2008, p. 132-133).*

Frente a esta interpretación, el discurso más progresista-liberal, proveniente de las élites productivas<sup>64</sup> más dinámicas, conectadas con la economía global y con intereses en el mercado nacional, que adecúa el discurso de la cruceñidad a la realidad de fuerte inmigración colla en Santa Cruz (Prado et al, 2007, p. 190) definiendo lo cruceño como “quien vive y trabaja por Santa Cruz” y quien comparte “el modelo cruceño”, éste último representado como el proyecto o aporte cruceño al país.

Se trata de la propuesta de un modelo de desarrollo de orientación capitalista liberal y una cuidadosa construcción conceptual, generada básicamente por la elite empresarial aglutinada por la Cámara de industria y comercio CAINCO<sup>65</sup>, que explota las características que asume la estructura productiva cruceña y destaca su éxito, sus grandes potencialidades para el desarrollo de las regiones, así como las contradicciones entre estas características y la estructura del resto del país.

Este discurso, que explota el modelo de desarrollo regional como proyecto para toda la nación, es resumido por Prado (et al, 2007, p.196-197) alrededor de las siguientes características básicas:

1. El desarrollo de una ética y una filosofía de la producción: de la capacidad autónoma de producir para beneficio de la propia nación.
2. El desarrollo de un vigoroso proceso de formación de ciudadanía, con los valores que vienen de los procesos de la modernidad en la clase media.

---

<sup>64</sup> Sectores vinculados a la agroindustria, el comercio y los servicios fundamentalmente.

<sup>65</sup> Quienes apuestan al nuevo modelo son sobre todo los sectores agroindustriales, industriales y financieros. Se oponen los sectores cruceñistas radicalizados de clase media, sin relación con la nueva estructura productiva y más bien anclados al rentismo y con fuertes motivaciones ideológicas, culturales y de identidad (Prado, et al, 2007, p. 199)

3. El modelo cruceño aporta experiencias concretas de convivencia, integración y multiculturalidad, gracias al masivo proceso migratorio y a la consecuente apertura al mundo.

4. Ofrece un modelo social con marcados rasgos de movilidad social, con posibilidades reales de inclusión social apoyada sobre todo en el éxito económico y sin la persistencia de apellidos tradicionales.

Esta línea simbólico-discursiva se sostiene en los paradigmas del liberalismo y de la cultura empresarial que son adjudicados a la sociedad cruceña, definida como una sociedad abierta, moderna, cosmopolita y productiva, emprendedora, respetuosa de las leyes y de la democracia representativa, adherida al uso sostenible de los recursos naturales, promotora de la unidad nacional y de la libertad individual. El ejemplo de una sociedad que al aceptar de buen grado las innovaciones, habría sido exitosa en desarrollar un capitalismo periférico, pero relativamente integrado a la globalización y que, en consecuencia, logra en pocos años convertirse en líder de la economía nacional.

La principal novedad en este discurso respecto del cruceñismo tradicional es una mayor apertura frente a las diferencias étnico-culturales y de clases, ya que se trata de un discurso producido principalmente desde la visión de los sectores productivos, de la burguesía agroindustrial, comercial y de servicios que tiene importantes intereses en el mercado nacional.

Prevalece en estos grupos elitarios una visión y discurso integracionista, más conciliador con el Estado central, no sólo por los intereses implicados en su actividad económica sino además porque el aporte estatal en la constitución de la burguesía agroindustrial cruceña fue determinante: El surgimiento de la economía exportadora agropecuaria es uno de los pocos proyectos estatales exitosos que emergieron de la Revolución Nacional de 1952. Fue el “resultado de la intervención sostenida del Estado, mediante la transferencia de recursos de la minería primero, y luego mediante los subsidios a la producción agropecuaria, para la infraestructura productiva” (Soruco, et al, 2008, p. 150).

Con esta fracción de la élite departamental, se forja la alianza agro-estatal aquí estudiada.

*1.3.3.1.2. El Comité cívico como aparato institucional de difusión ideológico-cultural y lucha política de la élite cruceña.*

Como ya hemos adelantado, el Comité cívico cruceño opera como instrumento de reproducción de la ideología de las élites dirigentes en Santa Cruz. Es, en lo cotidiano, el instrumento de construcción hegemónica de las clases dominantes. En coyunturas críticas, signadas por el clivaje Estado-región, se asume como “representante” los intereses de la región frente al Estado central dado su alto grado de legitimidad dado por su papel activo en luchas regionales a lo largo de su historia.

Los ejes discursivos, los valores y paradigmas difundidos por el Comité Cívico coinciden con los de las clases dominantes, en ciertas coyunturas más claramente con la línea discursiva separatista radical, propia de la élite rentista culturalmente conservadora, en otras, más claramente con la visión integracionista del empresariado agroindustrial (el modelo cruceño). Lo importante es que éstos ejes se politizan en coyunturas específicas en las que se ven amenazados los intereses de las clases dominantes, basta recordar dos de los momentos de mayor activación antagónica del Comité frente al Estado central, por un lado, las luchas por el 11% de regalías petroleras y la renuncia del gobierno de 1971, así como durante el ciclo rebelde (2003-2006) protagonizado por los movimientos sociales y la llegada de Evo Morales al gobierno. Al respecto Sivak (citado en Peña, 2011, p. 19) afirma que “la activación política del Comité se intensifica cuando la izquierda adquiere una influencia decisiva a nivel nacional o llega al gobierno”

Una mirada a las listas de presidentes y juntas directivas del Comité revela la presencia de redes familiares en una línea de similitud con las redes familiares que dirigen las organizaciones económicas de la fracción empresarial, pero a su

vez, menor presencia de familias inmigrantes establecidas en la región a partir de los flujos migratorios de los años 60 y 90<sup>66</sup>.

#### 1.4. La relación inicial entre el gobierno del MAS y la élite agroindustrial, su expresión en el programa agrario y las dimensiones de ambigüedad en las políticas iniciales.

En este apartado nos interesa caracterizar la relación del gobierno del MAS con la élite agroindustrial durante el periodo 2006-2008, así como identificar los componentes centrales del proyecto o política agraria que buscó implementar el gobierno durante los dos primeros años de gestión, su grado de consenso interno y sus dimensiones de ambigüedad o contradicciones.

##### 1.4.1. El carácter antagónico de la relación Gobierno-agroempresariado en el primer gobierno del MAS (periodo 2006-2008)

Para iniciar este apartado, cabe presentar una caracterización mínima del escenario político nacional durante los dos primeros años de gobierno del MAS. La importancia de hacerlo reside en que no se trata sólo de un escenario político, sino de un proceso inédito de transición estatal, signado por la “conflictividad política compleja y compuesta” (Mayorga, 2008).

La llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia marca el inicio de la puesta en marcha de una agenda revolucionaria con el mandato expreso de realizar cuatro cambios estructurales<sup>67</sup>, uno de ellos, la realización de una reforma agraria.

Ya en funciones de gobierno, Evo Morales anunció la decisión de completar el saneamiento de tierras en todo el país en los siguientes cinco años, revertir los

---

<sup>66</sup> Ver anexos: apellidos que con mayor frecuencia aparecen en las listas de presidentes del Comité Cívico.

<sup>67</sup> La agenda de octubre demandaba: Nacionalización e industrialización de los hidrocarburos; convocatoria a una Asamblea Constituyente de carácter refundacional; la realización de un referéndum sobre autonomías departamentales y la realización de un proceso de reforma agraria.

latifundios improductivos del oriente y entregar veinte millones de hectáreas a campesinos e indígenas<sup>68</sup>. Asimismo, anunció un referéndum de consulta popular sobre la aplicación de un límite a la propiedad agraria que se definiría entre las 5000 ó 10.000 ha. Esta medida generó temor en gran parte de los sectores agro-empresariales, quienes rápidamente anunciaron la defensa de sus tierras “incluso con las armas”<sup>69</sup>.

La amenaza que el denominado *proceso de cambio* supuso para los intereses del empresariado agroindustrial, llevó a que desde el oriente boliviano se desplegará un movimiento contra-hegemónico al MAS en busca de proteger el poder económico y político de la élite regional respecto del proyecto transformador del nuevo gobierno. La repolitización del histórico clivaje regional, expresado en la demanda de descentralización departamental, se gestó en paralelo a la articulación del bloque indígena-popular que sustentó el poder del MAS. La legitimidad de la demanda permitió articular, desde las regiones, un proyecto político con la fuerza suficiente para una disputa contra-hegemónica.

Este contexto de confrontación antagónica tiene su correlato en términos institucionales. Siguiendo la caracterización de Mayorga (2008) la conflictividad compleja y compuesta del proceso de transición estatal durante 2007-2008, esta signada por la coexistencia de tres escenarios político institucionales con diversa composición de actores políticos y sociales: en primer lugar, una situación de “gobierno dividido” caracterizada por las relaciones de tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que si bien el ascenso del MAS al gobierno con mayoría absoluta de votos, lo convierte en la fuerza parlamentaria predominante, su mayoría se circunscribe a la Cámara de Diputados (72 de 130 curules), siendo insuficiente para el control del Senado nacional, que queda en manos de la oposición política.

---

<sup>68</sup> La Jornada (04 de junio de 2006). Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2006/06/04/index.php?section=mundo&article=029n1mun>

<sup>69</sup> Europa Press (04 de junio de 2006) Disponible en: <https://www.notimerica.com/economia/noticia-bolivia-morales-inicia-revolucion-agraria-entrega-25-millones-hectareas-campesinos-indigenas-20060604095750.html>

Sumado a lo anterior, el requisito de una mayoría calificada de dos tercios para aprobar las decisiones más importantes que competen al legislativo nacional, proporcionó un valioso recurso de poder a la oposición partidaria (que, en ciertos casos, se transformó en capacidad de veto con consecuencias negativas para el proceso decisonal), a su vez, esto impidió al MAS gozar de autonomía respecto de la negociación político-partidaria con la oposición.

En segundo lugar, el escenario político se presenta signado por una inédita condición de “división vertical de poderes” derivada de la elección de prefectos o gobernadores departamentales mediante voto popular (en paralelo a la elección del presidente Evo Morales). La presencia de estos nuevos actores políticos, cinco de ellos contrarios al gobierno del MAS pero con una legitimidad equiparable a la del presidente, configuró un esquema de actores con capacidad de desplegar recursos de poder que potencian la pugna entre los departamentos del oriente y sur del país con el gobierno central. Situación que se tradujo en una especie de “territorialización del conflicto político” confrontando al gobierno central y las prefecturas opositoras, quienes actuarán contra el oficialismo en alianza con algunos movimientos cívicos agrupados en el Consejo Nacional por la Democracia (CONALDE).

Por último, el contexto político nacional tiene un tercer escenario de manifestación de la polarización política: la Asamblea Constituyente de 2006 sometida a la presión de actores sociales con diverso sello identitario y divergentes proyectos de reforma estatal (Mayorga, 2008, p. 33-35). La complejidad en su seno estuvo dada porque en ella se reprodujo la distribución de fuerzas del Parlamento, es decir, el MAS con mayoría absoluta y las tres fuerzas de oposición con alrededor de un tercio de votos, imprescindibles para la aprobación del nuevo texto constitucional. A ese cuadro institucional difícil se sumó la presión proveniente de actores sociales de diversa índole: el movimiento campesino e indígena en apoyo al MAS y el movimiento cívico regional en apoyo a la oposición; presiones que, “aunadas a la ausencia de concertación en el sistema de partidos, condujeron a un virtual fracaso de la

Asamblea Constituyente como escenario para una reforma estatal bajo pautas de concertación” (Mayorga, 2008, p. 36).

El escenario de confrontación política se profundizó a partir de 2008, cuando se aprobó el Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz a través de un masivo referéndum que fue declarado ilegal por parte del gobierno nacional. El estatuto de Santa Cruz, al igual que los demás estatutos de los departamentos del oriente y sur del país (conocidos en este periodo como “la media luna”), representaba un contundente rechazo al intento de revolución agraria del gobierno del MAS ya que confería al Gobierno Departamental la potestad de “definir sobre la propiedad agraria, la regularización de sus derechos, la distribución, redistribución y administración de las tierras del Departamento” (versión original del Estatuto autonómico departamental de Santa Cruz, citado en Urioste, 2009, p.122) asimismo, eliminaba la figura de la reversión del latifundio (expropiación sin indemnización establecida en la Constitución) y creaba el Consejo Agrario Departamental: un órgano para el seguimiento de las políticas departamentales de tierras, cuyos miembros serían acreditados por el gobernador del departamento.

Esta situación de equilibrio de fuerzas entre el Gobierno central y las regiones opositoras, signada por ofensivas y contraofensivas de intensidad equiparable, supone un periodo de “empate catastrófico” en sentido de que su resolución, dada la polarización, parece imposible por medios institucionales o de diálogo avizorando en cambio un desequilibrio (de la balanza del poder) precedido por el choque físico de fuerzas (García Linera, 2010 a, p. 12).

En este escenario general se puede identificar un bloque contra-hegemónico al gobierno del MAS constituido tanto por la oposición político-partidaria en el escenario legislativo nacional y en el escenario constituyente, como por los prefectos y comités cívicos en los espacios regionales de oposición. En ambos casos participan actores del sector agro empresarial, sea como representantes en los espacios institucionales con mayor disposición a negociar con el MAS o, en el activismo cívico-regional en una actitud más radical. Esto último revela

también las características de un bloque de oposición con posiciones divergentes entre los actores cívico-regionales, los actores parlamentarios y los asambleístas constituyentes, que únicamente se unificarán de manera episódica ante demandas muy concretas<sup>70</sup>.

En este contexto, la vehemencia con que el presidente anunció las transformaciones revolucionarias de su gobierno cumplía una doble finalidad política: por un lado, definir la frontera antagónica del “bloque popular” liderado por el MAS en su fase de ascenso y consolidación y, por otra parte, amedrentar a los sectores agro-empresariales que, en ese momento, estaban en la vereda del bloque contra-hegemónico al gobierno:

*Ellos, sus abuelos, han avasallado nuestra tierra por más de 500 años y estas tierras tienen que volver a manos de los dueños absolutos de esta noble tierra: los quechuas, aymaras, mojeños, chiquitanos, chipayas... los pueblos originarios [...] Ahora nos dicen que se están avasallando tierras, sin revisar la historia, los avasalladores de hace 500 años, [...] los principales avasalladores han sido los empresarios contra el Estado [...] que se apropiaron de miles de hectáreas al amparo de la prebenda política, tanto en dictadura como en democracia porque fueron y son parte de los partidos tradicionales<sup>71</sup>.*

La atemorización del sector agro-empresarial, vía retórica radical, sirvió al gobierno como una moneda de cambio o negociación para neutralizar a una fracción importante de oposición. Esto se evidencia, por ejemplo, en la decisión de aplicar un límite de 5000 ha. a la propiedad agraria, aunque la medida era legalmente inafectable a los predios agro-empresariales ya consolidados, pues, de acuerdo al principio del derecho positivo boliviano, “toda nueva legislación

---

<sup>70</sup> Tales como la demanda de los dos tercios para aprobar las decisiones del congreso, la demanda de capitalía plena para Sucre o, la demanda de restitución de las regalías petroleras (IDH) a los departamentos productores.

<sup>71</sup> El Diario exterior (05 de junio de 2006). Disponible en: <https://www.eldiarioexterior.com/evo-morales-lanza-una-revolucion-10064.htm>

se aplica para lo venidero a menos que beneficie al afectado” (CPE. Art. 123), este anuncio despertó el temor agro-empresarial por un inminente proceso de expropiación de tierras latifundiaras. Además, de acuerdo con el viceministro de tierras de este periodo, “ni siquiera los sectores más radicales del Pacto de Unidad concebían la necesidad de establecer un límite de 5000 ha”. a la propiedad agraria, ya que en el proyecto agrario inicial (el planteado por las organizaciones indígenas y campesinas del MAS) “el componente de justicia sustantiva se encontraba más en el cumplimiento de la función económico-social (FES) de la tierra y en la distribución colectiva de las tierras fiscales en favor exclusivo de los pueblos indígenas que en la extensión de la propiedad agrícola”<sup>72</sup>.

Finalmente se debe considerar que, el arribo del MAS al gobierno, como es de esperar ante un recambio de élites en el poder, viene cargado de innumerables desafíos tanto en el orden político como en el la de gestión del Estado. Siguiendo a Kindong, y los supuestos del enfoque de corrientes múltiples, normalmente durante los primeros meses de un nuevo gobierno, “los decisores carecen de definiciones claras sobre los problemas a resolver y los objetivos que persiguen” en cada sector de políticas, la diversidad de actores participantes, en condiciones de acceso fluido, plantean problemas y soluciones sin ninguna relación entre sí. De ese espectro de problemas, propuestas y soluciones inconexas e incoherentes entre sí, los gobernantes eligen alternativas y toman decisiones tratando de dar forma, orden y coherencia a todo un cúmulo de problemas, demandas y soluciones planteadas (Kindong, citado en Zahariadis, 2007, p.71).

El primer gobierno de Evo Morales, no escapa de este escenario, sobre todo si se considera su particular constitución interna que expresa una pluralidad de organizaciones sociales diferenciadas en términos ideológicos y programáticos. Pese a que se trata de un periodo en que el MAS asume la unidad partidaria

---

<sup>72</sup> Alejandro Almaraz: comunicación personal 16 de enero del 2022.

como un importante recurso de lucha política, las tensiones ideológico-programáticas internas, se expresarán en la formulación de políticas (como veremos en este apartado) signadas por dimensiones de ambigüedad, insuficiente consenso interno, o incoherencia entre el proyecto de la base social, de raigambre indígena-campesina, y la élite gobernante.

En este punto también es importante recordar que la radicalidad discursiva del gobierno del MAS ha sido destacada por Mayorga (2008, p. 28) como un componente de su estilo político que combina “retorica radical con decisiones moderadas” permitiendo al MAS ubicarse en el centro político nacional, debilitando los cuestionamientos de izquierda y de derecha o, suscitando adhesiones de distintos frentes ideológicos. A partir de lo cual podemos inferir (al menos provisionalmente) que el componente radical-revolucionario del proyecto agrario inicial fue capitalizado discursivamente por el MAS, como un recurso táctico-político durante los primeros años del gobierno (hasta el 2008), periodo en el que los objetivos y alcances del proyecto mantuvieron márgenes indefinidos o al menos ambiguos. En la lógica de acción estratégica del gobierno, esta definición de la orientación del proyecto agrario se dará en función de la definición del proyecto de desarrollo de largo plazo y de cómo se configure la correlación de fuerzas a nivel nacional.

#### 1.4.2. El programa agrario que emerge en el seno de las organizaciones del MAS y su materialización en política pública.

El proyecto agrario que nace en el seno de las organizaciones indígenas y campesinas del MAS tiene su mejor expresión en la Ley 3545 “de reconducción comunitaria de la reforma agraria”. Las bases programáticas de esta ley tienen su origen en la coincidencia profunda entre el proyecto de **Ley indígena** propuesta en 1988 por las organizaciones indígenas del oriente boliviano agrupadas en la CIDOB y, el proyecto de **Ley agraria fundamental** propuesta en 1984 por los sectores campesinos aglutinados en la Confederación sindical única de trabajadores campesinos de Bolivia CSUTCB.

A partir de esos dos instrumentos en 1992, estos dos sectores convergen en torno a una propuesta programática agraria para participar en las negociaciones sobre el contenido y aplicación de la ley INRA (Almaraz, 2020, p. 152). “La ley de reconducción comunitaria es la inercial continuidad de dicha propuesta”<sup>73</sup>.

En correspondencia con esta convergencia indígena-campesina, la ley 3545 tiene dos ejes programáticos centrales: la “*redistribución masiva y comunitaria de la tierra fiscal*, que es producto de los procesos de reversión de tierra latifundiaria al Estado”. Si bien este es el objetivo que alinea toda la política agraria, en perspectiva de las organizaciones que forjaron el proyecto, este era el paso primario hacia un objetivo de más largo aliento que constituye el segundo eje programático: la construcción de un *nuevo modelo productivo*, de carácter comunitario. En el que “desde las formas organizativas comunitarias se desarrollaran nuevos y más diversos procesos productivos, en armonía con la naturaleza, sostenibles y de impacto para la satisfacción de necesidades internas de la población boliviana”<sup>74</sup>, es decir un modelo productivo sobre las bases de la agricultura indígena (que implica un relacionamiento armónico con la tierra y el territorio) y de pequeña escala. Veamos estos dos componentes programáticos por separado:

*\*La redistribución comunitaria de la tierra objeto de expropiación*

En coherencia con las promesas de campaña, los cambios introducidos por la “Ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria (Nro. 3545)”, se orientan a dotar al Estado de una mayor capacidad para recuperar tierras latifundiarias mediante la reversión sin indemnización. Lo cual implica devolver la propiedad de las tierras no trabajadas o que no cumplen una función económico-social FES, al dominio originario del Estado. Para tal efecto, ésta

---

<sup>73</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

<sup>74</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

ley desvincula el cumplimiento de la función económico-social FES del pago del impuesto a la tierra, pues anteriormente la ley INRA establecía que la causa para la reversión era el abandono de la propiedad agraria, que se demostraba por la falta de pago del impuesto a la tierra durante dos gestiones consecutivas. Con la ley de reconducción comunitaria, ya no basta con demostrar el pago de impuesto para reclamar el derecho de propiedad si la tierra no está siendo trabajada (Urioste, 2009, p. 119).

Pero el componente sustantivo de la ley 3545 se concentra en la redistribución exclusivamente comunitaria de las tierras sujetas a expropiación, en “favor exclusivo de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que la posean insuficientemente” (Disposición Transitoria Décimo Primera, Ley 3545). Este es un componente proveniente íntegramente de las demandas y propuestas de las organizaciones indígenas, que en el fondo implicaba un modo de justicia social en favor de colectividades que históricamente fueron despojadas y desvinculadas de sus territorios, así como reconocer y proteger legalmente las formas de relación de las colectividades indígenas con el territorio, en particular, el reconocimiento de sus concepciones ancestrales del territorio y la visión de interdependencia simbiótica entre ser humano y territorio.

#### *\*El modelo productivo comunitario*

En el proyecto agrario que nace al seno de las organizaciones indígenas y campesinas aliadas al MAS (Pacto de Unidad<sup>75</sup>), el modelo productivo comunitario era todavía una idea que debía madurarse. Al respecto es significativo lo expresado por el ex viceministro de tierras del primer gobierno de Evo Morales:

*Sobre el modelo productivo comunitario no había suficiente consenso. Era una propuesta asumida con mucha convicción por las organizaciones del*

---

<sup>75</sup> Pacto de unidad: Organizaciones indígenas de CIDOB; CONAMAQ; y campesinas CSUTCB y FNMCB-BS

*Pacto de Unidad pero que se debilitaba en las organizaciones campesino-colonizadoras del MAS, quienes oponían una serie de restricciones, y del mismo modo en el ámbito gubernamental, que expresa, de manera dominante, la visión campesino-colonizadora, fue admitida [la propuesta o idea de modelo productivo comunitario] de manera superficial, con poca convicción y más a falta de un proyecto que le diera al gobierno algún nivel de organicidad con la voluntad de las bases sociales del MAS”<sup>76</sup>.*

Esta declaración nos muestra, en parte, la complejidad ideológica del MAS y sus divisiones internas, incluso en un periodo de alta unidad partidaria, e indica también la pertinencia de diferenciar al MAS como partido constituido por organizaciones populares con visiones y proyectos diferenciados, y al MAS como élite en el poder. Aunque los hechos muestran que ambos caminaron de la mano durante el primer gobierno, al mismo tiempo caminaron diferenciados en sus convicciones ideológicas más profundas.

La forma en que el gobierno concibió el modelo productivo comunitario se traduce como “el fortalecimiento, mediante la inversión estatal, de la producción ecológica y orgánica” y, por otro lado, en la “promoción de modelos asociativos de producción y comercialización” a partir de propiedades individualizadas<sup>77</sup>. Pero como ya hemos indicado, el modelo productivo comunitario, tanto el concebido por las organizaciones del Pacto de Unidad, como el concebido y materializado por el propio gobierno, no excluía a la producción agro-empresarial. El sector agro-empresarial siempre y cuando hiciera un uso sostenible de la tierra, y en condiciones lícitas, es decir al margen de relaciones de trabajo servil y sobre tierras bien habidas, era parte del modelo. Así lo plasmó el gobierno ya en el Primer Plan de desarrollo (2006-2010) como en su discurso de lanzamiento de la “revolución agraria” al anunciar que su gobierno “garantizaría mercados para los pequeños y

---

<sup>76</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

<sup>77</sup> Ver: Plan nacional de desarrollo Bolivia 2006-2010.

medianos productores, sin descuidar a los grandes agropecuarios”<sup>78</sup>. En este sentido, el principal núcleo de conflicto del proyecto agrario del MAS (de su vertiente indígena campesina) con el sector agro-empresarial no estaba en el modelo productivo sino en el régimen de propiedad (limitada en su extensión y sujeta a la verificación de su función económico-social), distribución y redistribución (comunitaria) de la tierra.

#### 1.4.3. Consenso y correlación de fuerzas al interior del MAS para materializar proyecto agrario inicial

Nos interesa dar cuenta del consenso y correlación de fuerzas al interior del MAS para materializar proyecto agrario inicial porque en nuestra consideración son dos fuentes que ayudan a comprender los componentes de ambigüedad en la política agraria inicial, expresada en la ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria 3545.

La forma en que el gobierno concretó el proyecto agrario propuesto por las organizaciones indígenas y campesinas articuladas al MAS, se expresa en la asunción de la política agraria inicial que el gobierno denominó “Revolución agraria”. Esta política es la concatenación del “Plan nacional de desarrollo (2006-2010)”, la “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545)” y su reglamento y, el Plan Estratégico de Saneamiento y Titulación (PENSAT 2007- 2013). Esta política se propone impulsar la “democratización de la tierra para transformar la estructura agraria del país y saldar la deuda histórica con los pueblos originarios” (Plan nacional de desarrollo 2006-2010). Se plantea la transformación de la estructura agraria del país mediante la destrucción del latifundio, tanto en su forma tradicional como en la moderna; obtener la cantidad de tierras suficientes para ser dotadas a las comunidades indígenas y campesinas exclusivamente, así como consolidar las demandas de tierras comunitarias de origen TCO.

---

<sup>78</sup> El Diario Exterior (05 de junio de 2006). Disponible en: <https://www.eldiarioexterior.com/evo-morales-lanza-una-revolucion-10064.htm>

Como ya hemos adelantado, en torno al programa agrario propuesto por las organizaciones del Pacto de Unidad, no había suficiente consenso. Al interior del MAS se admitía la redistribución comunitaria de la tierra fiscal para los beneficiarios de comunidades indígenas, pero no para los productores campesinos quienes preferían la dotación de tierras bajo la forma de propiedad individual. “En menor medida había consenso sobre el modelo productivo comunitario, que principalmente los sectores campesino-colonizadores del chapare miraban con poca convicción”<sup>79</sup>.

Por otra parte, también había una suerte de disonancia entre el programa agrario propuesto por las organizaciones indígenas y campesinas del MAS y el proyecto político-económico que la élite gubernamental tenía en mente. “En los ámbitos gubernamentales, la redistribución comunitaria de la tierra era asumida con reparos, de manera un tanto superficial y a veces con desconfianza”:

*Evo en particular y buena parte de la gente del MAS en el gobierno, por su ascendencia de los ámbitos campesinos-colonizadores del trópico cochabambino, que son espacios de mayor penetración del mercado, admitían la redistribución comunitaria como forma de propiedad en las comunidades de origen TCOs, pero que la redistribución sea no más individual en el resto de los espacios territoriales*<sup>80</sup>.

De acuerdo con Almaraz (2020, p. 157), en más de una ocasión los operadores de gobierno, en particular el propio ex vicepresidente Álvaro García Linera intentó, aunque sin éxito, introducir en la ley 3545, alguna disposición que contemplara la redistribución de la tierra (sujeta a expropiación) también en calidad de propiedad individual, según la voluntad del beneficiario.

En otro momento del proceso de negociación de la ley 3545, el ex vicepresidente García Linera también habría mostrado una franca disposición a

---

<sup>79</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

<sup>80</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

conceder la demanda agro-empresarial de realizar la verificación de la función económico-social FES de la tierra con una pausa de 5 años (cada 5 años). Lo cual expresa según Almaraz “la profunda disonancia que había, en términos de horizonte ideológico, entre el modelo económico-productivo propuesto por el Pacto de Unidad y la concepción que tenía la élite del MAS en el poder”<sup>81</sup>. En nuestra consideración el relato de este pasaje refleja también, el peso político del pacto de unidad en algunas decisiones de gobierno, en particular en las medidas más progresistas (en la ley 3545 como en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) que se tomaron en la primera gestión de gobierno, ya que viniendo estos intentos del segundo hombre del Estado plurinacional, se hubieran concretado en la legislación, si ello no ocurrió fue por la firmeza contundente de los sectores indígena-campesinos del Pacto de Unidad en la defensa de sus ideas y posiciones tanto en el escenario constituyente como en los escenarios de concertación con el gobierno nacional.

Aunque se debe reconocer que el primer gobierno de Evo Morales toma verdaderamente medidas revolucionarias en el ámbito agrario, considerando, por ejemplo, que la redistribución de la tierra bajo propiedad exclusivamente colectiva en favor de indígenas y campesinos, supone transformar las relaciones sociales de producción, de relaciones individual-mercantiles a relaciones comunitarias de producción, con nuevas perspectivas de intercambio, crecimiento económico y de relación con el medio ambiente. Ello no fue gratuito, sino debido a la influencia decisiva del Pacto de Unidad<sup>82</sup> sobre el gobierno, dado su rol como el principal sustento social, político y simbólico del proceso de cambio.

---

<sup>81</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

<sup>82</sup> El peso específico del Pacto de Unidad (que aglutinaba a las principales organizaciones indígenas y campesinas aliadas al gobierno del MAS) se debía, primero, a que el movimiento indígena-campesino, gozaba de la extraordinaria fuerza social y política proveniente de su propia acumulación interna, de larga y corta data histórica, como de la nueva conciencia de impugnación anti-colonial instalada, desde fines de los años 80, en amplios sectores de la sociedad boliviana; luego, a que el partido en el poder era parte de ese gran sujeto social e incluso, por el hecho de que la corriente política que adquirió predominio en el movimiento sindical campesino (incluyendo a los colonizadores) desde fines de los años 80 era precisamente la indígena-anticolonial (Almaraz, 2000, p. 151).

Complementando lo anterior, consideramos que esta especie de cogobierno informal e intermitente, pero determinante a la hora de consolidar los cambios revolucionarios, entre las organizaciones del Pacto de Unidad y el gobierno de Evo Morales, se debe también al grado de autonomía que conservaban los movimientos sociales en este periodo y por la necesidad del partido de mantener un *núcleo duro* que respalde su poder y soporte la lucha política dado el flujo inestable de la correlación de fuerzas.

#### 1.4.4. Elementos de Ambigüedad en la política agraria inicial

Los componentes de ambigüedad, indefinición o disonancia en las primeras políticas y medidas de gobierno se explican, siguiendo el enfoque de corrientes múltiples, por la complejidad de actores e ideas que concurren de manera desordenada y casi abrumadora en los ámbitos decisionales de políticas, arrojando allí, “cual si fuera un bote de basura” problemas y soluciones sin ninguna conexión (Zahariadis, 2007: p.71) y dado la premura en las decisiones de gobierno, los decisores eligen alternativas insuficientemente evaluadas, tratando (en el camino) de dar forma y coherencia a sus decisiones. Este planteamiento teórico ilumina parcialmente el escenario inicial de gestión del primer gobierno del MAS, particularmente en materia agraria. El ex viceministro de tierras Alejandro Almaraz, describe el escenario en los siguientes términos:

*[En el gobierno] no puedo decir que había un proyecto preestablecido, no había una estrategia deliberada de lo que se quería hacer en el tema agrario, las cosas se fueron haciendo y acordando en el camino, obviamente ahí pesan las convicciones de personajes de peso que influyen en las decisiones o que tienen el poder de decidir, pero también las restricciones impuestas por la necesidad de concertar con las bases sociales que sustentaban el poder del gobierno, porque el gobierno necesitaba en este periodo un relacionamiento orgánico, cercano con sus*

*bases sociales que eran las que lo defendían en la disputa con la oposición*<sup>83</sup>.

De acuerdo a nuestro trabajo de campo, durante los primeros años del gobierno del MAS (entre 2006 y 2008) no había en el gobierno un modelo económico-productivo concebido y elaborado que discrepara con el modelo comunitario que proponía el Pacto de Unidad. Que era evidentemente, el proyecto de un sector importante del MAS, del ala ideológica indigenista, pero que sin embargo no expresaba la totalidad compleja de visiones y proyectos que el partido articulaba en su seno. Lo que en ese escenario define la elección del proyecto agrario propuesto por el Pacto de Unidad es, no sólo el peso específico de este actor en la correlación de fuerzas internas al MAS, sino también la urgencia de la toma de decisiones, en la lógica política de *coagular la correlación de fuerzas* en instituciones o en la idea de *bailar con el tiempo* expresada por el propio ex vicepresidente García Linera.

Pero en la medida en que el proyecto agrario concretado en decisión de gobierno, expresado de manera general en el primer Plan nacional de desarrollo (2006-2010) y de manera específica en la ley 3545, carece de suficiente consenso partidario y tampoco convence a la élite en el poder, cuya cabecera, “el vicepresidente García Linera, es partidario de la doctrina de sustitución de importaciones y la colonización hacia el oriente<sup>84</sup>”, es decir, partidario de continuar el proyecto desarrollista industrialista del MNR, el proyecto agrario inicial se debilita progresivamente mediante una serie de ajustes y reformas que reorientan la dirección del proyecto agrario revolucionario inicial en función de la definición de la correlación de fuerzas y de los objetivos políticos (de largo plazo) que se configuran en paralelo al ejercicio del poder de la élite gubernamental del MAS.

---

<sup>83</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

<sup>84</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

Con este punto de partida, buscamos identificar la presencia o no de núcleos de ambigüedad o indefinición tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (en adelante PND), así como en la ley 3545 de Reconducción comunitaria de la reforma agraria, a fin de dar sustento a la afirmación acerca de que el proyecto agrario de largo plazo que implementó la élite gubernamental del MAS tuvo, en sus inicios, una clara definición discursiva radical-revolucionaria (con un sentido de transformación las relaciones social-productivas y de propiedad) pero mantuvo indefinida su orientación programática de largo plazo, que se definirá progresivamente en paralelo a las condiciones políticas (correlación de fuerzas) y económicas que experimenta la gestión entre 2006 y 2008.

El análisis del primer PND del gobierno del MAS resulta clave para observar la definición progresiva de la orientación de la política agraria del gobierno del MAS y de manera general, considerar también los problemas y desafíos que enfrentan los gobiernos en situaciones de recambio de élites en el poder. Si bien el PND 2006-2010 fue presentado públicamente en junio de 2006, poco después de la instalación del presidente Morales en el gobierno, hubo una pausa en su implementación debido a que el gobierno decidió someterlo a consulta con las organizaciones sociales, por lo que la aprobación de su versión final recién ocurrió en septiembre de 2007 (Pérez, 2016, p. 49). En nuestra lectura es razonable pensar que el gobierno tomó este tiempo para realizar un diagnóstico más objetivo de lo que la realidad económica y política permitiría hacer. En este sentido las decisiones que el gobierno tomó, hasta el 2007 (cuando se aprueba el PND oficial), en materia agraria están más influenciadas por la radicalidad discursiva, propia del periodo de disputa antagónica con el bloque contra-hegemónico al MAS, que por un proyecto agrario concebido con claridad y determinación.

Esto se puede observar en las medidas “revolucionarias” que asumió el gobierno a pocos meses de su arribo al poder: por un lado, la mecanización de

la producción de la población indígena campesina, bajo la consigna de “revolución agraria mecanizada” y el objetivo expreso de “mejorar las condiciones de productividad y competitividad del sector”<sup>85</sup> adjudicando mediante este programa 800 tractores y 1.000 unidades de implementos agrícolas. Otra medida de signo radical y también de firme ejecución desde los primeros meses de gestión fue el anuncio de una reforma agraria radical que, como ya indicamos, generó un ambiente tenso y reactivo en los sectores agroempresariales del oriente. Así, en mayo de 2006, unos días después de la nacionalización de los hidrocarburos, el Ministro de Agricultura anunció la inminencia de la “nacionalización de la tierra” mediante la reversión de predios “improductivos” que, según el ministro, sumaban cerca del 10% de las 106.700 millones de ha. del país. Ese mismo mes se aprobó el DS. 28733 que dispuso “destinar exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente, todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento”<sup>86</sup>. De acuerdo con el ex viceministro de tierras del primer gobierno del MAS (2006-2009), este proceso “logró recuperar, como resultado de los procesos de reversión, alrededor de dos millones de ha. que pasaron a dominio del Estado para su redistribución bajo forma comunitaria a indígenas y campesinos”<sup>87</sup>.

En paralelo con estas medidas, el primer Plan Nacional de desarrollo que, según el gobierno, estaba siendo sometido a “consulta social”, esgrime una visión específica de la problemática indígena campesina y responde a una orientación basada en este sector. Este plan se concentra en una descripción de la problemática indígena campesina, identificando como eje principal, el limitado acceso a la tierra y asumiendo que las condiciones socioeconómicas

---

<sup>85</sup> Agencia de Noticias Fides (ANF) 03 de agosto de 2006.

<sup>86</sup> Declaraciones del Ministro de Desarrollo rural, a la prensa brasilera (mayo 2006) citado en Pérez, 2016, p. 52

<sup>87</sup> Alejandro Almaraz, ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

indígenas son una consecuencia de esa situación. En este sentido, su propuesta general se denomina “Transformación de la Estructura Agraria” y tiene como propósito central la superación de los problemas de pobreza de la población originaria e indígena. Por tanto, la versión preliminar del PND (2006-2010) en materia agraria, tiene una clara orientación pro “indígena campesina”. Sin embargo, la versión final de este Plan nacional, cobra un giro, no diríamos radical, pero que expresa ya una definición de su orientación general de largo plazo: Contiene un capítulo mucho más breve acerca del sector agropecuario y responde a una visión ideológica amplia, podríamos decir nacional y no específicamente “indígena campesina”. Su diagnóstico atribuye la situación de la agricultura nacional a la etapa neoliberal, al dominio de un “patrón económico de concentración de la tierra en el sector empresarial del oriente, quien “se consolidó con la producción de cultivos industriales para mercados de exportación, generando divisas, pero también asimetrías socioeconómicas [y] sin contribuir a la seguridad y soberanía alimentara”. En este sentido, su propuesta de cambio se denomina “Revolución Rural, Agraria y Forestal”, con una orientación que incluye a la agro-empresa, aunque con un foco de interés en el desarrollo del sector indígena campesino, y un enfoque territorial y rural antes que sectorial agropecuario. Con lo cual es posible observar ya en este primer PND (versión final) una definición general de la política de desarrollo rural y agropecuario de largo plazo, que en nuestra consideración se puede caracterizar como un proyecto de desarrollo con capitalismo de Estado y la construcción o fortalecimiento del sector indígena-campesino como nuevo actor económico-productivo. En este sentido, la ruptura básica del primer Plan Nacional de Desarrollo estaría dada no por un cambio en la orientación del paradigma de desarrollo capitalista sino, por el fortalecimiento de un sector (indígena-campesino) que en el largo plazo releve o forme parte de la clase dominante<sup>88</sup>. Pese a esta definición de la orientación general del paradigma de

---

<sup>88</sup> Incluso ya en la versión preliminar del Plan y a pesar de su orientación pro-indígena campesina existen algunas propuestas, como la construcción de 10 plantas piloto de biodiesel con base en soya; la promoción del cultivo de la soya, aunque producida por pequeños productores; el fortalecimiento de la agroindustria de la soya desde el Estado mediante empresas mixtas, aunque con participación de los

desarrollo nacional, la estrategia de implementación de la política de desarrollo rural y agropecuario caminará con cautela política y en ese sentido, manteniendo algunos ámbitos de incertidumbre o ambigüedad hasta que se produzca una definición clara de la correlación de fuerzas con el bloque contra-hegemónico al MAS, sólo a partir de allí se manifestará con todas sus letras el proyecto de desarrollo industrialista que emprendió el gobierno del MAS.

Veamos entonces estas dimensiones de ambigüedad en la política agraria de los primeros años de gobierno:

El PND 2006-2010 en materia agraria propone dos revoluciones: una *Revolución Agraria* a objeto de “transformar la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques”; y una *Revolución Rural* orientada a la “transformación productiva de los territorios rurales”, encaminándolos no sólo en el desarrollo agropecuario sino también en el desarrollo de actividades no agropecuarias con un enfoque preferente en el sector indígena campesino, pero sin excluir al sector agro-empresarial. Así, con la realización de ambas revoluciones el PND recoge, a su modo, los dos núcleos centrales del programa agrario que nació en el seno de las organizaciones indígena y campesinas del MAS: Un régimen de distribución comunitaria de la tierra fiscal y un nuevo modelo productivo “comunitario”.

Como hemos indicado, en las filas del MAS no había disenso sustantivo en cuanto a la *Revolución agraria* y su propuesta de “transformar la estructura de tenencia y acceso a la tierra”; en cambio, la *Revolución rural* concebida por las organizaciones indígenas y campesinas del MAS, tenía el objetivo de largo plazo de transitar a un modelo productivo predominantemente comunitario con una filosofía y cosmovisión distinta a la capitalista. Visión que generaba

---

pequeños productores etc. que alimentan esta hipótesis (Versión preliminar del PND 2006-2010, facilitada por la ex autoridad del Viceministerio de tierras-Gestión 2006).

discrepancias en los sectores campesino-colonizadores de los valles del trópico de Cochabamba.

La forma cómo el gobierno concibió el cambio en el modelo productivo puede observarse en dos de los tres subcomponentes de la “Revolución rural” planteada en el PND 2006-2010 (oficial): por un lado la “Transformación de los patrones productivos y alimentarios” y el “Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables”, que apuntan al objetivo de “consolidar sistemas productivos y alimentarios más eficientes, ecológicamente sustentables y socialmente responsables para que garanticen seguridad y soberanía alimentaria [...] fortaleciendo, con esto, el mercado interno de la agricultura indígena campesina”<sup>89</sup>. En el marco de esta “revolución rural” se plantea también apoyar el desarrollo de iniciativas no agropecuarias (como el aprovechamiento de recursos forestales y de la biodiversidad, transformación de la producción en pequeña escala, mecanización de la producción agropecuaria, etc.) y de este modo “dinamizar las actividades agropecuarias y no agropecuarias de un territorio determinado”. Estos elementos permiten inferir que la élite gubernamental del MAS entre el 2006 y 2008 concibió el modelo productivo comunitario desde una perspectiva nacional, como un capitalismo sustentable que incursiona en la producción ecológica como núcleo adicional de producción de excedentes y un enfoque de desarrollo rural integral que implica la diversificación de los núcleos de producción<sup>90</sup>; donde el modelo de producción estrictamente comunitario forma parte de un espectro de formas de producción que alimentan a un modelo de desarrollo que se mantiene en la línea moderno capitalista.

El otro brazo de la política agraria de la primera gestión del gobierno del MAS está contenido en la ley de reconducción comunitaria (3545) que consideramos

---

<sup>89</sup> Plan Nacional de desarrollo Bolivia 2006-2010 (versión oficial).

<sup>90</sup> En este caso agropecuarios, agroforestales y de recolección Plan Nacional de desarrollo Bolivia 2006-2010 (versión oficial).

tiene más dimensiones de “discontinuidad en el tenor” que de ambigüedad. Veamos:

Un primer elemento que puede expresarse como incoherente o, más bien “blando” respecto del tenor revolucionario que atraviesa toda la ley, es la disposición que establece que en caso de expropiación “se indemnizará al propietario legalmente reconocido tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones y otros criterios que aseguren la justa indemnización” (Ley 3545, art. 35). De acuerdo con Urioste (2009, p. 120) “No se define si esto significa que, en la práctica, la anunciada revolución agraria se concretará comprando tierras a los latifundistas para distribuir las gratuitamente a los campesinos e indígenas, ni tampoco queda claro por qué el gobierno no realiza las compras forzosas al valor catastral, que obviamente es mucho menor que el del mercado”.

El segundo elemento, no diríamos ambiguo, sino que se flexibiliza tempranamente respecto de la propuesta del Pacto de Unidad, es la disposición referida a la verificación de la Función Económica Social de la tierra: la propuesta del pacto de unidad era la verificación sin pausas ni plazos (en cualquier momento y en cualquier predio) ya que “no había necesidad de establecer plazos ni pausas porque [...] un empresario cuya tierra está cumpliendo una función económica-social, puede demostrarlo en cualquier momento”<sup>91</sup>. No obstante, producto de las negociaciones para la promulgación de ésta ley, el gobierno cede a la demanda agro-empresarial de establecer una periodicidad (o intervalo) de dos años en la verificación de la FES.

Aunque reconocemos que ésta disposición tiene esta dosis de ablandamiento, consideramos que no cobra el sentido de ambigüedad orientada a favorecer expresamente al sector agro-empresarial, ya que, considerando el contexto al que responde (un contexto de alta polarización y potencial escalada de

---

<sup>91</sup>Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

violencia), y considerando también que es una demanda sólo parcialmente satisfecha<sup>92</sup>; podemos concluir que esta dimensión se produce como resultado de la necesidad de una voluntad gubernamental de establecer acuerdos mínimos con los sectores de oposición agro-empresarial, a fin de producir condiciones básicas de gobernabilidad, es decir un resultado derivado la correlación de fuerzas en ese momento.

En conclusión, aun con estos elementos de ambigüedad y/o flexibilización y bajo las condiciones de consenso insuficiente en torno al proyecto agrario que plantea la ley 3545 propuesta por el pacto de Unidad, ésta conserva sus componentes revolucionarios sustanciales que están en la redistribución masiva y comunitaria de la tierra, en el establecimiento de un procedimiento claro y estricto de expropiación de latifundios al Estado, así como en el planteamiento de un modelo agrario comunitario. Todos orientados a modificar sustantivamente las relaciones de propiedad y de producción existentes. En nuestra interpretación esta ambigüedad, indefinición o flexibilización dosificada y cuidadosa obedece, por una parte, a la poca claridad en la élite gubernamental sobre las posibilidades de realización del proyecto agrario propuesto por las organizaciones indígenas y campesinas del MAS; obedece también a la lógica política con que opera la élite gubernamental “incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica” (Mayorga, 2008, p. 33) que en nuestra lectura es un modo de domesticar a la oposición política y también a las organizaciones aliadas al MAS, un modo de causar temor en los adversarios y alimentar las esperanzas de los aliados.

Por otra parte, hay una razón de orden estructural que explica esta suerte de equilibrio entre radicalidad y moderación que caracteriza el comportamiento político del MAS: la naturaleza de clase del partido.

El origen histórico del MAS como instrumento político campesino-cocalero y luego, las articulaciones social-populares que construye con obreos, juntas

---

<sup>92</sup> La demanda agro empresarial era establecer una pausa de cinco años en la verificación de la FES, Se acuerda una pausa de dos años.

vecinales y transportistas, supone la preeminencia ideológica de clases que pese a su raigambre rural, indígena y/o plebeyo tienden a representar y a postular intereses moderno-burgueses, en la medida en que pertenecen a gremios de pequeños propietarios del “capitalismo popular” que, por definición, no buscan la revolución pues sus intereses de clase no encajan con proyectos políticos radicales<sup>93</sup> por lo que “propenden hacia la moderación política” (Suárez M., 2022, p. 213).

Esto también permite comprender que en el momento en que la correlación de fuerzas interna al partido se autonomiza (de manera estructural) de la alianza con las organizaciones indígenas, esta visión burguesa-popular emerge con claridad para constituir el horizonte del proyecto histórico de las clases en el poder. Si bien esta visión económica moderno-burguesa se expresa abiertamente en el discurso y en las políticas gubernamentales a partir fundamentalmente del año 2011 y la fractura con las organizaciones indígenas del TIPNIS, el trabajo de campo permite afirmar que en la conciencia de la élite gubernamental, la reconciliación y acuerdo con el sector agro-empresarial era una tarea progresiva que debía ser políticamente construida.

Sostenemos esta afirmación en el hecho de que a partir de la segunda gestión de gobierno (2010), las carteras ministeriales que, por los temas que administran, son de mayor interés para los departamentos de la media luna, en particular para Santa Cruz, la carteras de Hidrocarburos; Autonomías; Desarrollo Rural y Tierras, son asumidas por actores cruceños, con la tarea expresa de tender puentes de acercamiento y limar asperezas para un posterior acuerdo con la fracción económica de la élite cruceña, la agroindustria.

*El trabajo de acercamiento al sector empresarial es una tarea que me encomienda personalmente el presidente Evo Morales por el 2007, 2008,*

---

<sup>93</sup> Sino al contrario, tienden a buscar seguridad, viabilidad y estabilidad para sus actividades, en el marco del sistema vigente o de su reforma.

*era un trabajo político no remunerado pero yo ya era miembro del directorio de YPFB [...] el trabajo específico fue de acercamiento al sector para identificar convergencias, pulir nuestras diferencias y plantearnos objetivos mayores. Trabajamos una agenda de varios temas, la principal preocupación en ese entonces era la seguridad jurídica [...] la incorporación de los biocombustibles en la agenda es algo que viene después, cuando asumo la cartera en el ministerio [de hidrocarburos] el año 2010<sup>94</sup>.*

Estas declaraciones, sumada a las del ex Ministro de Desarrollo rural y Tierras (gestión 2008) Carlos Romero<sup>95</sup> respecto a que la agenda de desarrollo 2025 se comenzó a construir a iniciativa del Gobierno en una serie de encuentros departamentales con la participación de los sectores productivos y los movimientos sociales entre el 2009 y 2010 “permitiendo un mayor acercamiento con el sector agroindustrial”<sup>96</sup>, alimenta el planteamiento respecto a que la élite gubernamental del MAS había concebido la alianza con el sector agro-empresarial ya desde el periodo de confrontación política con éste sector, y lo que se esperaba era el momento políticamente oportuno para mostrar una abierta disposición de acuerdo que permita un intercambio ventajoso y controlado por el Gobierno.

### 1.5. Conclusión preliminar del capítulo

Entre 2006 y 2008 la relación antagónica del gobierno del MAS con la élite agro-empresarial se expresa en una fórmula política que combina radicalidad en el discurso y flexibilidad o cautela táctica en las decisiones; el componente discursivo radical opera como un modo de definir la frontera antagónica del “bloque popular” liderado por el MAS y, a su vez, amedrentar-domesticar a los sectores agro-empresariales de oposición. Por otro lado, la flexibilidad táctica

---

<sup>94</sup> Fernando Vincenti, ex ministro de hidrocarburos (2010-2011), comunicación personal 28 de junio de 2020.

<sup>95</sup> Posteriormente (2009) también nombrado titular del Ministerio de Autonomías

<sup>96</sup> Ver cita completa de Carlos Romero, ex Ministro de agricultura 2008, Comunicación personal 29 de abril de 2022, en la página 177 de éste trabajo.

se expresa en las dimensiones de ambigüedad o indefinición que contienen las primeras políticas del programa agrario que lleva adelante el gobierno en este periodo. La fórmula política (incertidumbre estratégica-flexibilidad táctica) irá cambiando en función de dos condiciones: de cómo se configure la correlación de fuerzas a nivel nacional y del diagnóstico que haga el gobierno sobre las posibilidades (y el grado) de implementación de los cambios inicialmente concebidos.

La estabilización del MAS como fuerza primaria a nivel nacional supone el pasaje a una nueva etapa de la construcción hegemónica del partido y la necesidad de ampliar la alianza social del bloque a sectores de los que, en la nueva etapa, depende el desempeño de la economía que, en adelante constituirá (y así lo entenderá el gobierno) la base de la legitimidad y la reproducción del poder.

En la nueva etapa, las prioridades de la agenda de gobierno cambian y, los objetivos pendientes de la agenda transformadora asumen un segundo orden. Esto implica que en determinados momentos o etapas políticas, los cambios en la correlación de fuerzas y los aprendizajes de las experiencias del contexto cambian las prioridades y las elecciones del gobierno en términos de orientación de políticas y alianzas. Al ampliar o modificar su constitución social se producen modificaciones, adaptaciones progresivas (o indirectas) en el proyecto inicialmente concebido por el bloque en el poder.

La ambigüedad no es puramente táctica, también tiene un componente estructural, ya que de modo general los bloques social-populares que se plantean proyectos transformadores, esgrimen una constitución interna heterogénea y diferenciada en términos ideológicos y programáticos que, a medida que evoluciona su construcción-estabilización como fuerzas políticas centrales en el espectro político, brotan en forma de tensiones internas no siempre o no fácilmente conciliables.

En los periodos de ascenso hegemónico, la autonomía de las organizaciones sociales que sostienen los proyectos revolucionarios resulta crucial para coagular, en forma de políticas, las transformaciones fundamentales de la agenda revolucionaria. Esto debido, por un lado, a la preponderancia o necesidad política de relacionamiento orgánico entre la élite política gubernamental y las bases sociales del bloque en el poder, y por otro lado, debido al carácter indeterminado, indefinido o abierto del proyecto de gobierno.

Una vez superada la disputa política inter-hegemónica fundamental, la etapa de gobierno cobra una definición más clara en su orientación general de largo plazo, en el caso del Gobierno del MAS expresa una visión ideológica más amplia (o más nacional) que la identificación exclusiva con las demandas de los sectores indígenas. Con lo cual reafirmamos el planteamiento de nuestro marco teórico general respecto a que la autonomía relativa del Estado, la posibilidad de su legitimación y reproducción en el tiempo, requiere un grado de renuncia o debilitamiento de su naturaleza clasista (sea a favor de las clases burguesas o de las clases populares) y asumir una dimensión de representación general de la sociedad. En el caso del Estado plurinacional como proyecto-proceso histórico, esa representación general de la sociedad o que también podríamos llamar “consenso de centro” supuso la continuidad de la tradición nacional-popular que, en tanto es a su vez la tradición constitutiva de la racionalidad moderno-burguesa de las clases populares del núcleo del MAS, termina marcando con claridad el horizonte del proyecto estatal de largo plazo.

Las dimensiones de ambigüedad o de ablandamiento en las políticas, también son un resultado de la necesidad de una voluntad gubernamental para establecer acuerdos mínimos con las clases antagónicas a fin de producir condiciones básicas de gobernabilidad. En otros términos, las dimensiones de ambigüedad o ablandamiento en las políticas son también un resultado

derivado la correlación de fuerzas (al interior del bloque político o entre bloques políticos) en cada momento histórico.

En las primeras políticas del gobierno, específicamente en la política agraria, se plasman disposiciones sustantivas orientadas a producir cambios estructurales, lo particular del Gobierno del MAS es la dosis y la velocidad con que esos cambios operan en la realidad práctica. La evidencia muestra una relación disonante entre un discurso radical y una efectivización moderada de las políticas anunciadas. Las precauciones que requiere la ausencia de un diagnóstico realista a la llegada del MAS al gobierno; la lógica política con que opera la élite política del MAS; así como la racionalidad propia de las clases burguesa-populares que estructuran al partido, son algunos elementos explicativos de la definición ideológica y programática del Gobierno del presidente Evo Morales.

## CAPÍTULO II.

### LA FLEXIBILIZACIÓN DEL PROYECTO AGRARIO DEL MAS. LA CORRELACIÓN DE FUERZAS Y LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN DE GOBIERNO COMO CONDICIONES CONTEXTUALES (PERIODO 2006-2008).

En este capítulo analizamos el grado de flexibilización del programa agrario inicial del MAS, en particular sobre la propiedad de la tierra. De manera preliminar clasificamos las condiciones en dos órdenes: condiciones derivadas de la experiencia de gestión gubernamental en los dos primeros años de gobierno (2006-2008), y condiciones derivadas del cambio en la correlación de fuerzas a nivel nacional (superación del denominado “empate catastrófico”). Afirmamos que las condiciones derivadas de estos dos campos permiten iniciar el proceso de distensión de la relación antagónica entre el gobierno y la élite agro-empresarial del oriente. Afirmamos también que, en este proceso, el gobierno despliega una capacidad de agencia política con mayor ventaja respecto de la élite agroindustrial. Al final extraemos algunas conclusiones más generales relacionadas con la hipótesis de esta investigación.

#### 2.1. Razones o condiciones derivadas de la gestión gubernamental: La confluencia de cuatro situaciones de crisis.

A la llegada del MAS al gobierno, durante los tres primeros años de la gestión 2006-2010, en la perspectiva del gobierno, “debido a los altos ingresos fiscales obtenidos por las exportaciones de gas y minerales”, los productores agropecuarios del oriente no eran considerados indispensables como generadores de divisas. Según Urioste (2009, p. 126), “el gobierno buscaba convertir la estructura concentrada de tenencia de la tierra y de la producción del oriente en un modelo conformado por muchos pequeños y medianos

productores de diversos alimentos, en primer lugar, para el mercado interno y luego para exportar”.

Respecto de esta afirmación, cabe recordar, como señalamos más arriba, que, de acuerdo a nuestro trabajo de campo, durante los primeros años de gestión del MAS no había consenso ni claridad sobre las políticas a implementar en materia agraria, el consenso básico era la necesidad de redistribuir la tierra concentrada en favor de indígenas y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Sobre el modelo agrario-productivo sólo había una idea planteada: el modelo comunitario de producción, sobre el cual, sin embargo, había desconocimiento o insuficiente convicción como un modelo aplicable a nivel nacional. Por tanto, tomamos la afirmación de Urioste como una verdad relativa.

Con base en nuestras entrevistas a ex autoridades del primer gobierno del MAS, lo más probable es que la élite gubernamental no descartara la propuesta, pero tampoco la asumiera con convicción profunda, al menos no hasta que se viera estabilizada la correlación de fuerzas y se contara con un diagnóstico realista del contexto económico boliviano y las posibilidades de una reforma agraria con efectiva reversión de latifundios al Estado para su redistribución. Dicho diagnóstico no era alentador si se consideran elementos adversos de contexto: por un lado, el modelo comunitario parecía ir en contra sentido de la creciente demanda internacional de monocultivos (como la soya y caña de azúcar) para la producción de biocombustibles. Por otra parte, las condiciones políticas signadas por la tensión en la correlación de fuerzas con el bloque de oposición entre 2006 y 2008, en particular, el no contar con mayoría en el senado nacional, obstaculizaba sustancialmente el avance de una reforma agraria y más aún la implementación de un modelo productivo comunitario.

Es posible que este diagnóstico adverso no haya sido suficiente para abandonar totalmente la propuesta de un modelo comunitario de producción aplicable a nivel nacional, considerando que era el planteamiento de los sectores sociales más fuertes en ese momento, el Pacto de Unidad<sup>97</sup>. Nuestra

---

<sup>97</sup> Que articulaba a organizaciones indígenas y campesinas.

hipótesis en este punto, y tomando los insumos propuestos por Urioste, 2009; Cunha Filho y Santaella Gonzalves 2010 y; Pérez, 2017; es que la confluencia de cuatro fenómenos de contexto, vividos entre 2007 y 2008, conformaron la acumulación perfecta para una definición clara en el gobierno sobre el rol de la agroindustria en la economía nacional y un consecuente viraje en la estrategia de relacionamiento con el empresariado de este sector. Estos fenómenos son, por un lado, los devastadores efectos de los sucesivos fenómenos naturales El Niño y La Niña; por otro, las repercusiones de la crisis alimentaria internacional; el prolongado empate catastrófico en la correlación de fuerzas con el bloque de oposición y; en 2008 la crisis del precio del petróleo en el mercado internacional<sup>98</sup>.

Un primer punto de partida para sostener esta afirmación es que la flexibilización del programa agrario inicial, el acuerdo congresal de octubre de 2008, mediante el cual se negocian disposiciones constitucionales en torno a la propiedad de la tierra, se da en un periodo o contexto en el que la correlación de fuerzas aún no estaba plenamente definida a favor del MAS. En ese sentido, no consideramos que este hecho suponga una concesión directa a favor del empresariado agroindustrial (adversario en ese momento), sino un resultado de la confluencia de factores de contexto, las crisis mencionadas, y el escenario de alta ingobernabilidad (dado por la persistencia de un bloque político antagónico resistente) que obligan al gobierno a buscar un acuerdo negociado en función de la gobernabilidad política y económica; a plantear una estrategia pragmática de relacionamiento con el empresariado agroindustrial, que además sirva para romper la unidad del bloque de oposición y a su vez ganar, para sí a un actor que, la experiencia de gestión durante el primer año de gobierno, había revelado estratégico para el buen desempeño de la economía nacional.

Por otro lado, si se consideran los argumentos que exponen las políticas que expresan el viraje relacional (del 2010 en adelante), encontramos que todas ellas aluden de uno u otro modo a la seguridad y soberanía alimentaria, o tienen

---

<sup>98</sup> Año en que el precio del petróleo alcanzó un máximo histórico de casi 150 dólares por barril para caer, a finales del mismo, a un mínimo de 32 dólares por barril.

un vínculo con las consecuencias de las crisis (climática y alimentaria) que experimenta el país en los primeros años de gestión de gobierno del MAS (2007 y 2008).

A continuación, algunos elementos indicativos de la relación antagónica inicial entre el gobierno del MAS y la élite agro-empresarial; sobre el cual luego convergen otras situaciones de crisis que son claves para entender el cambio en la estrategia relacional del gobierno respecto del agro-empresariado del oriente:

Desde la llegada del MAS al gobierno, las tierras del oriente boliviano constituyeron el principal foco de interés para llevar a cabo la prometida reforma agraria, cuya mejor expresión fue la titulación de gran parte de los territorios Comunitarios de origen TCOs como propiedad colectiva a favor de los pueblos indígenas de la región. Los significativos avances en el saneamiento y titulación de éstos territorios se expresan en una superficie de 7.542.703 millones de hectáreas de tierras fiscales entregadas a los pueblos indígenas amazónicos (Colque et. al, 2016, p. 164).

El proceso sin duda buscaba asegurar la tierra disponible en manos de los pueblos indígenas, por esa vía fortalecer a un sector del núcleo duro del MAS, en paralelo, debilitar la base material del bloque opositor (básicamente compuesto por sectores agro-empresariales) y, a su vez, asentar mecanismos para obtener rédito político en los departamentos del oriente<sup>99</sup>. Otra parte de la estrategia consistió en el relativo debilitamiento del negocio basado en el monocultivo de la soya. Las prohibiciones a la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales, aprobadas entre 2007 y 2008, además de estabilizar el abastecimiento del mercado interno, se encuadran también con el objetivo de presionar la base económica en que se sostenía el bloque de oposición al MAS, sólo así se entiende por qué el levantamiento de estas

---

<sup>99</sup> En los departamentos con menor población indígena, Pando y Santa Cruz, el gobierno llevó adelante el asentamiento de familias campesinas provenientes del altiplano con fines de explotación productiva. Este tipo de asentamientos de colonización tuvieron, a decir de Urioste (2009, p. 125) una orientación hacia “fines político-electorales más que de desarrollo rural”.

medidas fue gradual, no precisamente en función del abastecimiento del mercado interno, sino como moneda de cambio en las negociaciones orientadas a la neutralización política del empresariado agroindustrial. Esa misma orientación tuvo la compra, en 2009, de las acciones de GRAVETAL, principal empresa privada acopiadora de soya y de granos de Santa Cruz, por parte de una empresa subsidiaria<sup>100</sup> de la compañía venezolana de petróleo Petróleos de Venezuela PDVSA-SA. Se trata de acciones estratégicas de ofensiva o contraofensiva en un escenario de disputa antagónica con el empresariado agroindustrial del oriente. No negamos que estas acciones en sus objetivos primarios buscaran frenar la inflación de la canasta básica o garantizar el abastecimiento del mercado interno, empero, también sirvieron al gobierno “para domesticar a la burguesía agroindustrial, neutralizar su alineación política y conseguir progresivamente su adhesión al proyecto político del gobierno” (Ormachea y Ramírez, 2013, p. 31) sin necesariamente desactivar las bases de su estructura económico-productiva<sup>101</sup>.

En nuestra consideración, el gobierno opera estas medidas con una retórica anticapitalista radical, que en realidad no se traducen en medidas orientadas a cambiar la estructura productiva vigente en Bolivia<sup>102</sup>, sino que buscan

---

<sup>100</sup> En 2009, la recién creada compañía “inversiones de capital Inver-soja”, al mando de Juan Valdivia, diputado del MAS en aquel entonces, compra el 99 por ciento de las acciones de GRAVETAL.

<sup>101</sup> El estudio de Ormachea y Ramírez (2013, p. 31) muestra que si se compara el cuatrienio previo a las políticas de restricción de exportaciones (2003-2007) con el cuatrienio en el que rigen los decretos de prohibición de exportaciones de ciertos productos agroindustriales (2008-2012), en términos globales, los volúmenes de producción agrícola incrementan de manera significativa pasando de 40,9 millones de toneladas a 51,9 millones entre ambos periodos.

<sup>102</sup> La nacionalización de los hidrocarburos es un claro ejemplo de esta lógica política: en el discurso oficial la nacionalización implicó la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos mediante la conversión de YPFB en accionista mayoritaria de las empresas que operan en Bolivia, así como la renegociación de contratos petroleros estableciendo un reajuste tributario más justo para el Estado Boliviano: 82% de las ganancias a favor del Estado y 18 % a favor de las petroleras. Los analistas energéticos aclaran que esta figura es únicamente nominal ya que, en los hechos, esta fórmula se aplica solamente en los campos cuya producción promedio de gas natural supere los 100 millones de pies cúbicos por día (MMp3d) por un periodo de seis meses, la distribución en los campos con una producción menor a ésta no tiene tal alteración. Adicionalmente el reajuste de impuestos en los contratos petroleros viene acompañado de una serie de compensaciones que terminan por devolver a las transnacionales parte de los recursos pagados por el reajuste de impuestos. Para más detalles ver: (Hinojosa, en “Los Tiempos” 25/04/2021) Disponible en:

demostrar frente a la clase empresarial, su capacidad de mando o control sobre las riendas de la economía nacional, de este modo, articular progresivamente a un aliado necesario en el esquema económico boliviano, en una posición políticamente subordinada, mas no necesariamente de desventaja económica. Como veremos en el siguiente capítulo, esta lógica funciona en el estilo de juego político del gobierno, que consiste en demostrar su poder fáctico y ejercerlo con miras a domesticar al adversario, llevándole a jugar un juego cuyos contornos son definidos por el propio Gobierno.

A esta situación de antagonismo político expresado en acciones específicas de demostración de poder, se suman de manera convergente otras situaciones de crisis: climática, alimentaria y de los precios de materias primas. A continuación, un breve antecedente:

En los primeros meses del 2006 algunas zonas de tierras bajas registraron inundaciones de inusual gravedad provocando, como respuesta del gobierno, una declaratoria de emergencia nacional<sup>103</sup>. Aunque el fenómeno afectó en alguna medida la capacidad productiva de esas zonas, era insuficiente como para provocar una crisis en el sector agro-empresarial. Los últimos meses de 2006 y primeros de 2007 se repitieron las inundaciones, pero esta vez, en proporciones mucho mayores que el año anterior, afectando directamente las zonas de producción agro-empresarial en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

El gobierno reaccionó nuevamente declarando emergencia nacional<sup>104</sup> en enero de ese año, pero minimizando discursivamente la gravedad de los efectos del fenómeno, no obstante, en febrero del mismo año tuvo que declarar situación de desastre nacional<sup>105</sup>. De allí en adelante, comenzaron a escasear algunos productos de la canasta básica, provenientes de la agroindustria cruceña,

---

<https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20210425/mentiras-verdades-15-anos-nacionalizacion-hidrocarburos>

<sup>103</sup> Ver: DS 28610

<sup>104</sup> Ver: DS 29013

<sup>105</sup> Ver: DS 29040

especialmente aceite y azúcar. A ello se sumó que, como reflejo inicial de las manifestaciones de la crisis alimentaria internacional, también comenzó a presentarse dificultades en la importación de productos básicos como el trigo – altamente dependiente del mercado argentino– por el control que comenzaron a ejercer los países exportadores. Ello bastó para “provocar la elevación de precios de estos productos en el país y un gradual contagio a otros agro-alimentos” (Pérez, 2017, p.65).

En respuesta a la situación, el gobierno dispuso temporalmente un cero por ciento de gravamen arancelario a la importación de trigo y su harina<sup>106</sup>. Pero frente a la persistencia de la situación y ante las proyecciones de agravamiento, el gobierno aprobó recursos de fideicomiso por un monto de \$us 18 millones (ampliable a \$us 40 millones)<sup>107</sup> a ser administrado por el Banco de Desarrollo Productivo BDP para la “compra, importación y comercialización de harina de trigo para su venta a través de insumos Bolivia<sup>108</sup>”.

Para agosto de ese año el Decreto Supremo 29229 dispuso la suspensión de la exportación de trigo y harina nacional, así como manteca animal y/o vegetal “con el fin de evitar su salida vía contrabando”. En esos momentos el gobierno admitió que el país había entrado en una escalada inflacionaria, pero atribuyendo el fenómeno exclusivamente al ocultamiento y especulación del sector agro-empresarial, pese a que el trigo y su harina son esencialmente alimentos importados. Poco después el gobierno creó otro fideicomiso, de \$us 10 millones a ser administrados por el FONDESIF<sup>109</sup>, destinados a financiar el Programa de Repoblamiento Ganadero Bovino en el departamento de Beni donde se había registrado la pérdida de más de 150.000 cabezas de ganado provocada por las inundaciones<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Ver DS 29090

<sup>107</sup> Ver. DS 29195

<sup>108</sup> En ese entonces bajo el nombre de “Secretaría ejecutiva PL 480”.

<sup>109</sup> Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo.

<sup>110</sup> DS 29231

En octubre, el gobierno volvió a ampliar por otros tres meses la vigencia del “gravamen arancelario cero” para la importación de varios productos alimenticios y creó otro fondo de fideicomiso esta vez de Bs 15,8 millones administrados nuevamente por FONSESIF destinado a financiar la compra de pasivos por insumos agrícolas de pequeños productores agrícolas afectados por el Niño. A mediados de noviembre, cuando la inflación ya había rebasado los dos dígitos y se agudizaba la escasez de varios productos esenciales, el gobierno crea el “Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria”<sup>111</sup> con la misión de “contribuir a la estabilidad de precios de los alimentos básicos”, asignando un monto de \$us 58,99 millones destinados al apoyo a la producción de alimentos y el repoblamiento ganadero, mediante créditos productivos. En este mismo decreto se dispuso un nuevo diferimiento temporal de arancel cero para la importación de varios productos de la canasta básica y se autorizó Insumos Bolivia, a EMAPA y a la Unidad de proyectos especiales, “importar en forma directa, acopiar y comercializar alimentos, a fin de controlar el alza de precios”, disponiendo además el “registro obligatorio del arroz, maíz, trigo, carne de res, tomate, papa, azúcar y aceites, en el Registro de Exportaciones” (DS 29339).

Sin negar que en estas experiencias también se conjugaron acciones de sabotaje de algunos grupos agro-empresariales del bloque de oposición al MAS, la escasez de alimentos (especialmente los originados en el sector agro-empresarial, pero también los importados como el trigo y su harina) y la consiguiente escalada inflacionaria que “a fines de ese año llegó a 11,7%<sup>46</sup> y la de alimentos a 13,7%” (Pérez, 2017, p. 67), fueron expresión del contexto combinado de los efectos de El Niño y la crisis alimentaria internacional.

De acuerdo con Pérez (2017, p.67) a fines de ese mismo año, el gobierno adoptó otras medidas que muestran que ya en esos momentos –casi al mismo tiempo en que aprobó la versión final de su primer Plan nacional de desarrollo

---

<sup>111</sup> DS. 29339

PND y el plan sectorial del MDRAyMA<sup>112</sup>– también comenzó a percatarse que las limitaciones productivas que tenía el sector indígena-campesino eran mucho mayores que las que había identificado en su diagnóstico inicial:

*Sólo así se explica que, además de los recursos previstos en el plan sectorial para la revitalización productiva de este sector y de una primera asignación presupuestaria para el Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria, el gobierno haya tenido que asignar otros casi \$us 7 millones con destino exclusivo al fortalecimiento de la producción agrícola indígena campesina a través de ese Programa, pese a que este sector prácticamente no había sido afectado por El Niño.*

Desde enero del siguiente año, en 2008, la crisis se retroalimentó cuando nuevamente comenzó a manifestarse la Niña, repitiendo las graves inundaciones en las mismas zonas que afectó el Niño en 2007. Así, a mediados de ese mes el gobierno tuvo que volver a declarar “emergencia nacional”<sup>113</sup> y, posteriormente “estado de desastre nacional”<sup>114</sup>. Asimismo, en respuesta a la exigencia de los sectores agro-empresariales de suspender la verificación de la FES de la tierra, tuvo que disponer una pausa de esta verificación “hasta el restablecimiento de las condiciones materiales mínimas que permitan reiniciar las operaciones y actividades productivas en los predios afectados”<sup>115</sup>. Casi inmediatamente después (a fines de febrero) se creó el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo<sup>116</sup>, con un monto equivalente a \$us 600 millones “destinados a la solución de situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento e inseguridad alimentaria emergentes de desastres, la reconstrucción de infraestructura productiva y social, así como a la recuperación de los procesos productivos”, a través de diversas líneas de financiamiento a entidades estatales y sectores productivos

---

<sup>112</sup> Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

<sup>113</sup> DS 29425

<sup>114</sup> DS. 29438

<sup>115</sup> Ver DS 29452.

<sup>116</sup> Ver DS. 29453

de pequeña, mediana y gran escala, vinculados a la producción de alimentos y afectados por desastres.

Pese a éstas medidas, la crisis siguió agravándose por una mayor escasez e inflación de alimentos y por la abierta contaminación de la situación con las posiciones políticas opuestas al gobierno, especialmente de los sectores agroempresariales, a quienes el gobierno acusaba de ocultar su producción o exportarla. Es así que, el mismo mes (febrero) el gobierno volvió a diferir el gravamen arancelario “cero” de importaciones de varios productos (carne de res, de pollo, trigo y su harina, maíz, arroz, y aceites y grasas vegetales)<sup>117</sup> y por primera vez también comenzó a controlar las exportaciones de algunos productos agropecuarios, prohibiendo la exportación temporal de los mismos productos liberados en su importación, excepto los aceites y grasas vegetales. A partir de allí el gobierno apeló recurrentemente a la política de control de las exportaciones de productos agropecuarios fundamentalmente, autorizando esas operaciones con base en cupos o licencias en función del abastecimiento del mercado interno.

Entretanto, la inflación siguió elevándose, llegando a un máximo en marzo cuando la variación porcentual del IPC respecto de 2007, fue de 8,91% y la de alimentos y bebidas 15,16%. Frente a ello, el gobierno autoriza en abril de 2008, un nuevo fondo de Bs 1.116 millones (proveniente de un crédito otorgado por el Banco central de Bolivia) con destino al “la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo”<sup>118</sup>. Instruyendo a su vez, la transferencia de esos recursos a varias entidades estatales para “la solución de situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento e inseguridad alimentaria” así como “para la recuperación de procesos productivos con atención de riego”.

A fines de este mismo mes, la crisis inflacionaria se proyectaba incontrolable, provocando una acción táctica del gobierno: éste “sorprendió con el anuncio de un descenso de la inflación, situación que no se sentía en la economía [...] en

---

<sup>117</sup> Ver DS 29460

<sup>118</sup> DS 29532

realidad únicamente había determinado cambiar la metodología de medición del IPC, escudándose hábilmente en compromisos internacionales al respecto que debían ser cumplidos” (Pérez, 2017, p. 69). Sin embargo, esta decisión tuvo la virtud de despejar en gran medida los factores especulativos que agravaban la situación. Por tanto, en conjunción con las medidas de control de las exportaciones e importaciones agropecuarias, el gobierno logró, al menos en los siguientes meses, detener la escalada inflacionaria. En agosto del mismo año, se dispuso el traspaso de EMAPA al Ministerio de Producción y Microempresa, así como la incorporación del sector agroindustrial como sujeto de su apoyo, como parte de la cadena productiva de alimentos, de las necesidades de estabilización del mercado interno de productos agropecuarios y agroindustriales, y de la comercialización en el mercado interno y externo. Fue la primera norma que incorporó abiertamente al sector agro-empresarial a los programas de revitalización productiva<sup>119</sup>.

El año 2009 afectó con mayor rigor a la economía del país por la crisis económica internacional desatada a mediados de 2008, debido a la caída abrupta y generalizada de los precios internacionales de las materias primas, que repercutió inmediatamente en la economía nacional y en la contracción de los precios internos. En ese contexto, en agosto, a través del DS 255, se inició la política de subvención a la producción y comercialización de ciertos productos agropecuarios y sus derivados. Este Decreto dispuso que la política fuera implementada por EMAPA para apoyar la producción agropecuaria de productores de pequeña y mediana escala, comunitarios e indígena originario campesinos (facilitando disponibilidad de insumos y semillas de calidad), y la provisión de alimentos a precio justo a la población (eliminando la intermediación especulativa). Para la gestión 2009 el Decreto aprobó un monto total de hasta Bs. 98 millones.

Según estimaciones de la CEPAL (2008), el balance económico de los dramáticos momentos causados por El Niño y La Niña fue de casi \$us 400

---

<sup>119</sup> Ver DS 29710

millones, sólo en daños y pérdidas en el sector agrícola y ganadero debido a las inundaciones. A ello habría que sumar otros miles, sino cientos, de millones de dólares que el gobierno tuvo que invertir en salvataje, reconstrucción y apoyo a la recuperación productiva. A ello se debe añadir el costo de las importaciones de alimentos, el de la reducción de los aranceles de importación, el de la restricción de las exportaciones, la subvención, etc. Con estos elementos, coincidimos parcialmente con Pérez (2017, p. 69-70) respecto a que: “Es más posible que haya sido esta crisis la que indujo al gobierno a cambiar su posición respecto [del sector agro-empresarial y su visión] de la agricultura indígena campesina”.

Si se compara el primer Plan nacional de desarrollo (2006-2010) con el Plan que el gobierno comienza a poner en marcha a partir de su segunda gestión (principalmente 2013 en adelante), se puede constatar que la decisión inicial de basar la provisión de alimentos en la producción indígena campesina, fue contundentemente reemplazada por la producción agro-empresarial a gran escala.

De acuerdo con (Pérez, 2017, p. 70-71) “La confluencia de estas crisis mostró descarnadamente al gobierno una realidad que probablemente desconocía”:

Primero: que la alimentación nacional ya no dependía de la producción indígena-campesina sino de la agro-empresa y de algunas importaciones cruciales.

Segundo: “que la dieta alimentaria en las ciudades y el campo consistía en gran medida de alimentos procesados”.

Tercero: “que los sistemas productivos indígena campesinos se habían reconvertido en rubros enteramente comerciales”, sin mayor diversificación. En consecuencia, que el sistema agro-alimentario nacional había adquirido altas características de vulnerabilidad.

Asumiendo que esta realidad condujo al gobierno a aceptar que no podía prescindir de la agro-empresa como proveedor de alimentos, se puede plantear

la hipótesis de que es este el momento en que el gobierno decide sentar las bases para un futuro acercamiento y acuerdo con la agroindustria cruceña, un actor indispensable en la estructura económica del país. Elementos como la ampliación del apoyo de EMAPA al sector agroindustrial dispuesto en agosto de 2008 y la flexibilización constitucional respecto a la reversión de tierras de latifundio, nos hacen presumir que la alianza del gobierno del MAS con la agroindustria cruceña se fue incubando como estrategia política a partir de esa experiencia que, además, fue vivida en un escenario político de alta ingobernabilidad. No obstante, de acuerdo al análisis de los hechos, el gobierno desplegó su capacidad de “gestión de los tiempos políticos” para actuar en el momento oportuno y alcanzar una negociación lo más ventajosa posible para sus objetivos político-electorales.

## 2.2. Las razones o condiciones derivadas del contexto político: El cambio en la correlación de fuerzas y el advenimiento del adversario como “adversario derrotado”.

Las condiciones derivadas del cambio en la correlación de fuerzas a favor del Gobierno del MAS marcan el inicio de las acciones de gobierno orientadas al proceso de distensión de la relación con la élite agroindustrial. En este apartado, damos cuenta de los hechos que permiten la definición de la correlación de fuerzas a favor del MAS, sus consecuencias y la configuración de un escenario político en el que la alianza con la élite agroindustrial resulta una articulación mutuamente conveniente, principalmente para el gobierno dada su primacía política y un estilo de juego político que caracteriza su capacidad de agencia y lo ubica en una posición adelantada respecto de los actores agro-empresariales. Finalmente identificamos el grado en que la flexibilización de la relación y su traducción en decisiones o políticas, se distancian de los objetivos de las políticas agrarias inicialmente asumida por el gobierno.

En principio podemos citar dos hechos clave ocurridos en 2008 que desequilibran el “empate catastrófico” que signó el escenario político nacional desde la llegada de Evo Morales al poder. Después de este desequilibrio de fuerzas, que permite el pacto constitucional, se dan otros hechos clave que terminan estabilizando la hegemonía del MAS como fuerza política nacional:

Primero, en agosto de 2008 los resultados del referéndum revocatorio de mandatos<sup>120</sup>, convocado a iniciativa del propio gobierno, arrojan una contundente ratificatoria del mandato del Presidente Evo Morales y, en cambio, la revocatoria de dos prefectos del bloque de los departamentos de la media luna<sup>121</sup>, fracturando irremediabilmente la unidad del mismo y, a su vez, abriendo la oportunidad para que el MAS ganara las plazas de los prefectos revocados.

Segundo, en septiembre de 2008, la masacre de Porvenir en el departamento de Pando y los hechos violentos desatados en los departamentos de la media luna, no sólo desacreditan a los líderes del bloque de oposición, sino que permiten al gobierno capitalizar ese hecho para forzar una negociación en condiciones de desventaja, temor y derrota política del bloque de oposición y sus principales líderes. Según Toranzo “Sin la violencia desatada en los departamentos de la Media Luna no se explica el diálogo que se produjo en Cochabamba, en los dos meses siguientes, y en el Congreso, en octubre de 2008”<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Proceso por el que se sometió a votación popular la permanencia del Presidente Evo Morales, el Vicepresidente Álvaro García Linera y de ocho de los nueve prefectos departamentales en sus cargos, como forma de resolver una relación de alta confrontación atrapada en lo que se denominó “empate catastrófico”.

<sup>121</sup> Los prefectos José Luis Paredes y Manfred Reyes Villa prefectos de los departamentos de La Paz y Cochabamba respectivamente son revocados de sus cargos mediante el voto popular y estas plazas ocupadas por nuevas autoridades pertenecientes al partido de gobierno.

<sup>122</sup> Carlos Toranzo (Entrevista de Raúl Peñaranda noviembre de 2008). *En del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional* (2009) FES-ILDIS, La Paz, P. 176

En nuestro análisis, este desempate de fuerzas fue en parte producto del éxito relativo de movimientos estratégicos desplegados por el gobierno del MAS y en parte resultado de hechos contingentes que el gobierno supo capitalizar a su favor: Coincidimos en que la complejidad de las relaciones de poder muestra lo inadecuado que resulta la teoría de la racionalidad perfecta, hablar de cálculos, con objetivos fijos y resultados predefinidos, no obstante, es posible identificar en esas relaciones de poder una lógica de acción político-estratégica con una orientación. En tal sentido, más que de una estrategia, hablaremos de una lógica política (con sentido estratégico) en la élite gubernamental, que termina produciendo una segunda condición para la flexibilización expresada en el pacto constitucional: un bloque de oposición relativamente domesticado, unos actores agro-empresariales políticamente neutralizados que se constituyen en potencial “aliado subordinado” del Gobierno. Argumentamos este planteamiento a continuación.

#### 2.2.1 La capacidad de agencia estratégica del Gobierno para el advenimiento del adversario en “adversario derrotado”

El pacto político-partidario, consumado en el congreso nacional en octubre de 2008, con motivo de consensuar el nuevo texto constitucional, es el primer antecedente de la alianza entre el gobierno y el empresariado agroindustrial y expresa la primera flexibilización importante de la agenda de gobierno con relación al primer programa agrario planteado por las organizaciones indígenas y campesinas. El comportamiento político del gobierno en ese proceso ejemplifica los componentes de la lógica política que guía su acción en los procesos de negociación y gestión del poder, es decir, su capacidad de agencia política estratégica. El análisis de este elemento ayuda a comprender cómo se produce la segunda condición que permite el arribo al pacto constitucional y la posterior articulación de intereses que sostiene la alianza: “el advenimiento del adversario derrotado”.

Asumiendo que el punto de partida para cualquier proceso de negociación, la condición óptima desde la perspectiva de los actores es tener la correlación de fuerzas a favor, buscamos identificar si en el proceso de desequilibrio de la correlación de fuerzas a favor del MAS, operó una lógica estratégica orientada a este objetivo. Veamos:

Ante escenarios de conflictividad causados por demandas de alta complejidad cuyo abordaje resulta cuando menos un desafío político<sup>123</sup>, la racionalidad política elemental dicta la táctica de desviar o “descentrar” dicha demanda del escenario de juego: A mediados de agosto de 2007 la demanda de capitalía plena para Chuquisaca puso en la cuerda floja al gobierno de Evo Morales, pero a su vez, este infortunio sirvió al gobierno como momento decisivo para desplegar una capacidad de retoma de la iniciativa política que será fundamental para el resultado final del proceso constituyente y el inicio del distensionamiento con la élite agroindustrial. Sin embargo, debemos aclarar que este análisis tiene el límite de concentrar la atención en la acción gubernamental intentando seguir el razonamiento político que predomina en su lógica de juego político; no analizamos la capacidad agencial estratégica del bloque opositor, únicamente en razón de la delimitación temática de este estudio, pero ello no implica perder de vista que este proceso debe ser analizado como un juego de ida y vuelta, de ofensivas y contraofensivas, de golpes y contragolpes que demuestran que ninguna estrategia política es capaz de aplicarse de modo esquemático y plenamente calculado como si en ella no surtiera efecto la contra-estrategia, las victorias coyunturales o errores del bloque opositor.

Consideramos que el análisis de la lógica política-estratégica con que juega el MAS es un factor más que contribuye al resultado del pacto constitucional, mas no un factor explicativo por sí sólo, ya que esta lógica no opera de manera mecánica, sino que es puesta en marcha de manera flexible y experimental en uno y en otro escenario, de hecho, allí también radica su carácter estratégico.

---

<sup>123</sup> Rittel y Webber (1973) denominan a este tipo de demandas como “problemas malditos”

Con esta aclaración, entendemos el análisis de la estrategia del MAS para producir el acuerdo constitucional como el análisis de la lógica política del Gobierno en el juego por definir o desequilibrar el flujo de la correlación de fuerzas.

Veamos a continuación los elementos que constituyen ésta lógica política estratégica:

a) *“Jugar en dos tiempos y ganar tiempo”:*

La lógica política del gobierno juega no sólo con las demandas en pugna sino con los tiempos, en palabras del ex vicepresidente García Linera<sup>124</sup>, se trata de “bailar con el tiempo”, en este caso, el manejo de temporalidades duales, en presente y un paso más adelante:

Un primer ejemplo se da en octubre de 2007: el gobierno actúa en tenor beligerante cuando en el escenario de convulsión social provocado por la demanda de capitalía plena para Sucre, decide de manera inesperada, contraviniendo la legislación, retener un 30 por ciento de los recursos de IDH que reciben los gobiernos departamentales (prefecturas en ese entonces) para crear un bono destinado a las personas de la tercera edad<sup>125</sup>. La intención detrás de esta acción estuvo orientada a descentrar la atención del tema de la capitalía, intentar negociar y ganar tiempo, es decir, probar acciones de contención del conflicto y a la vez contar con margen de maniobra para reorientar la ruta de la acción gubernamental.

Cuando las acciones experimentales no cumplen su cometido, la lógica política del gobierno se orienta a acciones basadas en el uso de la fuerza: en noviembre de 2007, el gobierno<sup>126</sup> lleva las sesiones de la Asamblea Constituyente al Liceo Militar de la Glorieta, donde reúne el quorum necesario

---

<sup>124</sup> Álvaro García Linera: La inagotable creatividad de las tensiones. En *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 21, núm. 74, 2016, Universidad del Zulia.

<sup>125</sup> El Bono Dignidad.

<sup>126</sup> El partido de gobierno controla la dirección de la Asamblea Constituyente.

para dar curso a una acelerada, aprobación “en grande” del proyecto de Constitución, sin presencia de la oposición. Esta ausencia opositora no parece ser una acción improvisada, pues el hecho de que la directiva (en manos del MAS) de la Asamblea constituyente no convocara a los asambleístas por un medio de prensa (como mandaba el reglamento) provocó que las bancadas opositoras, ante la “actitud arbitraria del MAS”, se resistieran a participar en dichas sesiones. Por este camino, el MAS contó con los dos tercios necesarios para aprobar sin trabas el texto constitucional.

Otro ejemplo se da en mayo de 2008, en el escenario en que los prefectos opositores realizan los referéndums autonómicos departamentales para la aprobación de sus estatutos, obteniendo un contundente respaldo<sup>127</sup> en los cuatro departamentos de la media luna. En ese momento el bloque opositor liderado por los prefectos de la media luna, tenía la iniciativa política y, mientras el gobierno buscaba negociar con ellos la suspensión del proceso autonómico, también (en paralelo) negociaba con el líder del principal partido de oposición<sup>128</sup>, la aprobación (en el senado) de la convocatoria a un referéndum revocatorio de mandatos<sup>129</sup>, proceso electoral en el que el gobierno calculaba para sí buenos resultados.

Otro momento de esta lógica de juego político en dos tiempos se da después de los resultados del referéndum revocatorio: el gobierno, fortalecido<sup>130</sup> por los resultados, retoma la iniciativa política y basa su estrategia en mostrar disposición de diálogo con los prefectos ratificados de la media luna,

---

<sup>127</sup> Los referéndums autonómicos se realizaron para aprobar o rechazar los Estatutos de Autonomía para cuatro departamentos: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. Se desarrollaron en diferentes momentos de 2008: Santa Cruz (Mayo, 2008), Beni (Junio 2008), Pando (Junio 2008) y Tarija (Junio 2008). El Referéndum fue aprobado en Santa Cruz con un 85.4% de la votación; en Beni fue aprobado por el 80.2% de los votos; y el de Pando por el 81.8%. En Tarija el referéndum de aprobación de Estatutos Autonómicos fue aprobado por el 80.3% de los votos.

<sup>128</sup> PODEMOS cuya principal figura en ese momento era Jorge Tuto Quiroga

<sup>129</sup> En diciembre de 2007, el presidente Morales había propuesto el proyecto de ley de convocatoria a un referéndum ratificador de mandatos en el que se sometiera a elección popular la continuidad del presidente, vicepresidente y los prefectos en sus cargos. La propuesta fue rechazada por el senado en enero de 2008, sin embargo, tres meses después, en mayo, la negociación con el líder del principal partido de oposición permite la aprobación de dicha convocatoria.

<sup>130</sup> Es ratificado con un amplio 67,43 % y dos prefectos del bloque opositor (Los prefectos de La Paz y Cochabamba) resultan revocados.

reconociéndoles su legitimidad; sin embargo al desarrollarse el diálogo sin lograr ningún acuerdo, el Gobierno realiza dos acciones paralelas: reitera ante los medios su voluntad de retomar el diálogo pero, a su vez y de manera sorpresiva<sup>131</sup>, promulga un decreto convocando al referéndum para la aprobación de la constitución. Aunque la táctica no prosperó en aquel momento, debido a que el presidente de la corte electoral rechazó el procedimiento invocando la necesidad de una ley congresal para tal convocaría, la acción del gobierno muestra su lógica de juego dual, en dos tiempos. Esta ha sido una lógica de acción practicada por el Gobierno del MAS en escenarios signados por los posicionamientos duros en los que el arribo a acuerdos depende también de golpes de fuerza sorpresivos. Como expresa uno de nuestros entrevistados:

*¿Era posible un MAS moderado? en ese contexto ¿podía el movimiento indígena popular avanzar con la nueva constitución yendo a pedir favores o decir vamos a la constituyente como hermanitos agarrados de la mano? No lo iban a dejar, ha sido una combinación de palo y zanahoria... convencimiento en lo que se podía e imposición de fuerza donde se podía<sup>132</sup>.*

*b) “Cambiar a los jugadores”*

A lo largo de la Asamblea Constituyente, en la medida en que el diálogo con la oposición política fracasa recurrentemente<sup>133</sup> y el gobierno se convence de que el arribo a un acuerdo en el seno de ese escenario institucional era cada vez menos probable, recurre a acciones de fuerza que buscan exacerbar los ánimos de los opositores, llevar el enfrentamiento político al enfrentamiento físico en las calles y en el límite de ese escenario de violencia, forzar una negociación, o

---

<sup>131</sup> Mientras el gobierno comunica a los medios, la decisión de reintentar el diálogo tomando al prefecto de Tarija como puente de acercamiento con el resto de prefectos de la media luna.

<sup>132</sup> Pablo Dehesa, Comunicación personal 17 de enero de 2022.

<sup>133</sup> Por las posiciones inflexibles tanto de oficialismo como de oposición.

más bien legitimar la necesidad de una negociación en otro escenario e incorporando a otros actores. Veamos un ejemplo:

En el escenario del pacto congresal realizado para negociar los nudos críticos que impedían la aprobación de la constitución del 2009, la estrategia del MAS fue dividir la negociación en dos frentes: los prefectos opositores para acordar ajustes sobre el tema de autonomías y; los parlamentarios para acordar los ajustes en el resto de la Constitución. El gobierno deja que el núcleo central de sus intereses (en este caso, el tema de la reelección presidencial) quede en manos del Congreso pues aquí ya habían potenciales aliados o al menos actores parlamentarios menos radicales. Deja en cambio a los actores más radicales de la oposición, los prefectos de la media luna, como actores aparentes, es decir, como actores que se encargan de realizar los ajustes constitucionales en materia de autonomías, pero en condiciones de descrédito social<sup>134</sup> y presión política<sup>135</sup>, creyendo en su papel protagónico en los ajustes al capítulo de autonomías<sup>136</sup> en la nueva constitución, pero sin advertir que luego dichos cambios tendrían que ser refrendados en el diálogo parlamentario, que trabajaba los ajustes en el resto de la nueva constitución. La negociación clave estaba entonces en los ajustes que se hicieran en el parlamento.

Sobre la búsqueda de esta negociación en el congreso, el ex constituyente de PODEMOS Carlos Borth señaló lo siguiente:

*En algún momento parecía que el gobierno no estaba de acuerdo en debatir la totalidad del texto, pero me parece que eso era más parte de una táctica para lograr llegar a ese camino y para que sean otras fuerzas*

---

<sup>134</sup> ahondado por las acusaciones del Gobierno contra los prefectos señalándolos como responsables de los hechos de violencia en Pando y en los departamentos de la media luna.

<sup>135</sup> Una de las formas de presión fueron las marchas de “los movimientos sociales” a la cabeza del propio presidente Evo Morales y los cercos a los escenarios de diálogo.

<sup>136</sup> Desarrollando por ejemplo amplias competencias para los gobiernos departamentales

*políticas las que insistan en esa solución y que no sea sólo el gobierno el que presione por ello*<sup>137</sup>.

La lógica estratégica del gobierno se orientó a producir el choque entre los polos más radicales, provocar su desgaste y con ello, legitimar que las fuerzas políticas más moderadas (los parlamentarios) intervinieran como actores haciendo los acuerdos más sustanciales.

*c) Jugar en espacios paralelos:*

Durante las negociaciones en el congreso<sup>138</sup> que tenían la finalidad de incorporar ajustes en la nueva constitución y convocar al referéndum constitucional, la estrategia del Gobierno fue llevar adelante las negociaciones en la mesa oficial de diálogo, pero a su vez, impulsar mesas paralelas junto a algunos parlamentarios de las alas más conciliadoras de la oposición con los que desde hacía algún tiempo se habían construido acercamientos<sup>139</sup>. A decir de algunos parlamentarios que participaron en estas mesas: “[las paralelas] eran en realidad mesas técnicas que intentaban jalar hacia el centro político a los sectores que estaban a la derecha en PODEMOS y a los sectores más radicales del MAS”<sup>140</sup>

*Cuando terminaban las sesiones de la mesa oficial, un grupo de personas trabajábamos tratando de afinar posibles acuerdos, tratando de evitar las*

---

<sup>137</sup> Carlos Bórrh, entrevistado por Raúl Peñaranda, diciembre de 2008. Citado en Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz, p, 183.

<sup>138</sup> Que se dieron entre el 8 y 20 de octubre de 2008

<sup>139</sup> Estas mesas comenzaron mediante acercamientos promovidos por el ex ministro Carlos Romero y el ex presidente de la cámara de diputados Julio Novillo, los primeros acercamientos se dieron con los senadores Carlos Borth y Roberto Ruiz. Luego se hicieron frecuentes las reuniones de coordinación con el vicepresidente García Limerá Ver: Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz, p. 192.

<sup>140</sup> Roberto Ruiz, entrevistado por Raúl Peñaranda, diciembre de 2008. Citado en Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz.

*presiones de los dos extremos. Esas reuniones se realizaban en horas de la noche, en el despacho del ministro Carlos Romero<sup>141</sup>.*

El propio ex vicepresidente García Linera reconoce que eran tres mesas de negociación, la “mesa pública, donde se hacen grandes acuerdos, la mesa técnica donde se construyen los acercamientos que después se van a poner en vigencia, y una tercera mesa, donde nuevamente el MAS le ofrece a la segunda fuerza, PODEMOS, trabajar un acuerdo de mayoría entre ambas. Era una mesa bilateral MAS-PODEMOS”<sup>142</sup>.

Es en estas mesas paralelas donde se toman las decisiones sobre los temas centrales de la negociación, entre el gobierno y actores moderados de la oposición con los que el MAS había construido relaciones de acercamiento, en una lógica de tejer puentes por anticipado para acercar el acuerdo con las posiciones más duras de la oposición, logrando finalmente que la principal fuerza de oposición, PODEMOS, cambiara su postura<sup>143</sup>

El ex asambleísta Guillermo Richter, citado en (Romero, Borth y Peñaranda, 2009, p.194) expresó que estos escenarios tuvieron la virtud de tocar temas centrales que hasta ese momento ni el MAS ni la oposición habían planteado:

*Ahí empezó una reunión informal sobre el diálogo al que veíamos al borde del fracaso [...] Entonces, alguien pidió que nos sinceráramos. Yo le pregunté directamente al ministro Romero **qué es lo que quería sobre la reelección** [negritas nuestras] me parecía que este tema central no había sido discutido y no podía seguir siendo eludido [...el ministro Carlos Romero] Admitió que era un tema central, que era el tema de los temas;*

---

<sup>141</sup> Carlos Borth entrevistado por Raúl Peñaranda, diciembre de 2008. Citado en Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz p. 190.

<sup>142</sup> García Linera, citado en Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz. p, 187.

<sup>143</sup> Los tejedores de puentes (senadores del ala moderada de los principales partidos de oposición) lograron convencer a la mayoría de sus colegas” (Romero, Borth y Peñaranda, 2009, p. 197).

*como lo admitió PODEMOS con el senador Ortiz, lo admitió Walter Guiteras, lo admitieron los representantes del MNR y también lo admitió UN. A partir de ese momento, se introdujo en la discusión este elemento [...] Era algo así como decir que lo más difícil lo dejamos para el final.*

*d) Negociar bajo presión:*

Las acciones de presión en sus diversas formas son recurrentes como recurso político que el gobierno del MAS emplea para forzar escenarios de acuerdo con actores radicalizados. Un ejemplo ilustrativo del periodo que analizamos se da después de los hechos violentos conocidos como “la masacre de Por venir” (departamento de Pando el 11 de septiembre) y la toma de instituciones públicas en Santa Cruz. El uso del miedo como recurso de presión política se expresa simbólicamente en la imagen del ex prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, encarcelado, acusado de ser el autor intelectual de la “masacre de Por venir”. El siguiente testimonio del director de comunicación social de la Prefectura de Tarija, Sergio Lea Plaza<sup>144</sup> es expresivo del contexto en que se produce el acercamiento para el diálogo y acuerdo con los prefectos opositores después de los enfrentamientos en Pando:

*La comitiva [de diálogo encabezada por el ex prefecto Mario Cossio] de Tarija llega a La Paz, la recibe un grupo de seguridad del gobierno [...] justo cuando estaban por entrar a la reunión son informados que se había declarado el Estado de Sitio en Pando [...] El Vicepresidente inicia la reunión, muy molesto, les dice que no se iba a negociar la suspensión del Estado de Sitio en Pando y que la detención de los miembros de la comisión tampoco estaba descartada.*

*El martes 16, debíamos firmar el acuerdo. Estaba toda la comisión de Tarija, encabezada por el prefecto Cossío. Estaban reunidos con el*

---

<sup>144</sup> Entrevista de Raúl Peñaranda, La Paz, noviembre de 2008. Citado en Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz p. 172-174

*Presidente y el Vicepresidente, a puertas cerradas, con el senador Ruiz y alguien más. Pero nosotros, que estábamos en un salón adjunto, nos enteramos de dos situaciones: primero, de que el prefecto de Pando había sido detenido. Segundo, que el Palacio estaba siendo cercado por movimientos sociales para forzarnos a firmar el acuerdo.*

*Hubo mucho temor entre los miembros de la comisión, tras saber que el prefecto de Pando había sido detenido. Alguien de Palacio de Gobierno nos informó que había órdenes de detención contra los dirigentes cívicos, especialmente contra Bayard. Él estaba muy tenso, pensando que se lo iba a detener en ese momento, y pidió consejo legal a la abogada y ex fiscal Rosmery Ruiz, que era parte de la delegación. La abogada empezó a redactar un posible Hábeas Corpus para Bayard. Él le preguntó si debía salir de Palacio, pero como estaba cercado, no podía hacerlo.*

Si bien estas acciones del gobierno responden a un contexto particular de violencia abierta por los sectores más radicales de la oposición, se debe advertir que es un momento en que la élite gubernamental capitaliza la “responsabilidad” de la oposición en los hechos de violencia ocurridos en Pando para amedrentar a sus líderes, culpabilizarlos y darles la sensación de derrota política que los lleve a una negociación bajo las condiciones delimitadas por el Gobierno, dando a entender que no hay otra salida.

Aunque el gobierno parece flexibilizar sus posiciones duras respecto de la devolución de un porcentaje de los recursos del IDH, ajustes en el texto constitucional referido a las autonomías departamentales y la elección de consejeros departamentales en todo el país; lo cual lleva a creer que “el Gobierno hizo concesiones importantes”<sup>145</sup>, en el fondo estaba llevando el acuerdo por la ruta más conveniente para sus objetivos político-electorales, es decir negociar el núcleo de sus intereses de manera bilateral con la principal fuerza de oposición en el escenario del Congreso, donde era posible la

---

<sup>145</sup> Sergio Lea Plaza citado en Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz p. 179

construcción de puentes a partir del rol de actores moderados con los que el gobierno había construido acercamientos y relaciones de relativa confianza.

Es probable que ya hubiera acercamientos o preacuerdos entre el gobierno y PODEMOS para realizar las negociaciones de manera bilateral sobre núcleos de interés clave del texto constitucional. Al menos así lo sugiere, la modalidad de las negociaciones congresales en las mesas paralelas o las propias declaraciones del líder de PODEMOS Jorge Quiroga los primeros días de Octubre de 2008, quien exigía que el Congreso debía ser el que analizara el resto de los artículos de la Constitución y que “no debiera quedar ninguna sección sin ser revisada”<sup>146</sup>. El testimonio del ex constituyente Carlos Borth, sugieren una interpretación en el mismo sentido:

*La estrategia del oficialismo [de] negociar en dos fases, solo autonomía con los prefectos y el resto del texto en el Congreso, creo que fue una estrategia interesante, lógica y que dio frutos positivos. En algún momento el gobierno parecía que no estaba de acuerdo en debatir la totalidad del texto, pero me parece que eso era más parte de una táctica para lograr llegar a ese camino y para que sean otras fuerzas las que insistan en esa solución y que no sea sólo el gobierno el que presione por ello. Obviamente que para el oficialismo no era algo sencillo llegar al Parlamento, porque necesitaba dos tercios, que no tenían. En ese caso es que las fuerzas opositoras moderadas aceptan negociar, siempre que el texto fuera reformulado suficientemente. Son esas fuerzas moderadas las que logran reformar el texto<sup>147</sup>.*

Estos hechos y lógicas de acción política permiten identificar en al gobierno del MAS, como un actor político con un elemento importante en su capital político acumulado: una capacidad o habilidad propia para el despliegue de agencia estratégica en la disputa política.

---

<sup>146</sup> Declaraciones de Jorge Quiroga, citado en: Salvador Schavelzon, 2012, p. 423

<sup>147</sup> Carlos Borth entrevistado por Raúl peñaranda 2008. Citado en Romero, Borth y Peñaranda (2009) *Del conflicto al diálogo Memorias del acuerdo constitucional*. FES-ILDIS; FBDM, La Paz p. 183.

### 2.3. El pacto constitucional sobre la propiedad de la tierra. El grado de flexibilización de los cambios

En opinión de líderes de organizaciones sociales o intelectuales ex aliados o simpatizantes del MAS, que devinieron disidentes políticos o pasaron a las filas de oposición al gobierno de Evo Morales, el pacto realizado por el MAS con la oposición política en octubre de 2008, “fue la primera traición del Gobierno al *proceso de cambio* debido a que allí se flexibilizan artículos sustantivos de la constitución producida en el seno de la Asamblea Constituyente”<sup>148</sup>, entre ellos los referidos a la reforma agraria concebida por el Pacto de Unidad.

Es difícil afirmar que este pacto fue una medida calculada por el gobierno a objeto de favorecer intereses de quienes hasta ese momento constituían sus más acérrimos opositores, el seguimiento de los hechos muestra que el pacto fue en parte una salida obligada ante la intensa y prolongada disputa política entre dos proyectos de país confrontados y aparentemente irreconciliables<sup>149</sup>, pero en parte también un acuerdo que el gobierno ya había visualizado como una ventana de oportunidad clave para contar con un esquema de gobernabilidad política y económica duradera.

En nuestra perspectiva y tomando en cuenta los elementos hasta aquí expuestos, el pacto congresal que terminó incorporando cambios y ajustes en la Constitución política aprobada en 2008 por la Asamblea Constituyente, supone una primera flexibilización al proyecto agrario planteado por las organizaciones indígenas y campesinas del MAS, mas no una concesión total. El análisis de los hechos, como veremos también en el siguiente capítulo, nos lleva a leer este pacto desde dos aristas: Primero: constituye un inicial acercamiento con el agro-empresariado asumiendo ya, con la experiencia de gestión política y

---

<sup>148</sup> Marcial Fabricano, comunicación personal 10 de enero de 2022.

<sup>149</sup> García Linera (2008) caracteriza éste como un periodo de “empate catastrófico”.

económica vivida hasta ese momento<sup>150</sup>, la necesidad del actor agro-empresarial en el esquema de desarrollo nacional que el gobierno había evaluado como posible y viable en las condiciones de la realidad boliviana. Segundo, se trata de un acercamiento cauteloso porque supone la negociación con el “enemigo político”<sup>151</sup> en unas condiciones en que la balanza del poder ha sido desequilibrada, mas aún no plenamente definida.

Así, la lógica política de la élite gubernamental parece conducir el equilibrio entre la necesidad de acercamiento al actor agro-empresarial y la necesidad de derrotar al mismo, o lo que el ex vicepresidente manifiesta en la conocida expresión de “incorporar al adversario en condiciones subordinadas, en condiciones de derrota política”<sup>152</sup> a lo cual se suma la idea de “bailar con el tiempo” y esperar el momento políticamente óptimo para maximizar las ventajas del intercambio.

Como ya hemos adelantado, pese a los importantes cambios que el pacto parlamentario introdujo en la Constitución resultante del proceso constituyente el año 2008, el potencial revolucionario de la reforma agraria fue debilitado pero a su vez mantuvo elementos sustanciales.

Con respecto al tamaño máximo de la propiedad agraria y ganadera, el proyecto inicial determinaba que el tamaño máximo debía dirimirse en un referéndum simultáneo al de la aprobación de la nueva Constitución, entre 5.000 ó 10.000 hectáreas, ya que la anterior Constitución no establecía límite. Salvo en dos municipios de 327, en el resto del país se impuso la opción de las 5.000 ha. como límite máximo. Pese a éste resultado, el texto constitucional acordado en el congreso nacional, hizo irrelevante esa decisión, ya que se estableció que su aplicación no tendría efecto retroactivo, es decir, se aplicaría

---

<sup>150</sup> La experiencia de la confluencia de situaciones de crisis en el orden político y económico que hemos apuntado.

<sup>151</sup> En este periodo de disputa inter-hegemónica, y de confrontación de suma cero, los bloques y actores políticos viven la lucha política como una guerra a muerte en sentido Schmittiano (García Álvaro, et al., 2010 a, p.13) “El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación” en: El Estado como campo de lucha, La Paz, CLACSO-Muela del diablo.

<sup>152</sup> Álvaro García: Entrevista en No mentirás, 25 de septiembre de 2014, parte II. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3jI50thHOyU>

solo a los predios que se crearan desde la aprobación de la nueva Constitución en adelante. Con lo cual se limitó la capacidad estatal para revertir los latifundios existentes. Al respecto se puede argumentar que instruir lo contrario iba en contra de la constitución vigente hasta ese momento, que establecía entre uno de sus principios que toda nueva legislación no tiene aplicación retroactiva<sup>153</sup>. Sin embargo, en el capítulo referido a la organización económica (Art. 315) la Constitución dispone que “El Estado reconoce la propiedad de la tierra a toda empresa agrícola siempre cumpla una función económico-social” y que las que se constituyan con posterioridad a la nueva Constitución “tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas.

Esta disposición constitucional permite que se puedan constituir empresas agrícolas sin límite de extensión, bajo la figura de “sociedades” en la que sus socios, cada uno de ellos, puede ser dueño hasta de cinco mil hectáreas. El problema de este artículo, según Urioste (2011, p. 25-26), es que “al no establecer un límite al número de socios de la empresa, tampoco hay límite al tamaño de la superficie total en hectáreas, que podrá ser de 20 mil, 50 mil o 300 mil hectáreas, o mucho más, según el número de socios que tenga la empresa”.

No obstante, de acuerdo con el ex viceministro de tierras del primer Gobierno del MAS “[en nuestro programa de revolución agraria] el criterio de justicia agraria no estaba en el límite de extensión de la propiedad sino en el cumplimiento de la Función económico-social de la tierra”<sup>154</sup>. En ese sentido:

*En el pacto constitucional no hay una flexibilización sustantiva respecto del programa agrario inicial [porque] el régimen de redistribución de tierras motivado en el incumplimiento de la FES queda establecido en la CPE, no se elimina eso, hay ciertas concesiones por ejemplo el tema de la irretroactividad de las 5000 ha. Pero eso no era sustantivo, porque si se*

---

<sup>153</sup> CPE vigente hasta el año 2009 (Art. 123)

<sup>154</sup> Alejandro Almaraz, ex viceministro de tierras 2006-2009. (Comunicación personal 16 de enero de 2022).

*trata de empresas productivas que cumplen la FES, con tierras que han sido bien habidas etc. no se justifica la expropiación*<sup>155</sup>

Tomando estas declaraciones podríamos asumir que en el pacto constitucional, el gobierno del MAS no renuncia a la principal herramienta de control del latifundio improductivo: la verificación de la función económico-social FES de la tierra, aspecto que ya estaba contenido en la ley de 1953, en la Ley INRA de 1996 y en la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006.

El hecho incontrovertible que parece indicar una concesión a los intereses de los agro-empresarios del oriente se da después, con la ampliación del plazo para la verificación de la FES de dos a cinco años. Aunque la nueva constitución y la legislación agraria puesta en marcha por el MAS desde el 2006 establece que el plazo para la verificación de la función económica-social de la tierra es de dos años<sup>156</sup>, desde su puesta en vigencia, las actividades de verificación de la FES fueron postergadas o modificadas en sus condiciones, en más de una oportunidad y, finalmente en el año 2015 el plazo de verificación fue ampliado, mediante una ley expresa, de dos a cinco años. Veamos lo primero:

Un primer<sup>157</sup> decreto supremo, se promulga en agosto de 2007, el DS 29215, dispone la suspensión temporal de actividades de campo “para la verificación de la función económica social hasta que las condiciones en los predios afectados por inundaciones lo permitan, así como el establecimiento de un procedimiento especial de verificación en las áreas y predios efectivamente afectados por los desastres naturales (art. 177).

---

<sup>155</sup> Alejandro Almaraz ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022).

<sup>156</sup> Es decir, se verifica cada dos años. Si en dicho plazo los propietarios no pudieran demostrar el aprovechamiento productivo de sus tierras, éstas se revertirían al Estado.

<sup>157</sup> Un segundo decreto promulgado en 2014, tiene similar orientación: se establece la “suspensión de las actividades de campo en los procedimientos de saneamiento y reversión de la propiedad agraria; el establecimiento de un procedimiento especial de verificación del cumplimiento de la Función Económico Social para los predios afectados por inundaciones, además de la “autorización excepcional de desmontes en predios afectados por eventos climáticos” (art. 1).

En esta misma línea, se aprueba un segundo decreto en enero de 2008 cuando comenzó a manifestarse los efectos de *la Niña*, repitiendo las graves inundaciones prácticamente en las mismas zonas que afectó *el Niño* en 2007. El gobierno dispuso, junto con el decreto de declaratoria de “estado de desastre nacional” (DS 29438), la suspensión de la verificación de la FES de la tierra “hasta el restablecimiento de las condiciones materiales mínimas que permitan reiniciar las operaciones y actividades productivas en los predios afectados” (DS 29452).

Situando estos decretos en su contexto (la crisis climática que describimos en el acápite anterior), sería inapropiado interpretar sus disposiciones como una especie de concesión a los intereses del empresariado agropecuario y agroindustrial. Además, considerando que se da en un periodo de lucha inter-hegemónica en el que el objetivo primario del gobierno era la derrota política del bloque opositor, podríamos interpretar que se trata verdaderamente de una medida orientada por objetivos de gobernabilidad económica y gestión de los efectos de los desastres naturales. No obstante, el gobierno supo jugar en cada momento combinando cartas de flexibilización favorables a la agroindustria, y cartas de golpe a la base de poder de los agroindustriales. Así desplegó, en paralelo con las medidas que diríamos pro-agroindustria, otras medidas dirigidas a debilitar la base material y política del empresariado agroindustrial<sup>158</sup> y/o dividir al bloque contra-hegemónico al MAS.

Las políticas y decisiones más contundentes del gobierno del MAS para afectar la base material que sustenta el poder político de las elites agroindustriales del oriente boliviano, se dieron, como en parte ya hemos visto, entre 2006 y 2008, con la reversión de tierras latifundiarías al Estado y la redistribución masiva-colectiva a pueblos indígenas.

---

<sup>158</sup> Una de las más contundentes y señalada como nefasta por el sector agroindustrial argumentando que perderían mercados de exportación, fue la política gubernamental de prohibición y luego regulación de exportaciones agroindustriales. En la lectura de Ormachea y Ramírez (2013, p 31) esta medida sirvió al gobierno para “domesticar a la burguesía agroindustrial y conseguir progresivamente su adhesión” al proyecto liderado por el MAS.

En el siguiente capítulo señalaremos las medidas posteriores al pacto constitucional que, situadas en su contexto particular (segundo gobierno del MAS) tienen un sentido claramente distinto de las medidas flexibilizadas en el contexto de crisis climática-alimentaria del periodo 2006-2008.

#### 2.4. Conclusión preliminar del capítulo:

Respecto de la pregunta orientadora de este capítulo concluimos que el grado de flexibilización de los cambios derivados del pacto constitucional en el que Gobierno y agroindustriales negocian disposiciones vinculadas a la propiedad de la tierra, supone una concesión parcial a los intereses de la élite agroindustrial. Esta especie de concesión dosificada se explica, en parte, por el estilo o lógica de juego político estratégico del Gobierno del MAS orientada a producir una condición política de domesticación, neutralización o derrota del adversario político en momentos de disputa política sustantiva, es decir, en periodos de indefinición de la correlación de fuerzas pero, a su vez, con miras a ampliar el consenso o articulación de clases en torno al proyecto político liderado por el MAS.

Por otro lado, la flexibilización constitucional en torno a las disposiciones referidas a la propiedad de la tierra, no renuncia al principal instrumento de justicia agraria concebido por las organizaciones indígena-campesinas articuladas al MAS en el programa agrario inicial: la verificación de la FES de la tierra como componente clave del derecho de propiedad de la tierra.

Las condiciones que permiten esta primera flexibilización (Constitucional) de la relación con el empresariado agroindustrial son de dos tipos: condiciones derivadas de la experiencia de gestión gubernamental durante los dos primeros años de gobierno y condiciones derivadas de los cambios en la correlación de fuerzas. En el primer caso, una condición fundamental deriva de la confluencia de cuatro situaciones de crisis cuyo efecto es el cambio en la perspectiva del

Gobierno a cerca del rol de la agroindustria en el esquema de desarrollo que el Gobierno evaluó aplicable a la realidad boliviana.

En el segundo caso, las condiciones derivadas del cambio en la correlación de fuerzas a favor del MAS son activadas por hechos fortuitos que el Gobierno supo capitalizar políticamente desplegando su lógica de juego político que caracteriza su comportamiento en los procesos de disputa y negociación política. El cambio en la correlación de fuerzas permite el advenimiento de los sectores del bloque opositor como adversarios domesticados, neutralizados o derrotados. Sólo en esta condición es posible un ensamble histórico de intereses de los actores involucrados en la alianza, es decir en la medida en que se modifican los campos en los que los intereses de ambos actores se ubican. En palabras de los actores gubernamentales se trata de modificar los intereses de los adversarios y ensamblarlos al proyecto gubernamental.

### CAPÍTULO III

#### CONDICIONES CONTEXTUALES QUE PROPICIAN LA CONSOLIDACIÓN DE LA ALIANZA Y LA CAPACIDAD AGENCIAL DEL GOBIERNO PARA MAXIMIZAR SUS INTERESES.

En este capítulo estudiamos el periodo de consolidación de la alianza gubernamental-agroindustrial (2010-2013), en particular analizamos las políticas que expresan la consolidación, identificando el grado en que estas se distancian respecto del programa agrario inicial del MAS, trazamos las condiciones contextuales clave que permiten traducir la alianza en políticas y; analizamos la capacidad de agencia del gobierno para entablar la alianza en condiciones óptimas para sus intereses. Los insumos básicos que empleamos son fuentes documentales, fuentes hemerográficas, entrevistas con actores clave y análisis de contenido del discurso gubernamental.

### 3.1. Las condiciones contextuales que permiten consolidar la alianza Gobierno-agroindustria:

Así como hay un contexto particular que permite la flexibilización o distensión de la relación del Gobierno con la élite agro-industrial, también hay un contexto específico que permite consolidar la relación como una alianza basada en la convergencia de intereses. Nos centramos en los hechos políticos clave que tienen efectos en la estabilización de la correlación de fuerzas y la reconfiguración del campo político nacional a partir de la segunda gestión del presidente Evo Morales. Adicionalmente identificamos condiciones circunstanciales importantes, como la puesta en escena de actores que resultan fundamentales para comprender el acercamiento y consolidación de la alianza.

#### 3.1.1. Primera condición de contexto: Del espacio de disputa inter-hegemónica al espacio de conflicto intra-hegemónico: Correlación de fuerzas y reconfiguración del campo político nacional a partir del segundo gobierno del MAS (2010).

El primer elemento de contexto que da inicio al proceso de estabilización de la correlación de fuerzas y permite pasar del periodo de disputa inter-hegemónica a un escenario político distinto, se produce, una vez lograda la negociación en torno al nuevo texto constitucional en octubre de 2008, con la aprobación (mediante voto popular) de la nueva Constitución que inaugura formalmente el “Estado plurinacional con autonomías”.

Tres meses después del respaldo mayoritario de la población al nuevo texto constitucional, un segundo hecho consuma la derrota del ya debilitado bloque contra-hegemónico al MAS y sella la victoria del partido de gobierno como única fuerza política de alcance nacional: el develamiento del caso Rózsa y el supuesto proyecto secesionista del territorio nacional. Este caso involucró a varios líderes políticos del bloque opositor al MAS, dio lugar al levantamiento de procesos judiciales contra los involucrados y terminó por desarticular

definitivamente a la oposición cívico-regional que constituyó el referente alternativo al proyecto de país planteado por el MAS. De este modo:

*El horizonte político fraguado por el MAS dejó de ser un proyecto particular para pasar a ser el sustrato cultural e ideológico del nuevo sistema político boliviano, [es decir para] convertirse en “sentido común de época” que configura el espacio político legítimo, sus parámetros y lenguajes, fuera del cual se hizo imposible aspirar a articular mayorías (Argirakis, en Peña et al, 2012, p. 28).*

El bloque contra-hegemónico al MAS se desactiva y, a partir de las elecciones subnacionales del año 2010, se reconfigura disperso en reductos exclusivamente regionales, como estructuras de gobiernos departamentales o locales, quedando el campo político nacional ocupado por el MAS como clara y exclusiva fuerza hegemónica. Así, el periodo de disputa inter-hegemónica<sup>159</sup> que signó el primer gobierno del MAS deviene en un tiempo de lucha o conflicto intra-hegemónico<sup>160</sup> al seno del bloque indígena-popular liderado por el MAS. Este pasaje se explica si se considera la complejidad político-ideológica que constituye al MAS en este periodo (ver supra, p. 21 “Componentes ideológico-discursivos al interior del MAS”). Siguiendo a Argirakis (2011, p. 130):

*En la etapa de disputa inter-hegemónica, los componentes identitarios e ideológico-discursivos que atraviesan al MAS, se articulan en una lógica concéntrica, donde el centro de gravedad está dado por el denominado proceso de cambio basado en la propuesta neo nacionalista-indigenista y el cumplimiento de la agenda de octubre de 2003.*

En el momento en que el campo político nacional deviene unipolar, sin la oposición de un adversario externo (de rango nacional) con el cual polarizar, la lucha se vuelca hacia adentro del MAS. Los componentes ideológico-discursivos que alberga el partido comienzan a funcionar de manera

---

<sup>159</sup> Entre bloques con aspiraciones hegemónicas a partir de la oferta de proyectos de sociedad asentados en un grado suficiente de respaldo y legitimidad social.

<sup>160</sup> Ver: La Reconfiguración del Campo Político Cruceño: de la lucha inter hegemónica a la lucha intra-hegemónica de Helena Argirakis. 2011. PNUD

independiente, dentro del vértice articulador del *proceso de cambio*, pero en una relación de tensión (Argirákis, 2011, p. 131).

La búsqueda de consenso conflictivo entre diversos componentes del mismo espacio de inter-discursividad del MAS ya no opera bajo la lógica de la etapa “heroica” de transición estatal donde las demandas, en tanto confrontaban visiones de mundo distintas, concitaban “alta agregación”. En la etapa abierta a partir del 2010, el consenso al interior del MAS opera en un tiempo de “baja agregación” donde cobra primacía la disputa demandas de carácter corporativo.

Este desplazamiento del conflicto político contextualiza e inaugura el segundo periodo de gobierno del MAS; la importancia de trazarlo radica en su papel como fondo histórico-político para comprender el cambio relacional entre el gobierno y la agroindustria del oriente, ya que aquí se producen las primeras fracturas sociales e ideológicas al interior del bloque indígena-popular articulado por el MAS.

Una de las primeras medidas que, a unos meses del segundo mandato del presidente Evo Morales (diciembre de 2010), concitó un escenario de alta conflictividad así como las primeras líneas de división y disidencia al interior del bloque indígena popular, fue la promulgación del Decreto de nivelación del precio de los carburantes DS 748<sup>161</sup> más conocido como “gasolinazo”. La naturaleza de la medida, calificada como impopular y neoliberal, provocó el rechazo contundente de sectores aliados al proceso de cambio<sup>162</sup> que en el fondo interpelaron el eje ideológico-discursivo neo-desarrollista y neo-estatista de la agenda de gobierno.

A partir de allí se comienza a gestar una disyuntiva fundamental en el seno del bloque en el poder: la contradicción entre la visión neo-estatista-desarrollista y la visión del vivir bien, que será planteada al interior del partido como la

---

<sup>161</sup> En los hechos el decreto levanta la subvención al precio de los carburantes. Debido, según el gobierno, al creciente contrabando de combustibles, que habría ocasionado un aumento del 68 % en el volumen de importaciones de diésel y gasolina con relación a los primeros siete meses de 2009 y de 2010.

<sup>162</sup> Sectores principalmente urbano-populares: La Central obrera boliviana; Juntas vecinales y sector transporte en general.

“reconducción del proceso de cambio”. Poco después, el conflicto por la construcción de la carretera del TIPNIS evidencia nuevamente esta “tensión irresuelta” y la necesidad de un debate ideológico entre el paradigma moderno de crecimiento (basado en la industria y matriz energética intensiva en hidrocarburos) y la alternativa amazónica post-capitalista del Vivir Bien.

En particular las diferencias ideológicas internas entre las organizaciones indígenas y campesinas se expresaron en las manifestaciones de apoyo o desaprobación de determinadas movilizaciones que interpelaron medidas “controversiales” del Presidente Evo Morales. Por ejemplo, en 2010 durante las movilizaciones provocadas por el “gasolinazo” y posteriormente en 2011, por la “Construcción de la carretera que atravesaba el corazón del TIPNIS”, la CSUTCB manifestó su apoyo al Presidente Evo Morales, argumentando motivaciones políticas con el fin de desestabilizar al Gobierno (Cambio, 27/09/2011). Más tarde, en 2018, las discrepancias se generaron en torno a la producción de cultivos transgénicos. (Tapia y Chávez, p. 162) y en torno a la dotación de tierras (Fundación Tierra, 2014). En el primer caso, los pequeños productores campesinos del norte de Santa Cruz (afiliados a la CSUTCB) exigieron en el “Encuentro Nacional Productivo” (a mediados del 2018) la aprobación del uso de semillas transgénicas de maíz, algodón y caña de azúcar (El Diario, 18/07/2018), en respuesta, el máximo ejecutivo de la CSUTCB, Jacinto Herrera, manifestó que “el uso de biotecnología debería implementarse por macrorregiones, [ya que] los productores indígenas y campesinos del occidente no estaban de acuerdo con el uso de transgénicos (Los Tiempos, 04/09/2018). En el Segundo caso, los conflictos por el saneamiento y la dotación de tierras confrontó a sectores de organizaciones indígenas (CIDOB y CONAMAQ) y sectores campesinos (CSUTCB y la CNMCIQB-BS): los primeros reclamando el favoritismo del Gobierno en la distribución de tierras a las organizaciones campesino-colonizadoras del Chapare; y los segundos afirmando que “los territorios indígenas se convirtieron en una nueva forma de latifundio” (Tapia y Chávez, 2020, p. 159, 161).

Esta especie de tensión ideológica dentro del MAS fue resuelta por el Gobierno en términos pragmáticos (en correspondencia con el nuevo ciclo de construcción hegemónica del partido), priorizando el realineamiento de sus alianzas en base a costos y réditos político-electorales más que por criterios ideológicos. De este modo, la identidad ideológica del MAS, materializada en políticas económicas, se define por su vertiente nacionalista-desarrollista y en tensión con la vertiente indigenista (que se mantiene exclusivamente en el plano discursivo). De allí que ya desde el 2009 y sobre todo a partir del conflicto del TIPNIS se revele un proceso de descomposición de las articulaciones indígenas y campesinas, dando lugar a que preponderen las relaciones del Gobierno con los sectores portadores de la visión moderno-capitalista: cocaleros del chapare, campesinos colonizadores y la propia agroindustria cruceña; se debilite en cambio la relación orgánica con las centrales de organización indígena del oriente y occidente, CIDOB y CONAMAQ respectivamente y; a la vez, se consolide la CSUTCB como una estructura sindical paraestatal, de legitimación social de las decisiones del Gobierno (Tapia y Chávez, 2020).

Otra forma de neutralización de los conflictos entre las organizaciones articuladas al partido, fue constituir la CONALCAM<sup>163</sup>, un conglomerado de organizaciones sociales afines al discurso oficialista, a través de mecanismos de cooptación de las dirigencias campesinas, indígenas e interculturales, depurando a su vez, las voces disidentes mediante el impulso de líneas de división o la conformación de organizaciones paralelas afines al Gobierno. A decir de Tapia y Chávez (2020, p. 161):

*Los conflictos entre comunidades indígenas, comunidades campesinas y comunidades interculturales constituyeron un desencuentro histórico que es parte de todo un proceso de conversión del movimiento campesino en estructuras que se relacionan con el Estado y con políticas estatales que*

---

<sup>163</sup> Consejo Nacional para el cambio.

*implican el desconocimiento sistemático de derechos territoriales indígenas y de formas de organización comunitarias.*

### 3.1.2. Segunda condición de contexto: De lo político a la gestión del Estado: Cambios en las prioridades de la Agenda de Gobierno.

La reconfiguración del campo político nacional en un esquema exento de disputa inter-hegemónica produce también cambios en las prioridades de la agenda gubernamental, aunque no necesariamente en el proyecto de largo plazo o en los intereses inmediatos<sup>164</sup> del MAS. El cambio en la agenda gubernamental expresa un giro programático, no precisamente de proyecto<sup>165</sup>. En este giro programático, la gestión de la economía, en particular del crecimiento económico, cobra una relevancia decisiva<sup>166</sup> sin que ello implique el abandono de la política entendida como “disputa por el sentido común”.

El interés prioritario del gobierno en la agenda económica es evidente fundamentalmente a partir del 2011, se expresa no sólo en el incremento del presupuesto nacional para la inversión pública, principalmente en los sectores productivo e infraestructura, sino también en las medidas<sup>167</sup> que a partir de este año toma el gobierno para hacer más eficiente la ejecución de la inversión. La primacía de la agenda económica se expresa también en la “Agenda patriótica 2025” (y su concreción en el Plan nacional de desarrollo PND 2016-2020), así como en el discurso gubernamental, que comienza a plantear el desafío de “convertir a Bolivia en potencia continental en base a la exportación de

---

<sup>164</sup> Estos se mantienen en la premisa de conservar la conducción-reproducción hegemónica del poder.

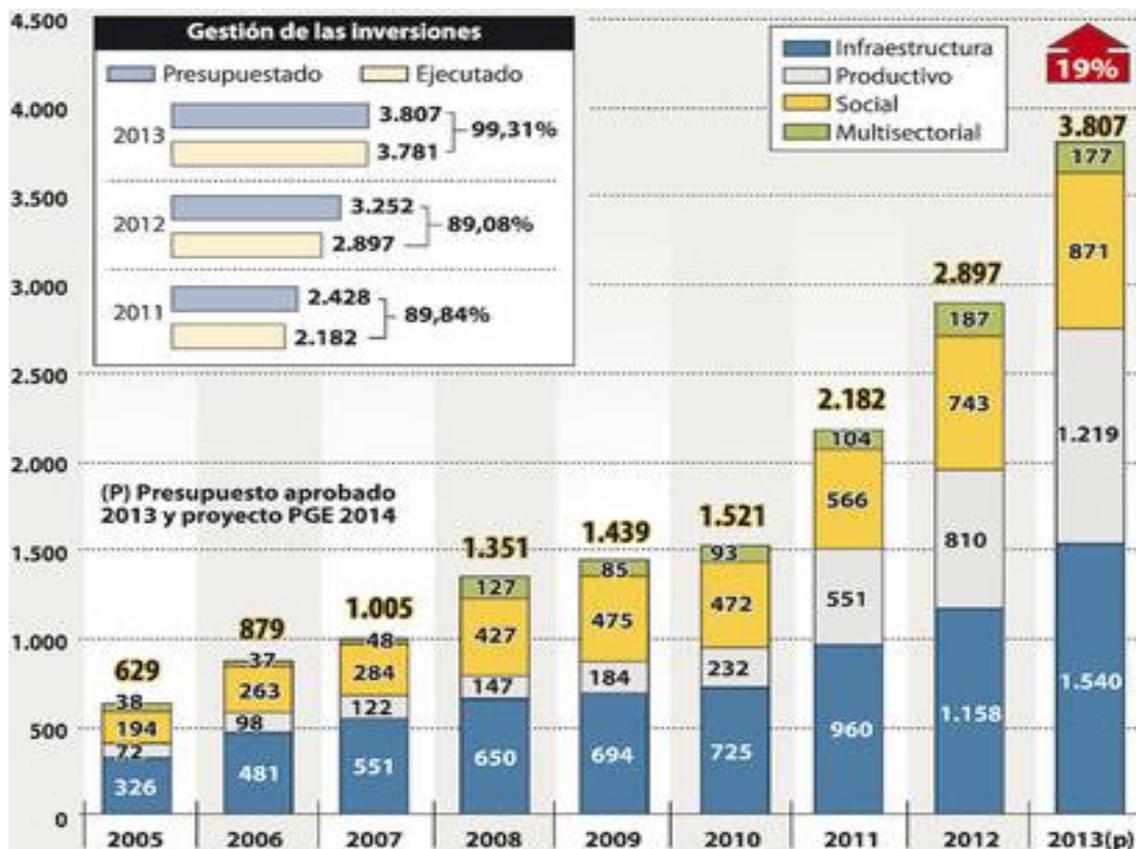
<sup>165</sup> En los hechos, el proyecto-país del Gobierno del MAS acentúa y consolida la línea dada por su vertiente neonacionalista-desarrollista con centralidad estatal que es visible ya en el primer Plan nacional de desarrollo. Para más detalles ver el análisis de Cunha Filho y Santaella Gonzalves, 2010, p. 193.

<sup>166</sup> Álvaro García Linera en “VI foro internacional de filosofía de Venezuela: Estado, revolución y construcción de hegemonía” 17 de abril, 2012. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=K9sUyrQi3p0>.

<sup>167</sup> Ver: La Razón, 13 de enero de 2014: <https://boliviaemprende.com/noticias/bolivia-registra-en-2013-record-de-inversion-publica-ejecutada>

hidrocarburos, minas, energía y alimentos”<sup>168</sup>. A continuación, observamos las prioridades de la agenda de gobierno expresadas en la distribución del presupuesto nacional entre el 2011 y 2013:

*INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTOR ECONÓMICO (en millones de dólares).*



Fuente: Ministerio de planificación del desarrollo MPD-VIPFE. Gráfico: la razón 13 de enero de 2014

El gráfico muestra un crecimiento significativo de la inversión pública destinada principalmente a los sectores más indicativos de un modelo desarrollista-industrialista, el sector productivo e infraestructura. El primero constituido por el subsector hidrocarburos, minería y agropecuario; el segundo por transporte (carreteras, ferrocarriles), energía (redes de distribución eléctrica, represas), comunicación y recursos Hídricos (sistemas de riego).

<sup>168</sup> Álvaro García Linera, entrevista en “No mentirás” 25 de septiembre de 2014, parte II. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3jI50thHOyU>

Indudablemente el crecimiento de la inversión pública a partir del 2011 no obedece únicamente al interés gubernamental, dada su estabilización como fuerza hegemónica nacional, sino también al crecimiento del tesoro nacional producto tanto de la exportación del gas natural<sup>169</sup> así como de la disminución de la deuda externa pública que fue condonada entre 2006 y 2007 en poco más de dos tercios, favoreciendo la calificación del país para acceder a créditos internacionales<sup>170</sup>. Con esta consideración, si se observa la evolución de la asignación presupuestaria del 2007 al 2013, podemos concluir que:

Si bien la inversión pública, en términos monetarios, crece significativamente a partir del 2011 en todos los sectores, en términos porcentuales, la distribución del presupuesto nacional privilegia los sectores productivo-extractivo y de infraestructura: En particular la asignación presupuestaria del sector productivo durante los primeros años de gestión (2007-2009) del MAS, fluctúa entre el 11 y 15 %, esa cifra crece a partir de la segunda gestión de gobierno: en 2011 a un 25 %, luego en 2012 a 28%, alcanzando en 2013 un 32% de asignación presupuestaria.

Por otro lado, los pilares de desarrollo propuestos en la Agenda patriótica 2025, pese a la retórica referida a la “madre tierra y el vivir bien” que continúa presente en el discurso público, muestra todos los rasgos de una estrategia neo-desarrollista-industrialista de largo plazo: El séptimo pilar de la Agenda (segunda meta): “Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra”, explicita las metas respecto a los recursos naturales:

---

<sup>169</sup> Las utilidades recaudadas por el Estado se incrementaron significativamente debido tanto al ciclo del boom del precio de las materias primas en el mercado internacional como a la renegociación de contratos petroleros con las empresas multinacionales en Bolivia. Sobre la renegociación de contratos y distribución de utilidades entre las petroleras y el Estado ver: “Los Tiempos” (25/04/2021) Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20210425/mentiras-verdades-15-anos-nacionalizacion-hidrocarburos>.

<sup>170</sup> Ver Agencia de noticias Fides ANF, 15 de febrero de 2006. <https://www.noticiasfides.com/economia/japon-condona-toda-la-deuda-externa-contraida-por-bolivia-93564>

*Nuestra prioridad hacia el año 2025 es el fortalecimiento de dos procesos paralelos de industrialización y transformación en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. Primero, la industrialización de nuestros recursos naturales estratégicos, entre ellos el gas, litio, minerales, y tierras raras. Segundo, la transformación industrial de alimentos, bosques y recursos de la biodiversidad, productos de consumo masivo y producción de determinados bienes de alta tecnología<sup>171</sup>.*

Este pilar de la agenda, concretado en el Plan nacional de desarrollo (Plan económico y social 2016-2020, p. 57) propone la planificación de la inversión pública localizada en desarrollo productivo-agropecuario priorizando tres objetivos: el incremento de la superficie cultivada; el Incremento significativo de la productividad y el incremento del número de cabezas de ganado bovino en el territorio nacional. Objetivos que se proyectan alcanzar a través de programas de acceso a créditos, riego y mecanización.

El cambio en la estrategia gubernamental de relacionamiento con la agroindustria se expresa también, como ya hemos indicado, en el discurso conciliador-integrador que asume el gobierno respecto del empresariado agroindustrial: En el horizonte del “Estado integral” se plantea la articulación con los sectores empresariales para potenciar la economía que aporta al proceso de cambio:

*El Estado integral es también una estructura económica fuerte y soberana, que aprovecha cada una de nuestras capacidades y potencialidades [...] de pequeños productores urbanos y rurales [...] que deben reforzarse en su capacidad tecnológica, asociativa, crediticia y productiva. [...] de economía comunitaria agraria [...] también de importantes sectores de mediana y gran empresa que, igualmente, deben ser respaldadas para consolidar su actividad y expandirla<sup>172</sup>.*

---

<sup>171</sup> Disponible en [http://www.planificacion.gob.bo/uploads/AGENDA\\_PATRIOTICA2025\\_MPD.pdf](http://www.planificacion.gob.bo/uploads/AGENDA_PATRIOTICA2025_MPD.pdf)

<sup>172</sup> Discurso del vicepresidente Álvaro García Linera en el acto de posesión del presidente Evo Morales gestión 2010-2016. “La construcción democrática del socialismo comunitario” en *discursos y ponencias*

*Al empresariado que quiere hacer economía [...] las puertas abiertas, somos también su gobierno, para hacer leyes, decretos y pedirles que por favor inviertan [...] hay que levantar al país como centro productor energético y centro productor de alimentos en los próximos años” (García Linera, 2014 b)*

La expresión más objetiva del cambio en la visión gubernamental sobre del rol del empresariado agroindustrial en el proyecto desarrollista-industrialista se expresará en las políticas orientadas a la Ampliación de la frontera agrícola, cuyo contenido analizaremos en la siguiente sección para evaluar el grado de distanciamiento respecto del proyecto agrario radical que ensayó el gobierno durante sus primeros años de gestión.

### 3.1.3. Tercera condición (de orden circunstancial). Los emprendedores que posibilitan el cambio en la relación.

En diálogo con nuestro marco teórico específico, el enfoque de corrientes múltiples, que decidimos emplear como marco orientador de nuestro análisis, es posible evidenciar la importancia clave que tuvo la presencia de determinados actores que jugaron en calidad de *emprendedores* del cambio relacional entre el gobierno y el agro-empresariado. En este caso nuestro trabajo de campo permite advertir el rol de *emprendedores* provenientes del campo del sector agro-empresarial. Antes de analizar las especificidades de esta condición es necesario precisar el concepto “emprendedores de políticas”.

En el enfoque de corrientes múltiples éste concepto hace referencia a actores que emprenden acciones encaminadas a captar la atención gubernamental y promover, ante las audiencias decisorias, la inclusión de sus propuestas y demandas en la agenda pública. Por tanto, se trata de actores individuales o corporativos que buscan “proveer significado e identidad a las políticas”

---

*del Vicepresidente* del Estado plurinacional de Bolivia. 22 de enero de 2010, Asamblea Legislativa Plurinacional. P. 14.

mediante la conexión de corrientes, es decir, relacionando los problemas, las soluciones y la política<sup>173</sup> a fin de convencer a los decisores gubernamentales. De aquí que, en nuestra lectura, el concepto implica también capacidad de agencia estratégica de los emprendedores para actuar en momentos de oportunidad (o ventanas de oportunidad) buscando tener mayor acceso al gobierno y convencer sobre la conveniencia de implantar sus políticas. En este sentido un elemento importante (entre otros) puede estar dado por la afinidad o cercanía ideológica, en un determinado momento, entre los emprendedores de políticas y el gobierno (Zahariadis, 2007, p. 79-80).

En nuestro objeto de estudio, el trabajo de campo permitió constatar el papel clave que jugó el acceso de un inmigrante, mediano productor a la dirección de una de las organizaciones de productores agroindustriales, en este caso del sector de Productores de Oleaginosas y Trigo ANAPO.

La Asociación nacional de productores de oleaginosas y trigo ANAPO, es la organización gremial que agrupa a productores primarios de soya, girasol, trigo y maní del departamento de Santa Cruz. Como organización del sector agropecuario es parte integrante de la Cámara agropecuaria del oriente CAO que a su vez está afiliada al Comité Cívico Pro Santa Cruz. Como hemos visto, tanto la CAO como el Comité Cívico son instituciones no sólo controladas en gran medida por el sector empresarial cruceño, sino también instrumentos de ejercicio del poder de la élite política local.

Cabe destacar que el cultivo de oleaginosas se concentra en el departamento de Santa Cruz, sólo hablando del cultivo de soya “el 97% de la producción a nivel nacional se produce en dos zonas del departamento: la zona de “expansión este” y la “zona integrada”. La zona integrada comprende los municipios de San Pedro, San Julián, Cuatro Cañadas y Pailón, y tuvo su mayor desarrollo a partir del primer boom de la soya en la década de los 90, pero tuvo su origen con los programas de colonización del oriente iniciados en la década

---

<sup>173</sup> Deben poder unir los problemas a sus soluciones favoritas y encontrar políticos que estén dispuestos a escuchar sus ideas.

de los 60 con los gobiernos del ciclo del nacionalismo revolucionario. La zona este de expansión tuvo su mayor desarrollo entre 2004 y 2007 (con el segundo boom de la soya) y comprende los municipios de Santa Rosa del Sara, Okinawa, Fernández Alonzo, el Puente y Yapacaní.

La expansión tanto en la “zona este” como en la “zona integrada” nace con la presencia dominante de la producción empresarial agroindustrial, y sólo después de los impulsos dados por periodos de auge de la soya es que un contingente de pequeños y medianos productores, inmigrantes en gran medida provenientes de los valles meso-andinos, se integran plenamente en la cadena de valor del negocio de la soya, básicamente como proveedores de materia prima para la transformación agroindustrial o la exportación, siendo actualmente los sectores mayoritarios en la producción del grano (Pérez, 2007, p. 105).

En tanto ambas son zonas de colonización, expresan una dinámica económica-productiva con presencia de diversos actores<sup>174</sup> con diferentes capacidades productivas y roles en la cadena de valor del negocio de la soya, la presencia y participación creciente de pequeños y medianos productores (colonizadores) en las organizaciones productivas y gremios empresariales del departamento de Santa Cruz resulta clave para comprender también las mutaciones en las relaciones hegemónicas del departamento de Santa Cruz, ya que las élites tradicionales, cuya base de poder está fuertemente vinculado al control de la tierra y el agro-negocio, ahora deben convivir, compartir o coordinar su actividad económica con migrantes que se insertan como actores en la cadena de producción agroindustrial en condiciones de interdependencia. Es decir, este cambio en las relaciones de producción se expresa también a nivel político, no sólo por la presencia de estos nuevos actores en los espacios de poder a nivel local (en los municipios productores de soya con alta presencia de inmigrantes), sino también por su creciente participación en las instituciones-organizaciones

---

<sup>174</sup> A partir del primer auge de la soya entre 1970 y 1980, no sólo crece la colonización espontánea y dirigida con pobladores nacionales de tierras altas sino también y de manera cada vez más importante, la presencia de productores y propietarios extranjeros articulados al negocio de la soya sea como grandes productores, y/o exportadores del grano.

gremiales representativas de los sectores económico-productivos. Así, la tendencia ha sido la penetración (incipiente aún) de los productores migrantes también en las organizaciones-instituciones de representación de los sectores agro-empresariales habitualmente reservados para las clases tradicionales.

En nuestro caso de estudio, la incursión en la dirección ejecutiva de ANAPO, de un mediano productor, inmigrante de origen potosino, fue una condición circunstancial que permitió romper el círculo de relacionamiento antagónico entre el Gobierno y los empresarios agroindustriales. En este sentido es, en nuestra perspectiva, un emprendedor del cambio en la relación. De acuerdo a las declaraciones de Demetrio Pérez, ex presidente ejecutivo de ANAPO:

*Hasta el 2008, cuando yo asumo la presidencia, uno para poder conversar con el gobierno debía solicitar el permiso a la CAO, esa solicitud lo elevaban al Comité Cívico Pro-Santa Cruz y el Comité definía si el representante de esa institución podía conversar con el Gobierno [...] había un círculo en lo político que no nos dejaba la libertad de poder conversar sobre temas de interés para nuestro sector. Yo no pertenecía a ningún grupo político, era un pequeño productor de la zona de San Pedro y decidí no obedecer a ningún mando porque yo fui elegido democráticamente<sup>175</sup>.*

Esta es una condición circunstancial no sólo por el comportamiento de este actor sino por el contexto de su elección:

*En ese momento, cuando me eligen presidente, ningún productor grande, en su mayoría, quería ser presidente de ANAPO porque había temor de que el gobierno los investigara, revisara todos sus bienes o la cantidad de hectáreas que tenían; en su mayoría tenían algún caso pendiente y había temor, por eso yo tuve apoyo unánime también de los grandes empresarios<sup>176</sup>.*

---

<sup>175</sup> Demetrio Pérez, ex Presidente de ANAPO (comunicación personal 25 de febrero de 2022).

<sup>176</sup> Demetrio Pérez, comunicación personal 25 de febrero de 2022.

El papel que juega el ex presidente de los productores de soya (ANAPO) es de mediación o puente de acercamiento con el gobierno, ya que su comportamiento independiente permite romper el círculo de posicionamiento antagónico, la apertura de un canal de diálogo y progresivamente la construcción de confianza mutua entre el gobierno y un sector de representación de los productores agroindustriales:

*El gobierno, en ese momento, creía que ANAPO sólo representaba a grandes empresarios, pero cuando se enteró que yo de donde venía era como pequeño productor, se pudo entablar una agenda pese a la desconfianza de algunos Ministros que cuestionaban esa relación porque la mayoría de los empresarios en ese entonces asumió una posición política contraria al gobierno, nosotros asumimos una posición institucional<sup>177</sup>.*

Y de otro lado:

*Al principio me llamaron traidor [el sector agro-empresarial], había mucho miedo por el gobierno, mucha desconfianza de que el gobierno cumpla su palabra, en la CAO me dijeron que estaba cometiendo un error [pero] nuestro avance en esa agenda de trabajo con el gobierno fue muy bien vista por otros sectores y gradualmente se fueron sumando<sup>178</sup>.*

El carácter emprendedor de este actor se expresa no sólo en su comportamiento subversivo sino también en su propia figura, creadora de significado, pues no se trata de un empresario convencional sino de un actor proveniente de la burguesía popular (un productor campesino con raíces indígenas devenido empresario), elemento que establece una mayor proximidad identitaria e ideológica con el gobierno del presidente Evo Morales y habilita un acercamiento con mayor confianza.

Por otra parte la relación con este actor significa, para el gobierno, los visos de la articulación de intereses de mayor alcance porque “el gobierno también se

---

<sup>177</sup> Demetrio Pérez, comunicación personal 25 de febrero de 2022

<sup>178</sup> Demetrio Pérez, comunicación personal 25 de febrero de 2022.

dio cuenta que al construir el puente abríamos un paso importante para reconciliar, en la vida política, al gobierno con Santa Cruz, o sea fue una ayuda mutua en lo económico, en lo político y en lo gremial”<sup>179</sup>.

Cabe aclarar que el rol de los emprendedores no representa por sí solo una causa para el cambio de las políticas, o en este caso para el cambio relacional entre el Gobierno y el empresariado agroindustrial, siguiendo el enfoque de corrientes múltiples, esta es sólo una condición coadyuvante que, al confluir con otras, permite configurar el escenario en el que es posible y conveniente el cambio de la situación.

Planteamos que las tres condiciones contextual-coyunturales aquí presentadas: el pasaje del conflicto al campo intrahegemónico; el cambio en las prioridades de la agenda de gobierno; y la presencia, en el escenario (post-antagónico) de un actor puente que destraba el diálogo, son condiciones contextuales (que se suman a las histórico-estructurales) que propician el pacto. Nuestro argumento es que la confluencia de éstas, producen la base fundamental para el intercambio: una estructura de intereses convergentes o al menos susceptibles de articulación. Esta estructura de intereses convergentes dice de la relación entre política y economía. Dice de la autonomía relativa del Estado, de su dependencia parcial, pero a la vez de la capacidad de agencia de sus actores.

La revisión bibliográfica y el análisis de las entrevistas con actores clave del proceso de acercamiento y negociación entre el gobierno y el empresariado agroindustrial, permiten concluir que en la estructura de intereses que, desde la perspectiva gubernamental, sostiene la alianza, se puede distinguir intereses de gestión política e intereses de gestión económica. Por un lado el pacto con el empresariado agroindustrial, que en términos generales representa la fracción más moderna de la élite cruceña, supone para el gobierno, el quiebre de la unidad del bloque de oposición o, al menos, una desarticulación sustancial que despeja, en el mediano plazo, el campo de construcción

---

<sup>179</sup> Demetrio Pérez, comunicación personal 25 de febrero de 2022.

hegemónica del MAS como fuerza política nacional. En lo económico supone un esquema óptimo de gobernabilidad económica, la obtención de divisas y su expresión en el crecimiento sostenido del PIB que, a partir de la estabilización hegemónica del MAS, constituye un eje fundamental del discurso político-electoral y de la agenda del gobierno<sup>180</sup>.

De otro lado, el apoyo a las políticas promovidas por el agro-empresariado (en general vinculadas a la expansión de la frontera agrícola) son compatibles con los intereses de acumulación capitalista de las clases que componen el núcleo duro del MAS, el sector campesino-cocalero del Chapare, que constituye la base social de la construcción de la nueva burguesía nacional-popular que el MAS asume como proyecto histórico.

En síntesis, la alianza representa, para el gobierno, un buen esquema de gobernabilidad económica y política que le permite continuar el proyecto histórico de construcción de una burguesía popular. De allí que la alianza responde no únicamente a condiciones contextual-circunstanciales sino también a un objetivo buscado, aunque cautelosamente, por el Gobierno desde el periodo de disputa antagónica con el sector agro-empresarial.

En la estructura de intereses gubernamentales hay también componentes menos evidentes que requieren ser señalados y profundizados: De manera general, las políticas vinculadas con la ampliación de la frontera agrícola generan factores de poder, el principal de ellos, la dotación de tierras y los réditos político-electorales para el partido que lleve adelante tal distribución<sup>181</sup>. Analizamos este componente en el apartado referido a la “Capacidad de agencia del gobierno” debido a que, consideramos, se trata de intereses que no se constituyen en “condiciones” sino en “razones” que el gobierno evalúa

---

<sup>180</sup> Para Gudynas (2016, p. 36, 180) “los gobiernos progresistas de América Latina”, pierden el rumbo de los procesos de transformación, principalmente de la matriz productiva, cuando “se obsesionan con el crecimiento económico basado en exportación de materias primas”

<sup>181</sup> Hecho que no es exclusivo del gobierno del MAS, pues la distribución de la tierra en Bolivia, desde la revolución agraria del MNR, se ha caracterizada por la corrupción, el clientelismo y el pago de favores políticos.

para entablar la alianza. Para comprender mejor nuestra decisión es necesario diferenciar los términos “condiciones” y “razones”:

Entendemos las condiciones de la alianza como el conjunto de características de un escenario o contexto político en un momento específico, características que se presentan como resultados dados principalmente (aunque no absolutamente) por la contingencia de los hechos. Las razones, en cambio, implican un argumento racional del actor, una explicación o motivo argumentado para realizar una acción. Es decir, las razones implican una mediación interpretativa, la relación de ideas y la formación de juicios por parte del sujeto que evalúa la conveniencia o no de realizar una acción. Por tanto, entendemos que los intereses político-electorales del MAS son razones para la búsqueda de la alianza en tanto se buscan en un campo de racionalidad y maniobra política, es decir en tanto implican una relación de acciones orientadas a un objetivo político concreto y medible, por lo que pertenecen a lo que identificamos como capacidad agencial-estratégica del gobierno.

### 3.2. La alianza expresada en políticas: Las medidas fundantes de la ampliación de la frontera agrícola y su distanciamiento respecto del proyecto agrario inicial del MAS.

Para iniciar este acápite presentamos, a modo de resumen, un cuadro sintético de las decisiones e instrumentos de gobierno que expresan la orientación que, a partir de la segunda gestión del MAS, toma la política agraria nacional, en consonancia con el modelo neo desarrollista-industrialista<sup>182</sup> que caracteriza el patrón de desarrollo que efectivamente se puso en marcha durante el gobierno del presidente Evo Morales.

---

<sup>182</sup> Basado en la extracción de los principales recursos naturales: hidrocarburos, minerales, agricultura y ganadería extensiva.

## Leyes y decretos orientados a la ampliación de la frontera agrícola, con afectación a bosques y tierras

2013	2015	2015	2018	2019	2019
<p><b>Ley 337 “de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques”</b> establece un “perdonazo” para los desmontes que se hayan ejecutado sin autorización entre el 12 de julio de 1996 y el 31 de diciembre de 2011, a condición de que los beneficiarios restituyan sólo el 10% de la cobertura afectada</p>	<p><b>Ley 741 de “Autoriza el desmonte (de hasta 20 hs.) en pequeñas propiedades y propiedades comunitarias para actividades agrícolas y pecuarias”</b> y “en tierras con cobertura boscosa, sin que sea necesario la presentación de Planes de Ordenamiento Predial o de Planes de Gestión Integral de Bosque y Tierra; y sin pago de patentes por superficie de desmonte ”</p>	<p><b>Ley 740 “Ampliación de plazo (de dos a cinco años) para la verificación de la función económico-social de la tierra”</b> Dispone tres años adicionales para verificar la FES en propiedades medianas y empresas agrícolas. Así como en predios con incumplimiento total de la Función Económica Social</p>	<p><b>Ley 1098, “de Aditivos de Origen Vegetal, para la producción de biocombustible”</b> Amplia la frontera agrícola y Establece los mecanismos de control de deforestación para la producción de cultivos destinados a la producción de Aditivos de Origen Vegetal.</p>	<p><b>DS. 3973, “autoriza los desmontes para incrementar la frontera agrícola destinada a actividades agropecuarias en tierras privadas y comunitarias, en los departamentos de Santa Cruz y Beni”.</b> “En ambos departamentos se permite las quemas controladas de acuerdo a reglamentación”.</p>	<p><b>Ley 1171 “de manejo racional de quemas”</b> “Establece un perdonazo para el pago de multas y deudas por quemas sin autorización.</p>

*FUENTE: Elaboración propia*

Como se observa, la mayor parte de estas leyes se promulgan a partir del año 2015 como resultado de la cumbre agropecuaria “Sembrando Bolivia”<sup>183</sup>, que es el momento más visible de formalización de la alianza gubernamental-agro-empresarial, ya que los acuerdos de este encuentro expresan de manera inequívoca la definición del patrón de desarrollo continuado por el gobierno del MAS: La ruta extractivista-neodesarrollista con planificación centralizada del Estado. De acuerdo a nuestro trabajo de campo esta cumbre tiene su antecedente en la caída del precio de los hidrocarburos y minerales en 2008<sup>184</sup>, año en que el precio del petróleo alcanzó un máximo histórico de casi 150 dólares por barril para caer, a finales del mismo, a un mínimo de 32 dólares (OPEP, 2008). Lo cual alimenta, al menos inicialmente, la hipótesis acerca de

<sup>183</sup> Encuentro realizado en abril del año 2015 entre sectores agro-empresariales, pequeño y mediano productores y gobierno nacional a objeto de “analizar la problemática agropecuaria del país” y “Concertar las políticas destinadas a fortalecer el aparato productivo que permitan garantizar la seguridad alimentaria y ampliar la exportación de productos agropecuarios” (Solís, 2009, p. 9).

<sup>184</sup> Ver “Antecedentes” del informe técnico del Ministerio de desarrollo rural y tierras MDRT-Dirección general de planificación DGP Nro. 185-2017. Disponible en Archivo del Ministerio de desarrollo Rural y tierras-Oficina central La Paz-Bolivia.

que el contexto de confluencia de distintas situaciones de crisis contribuyó a modificar la visión del gobierno respecto del papel de la agroindustria en la producción del excedente nacional.

A continuación analizamos únicamente las tres primeras leyes que marcaron el inicio de la Política de Ampliación de la Frontera Agrícola<sup>185</sup>: Ley 337; ley 740 y ley 741, considerando que éstas son las bases que sustentan el paquete de programas, instrumentos y decisiones que hacen a la Política de Ampliación de la Frontera Agrícola. En particular, se analizan los alcances de cada una y se compara el grado en que estas se distancian, niegan o debilitan el proyecto agrario inicial del MAS, mayormente contenido en la ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la reforma agraria.

### 3.2.1. La ley 337 y la legalización de los desmontes ilegales

Una de las primeras medidas del segundo gobierno del MAS, que expresa de manera contundente el pacto entre el gobierno y el agro-empresariado, es la ley 337 promulgada el año 2013. El objetivo de esta medida establece “un régimen excepcional para el tratamiento de la conversión ilegal de tierras con cobertura boscosa a usos agropecuarios, realizada por productores agropecuarios entre 1996 y 2011” (acción que está penalizada por la legislación agraria y forestal vigente), exceptuando aquellos realizados en áreas protegidas y reservas forestales.

El argumento de esta decisión remite a la finalidad de “incentivar la producción de alimentos [en estos predios] para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, así como la restitución de los bosques afectados a través de un programa específico” (Ley 337, Art. 2).

Los beneficiarios de esta política son los propietarios de predios titulados por el Instituto nacional de reforma agraria INRA, en proceso de saneamiento o sin

---

<sup>185</sup> Que expresa de manera concreta el pacto entre gobierno y agro-empresariado, en particular, la confluencia de intereses y coincidencia de visiones en torno al desarrollo nacional.

sanear, en los que existan desmontes sin autorización, así como los propietarios de predios con procesos administrativos que aún no cuenten con Resolución Administrativa por parte de la Autoridad boliviana de tierras ABT. Para los dueños de pequeñas propiedades y propiedades colectivas de naciones y pueblos indígena-originario-campesinos que hubieren realizado desbosques ilegales, la aplicación de la Ley 337 no afecta su derecho propietario, pudiendo acogerse voluntariamente a sus alcances.

Para cumplir su objetivo la ley 337 crea el “Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques” (UCAB); establece plazos para la inscripción de los beneficiarios en el mismo; fija una sanción administrativa diferenciada por clase de propiedad y tipo de áreas desboscadas y finalmente, establece la obligatoriedad que tienen los infractores perdonados de una restitución del 10% de la superficie boscosa deforestada, únicamente en Tierras de Producción Forestal Permanente con una superficie mayor a 50 hectáreas.

El incumplimiento del Programa por parte de los beneficiarios implica la aplicación inmediata de reversión y/o el no reconocimiento del área de desmonte sin autorización como área efectivamente aprovechada y la aplicación del régimen de patentes, sanciones y multas por desmonte ilegal conforme a la Ley Forestal.

En sus disposiciones finales, la ley 337 señala que, a partir de su puesta en vigencia, los desmontes que “se realizaren sin autorización darán lugar a la reversión y/o al no reconocimiento de la Función Económica y Social FES, así como a la aplicación de sanciones económicas y el inicio de acciones penales”.

Con respecto a la ley 3545, que expresa el proyecto agrario revolucionario del MAS, se debe señalar que la ley 337 contradice sus disposiciones en tres sentidos:

Primero, niega que “los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función económica social” (ley 3545, artículo 2 parágrafo XI). En contrasentido, la ley 337 establece un

régimen excepcional para exculpar a infractores de este delito, a cambio de que éstos restituyan el 10% de la superficie boscosa deforestada; obligación exigida solamente en Tierras de Producción Forestal Permanente y únicamente para aquellos predios con superficies mayores a 50 hectáreas. Con lo cual, la ley 337 reconoce el área de desmonte sin autorización como área efectivamente aprovechada, es decir, como área que cumple una función económica-social. En este sentido consideramos que la ley 337 cumple el interés particular de evitar la reversión de predios cuyos propietarios hayan incurrido en deforestación ilegal, indistintamente si los predios desmontados se encuentran cumpliendo una función económico-social FES. Es decir, relegando a segundo plano el principal mecanismo anti-latifundiaro (FES) previsto en la ley 3545 pues como hemos indicado, un componente fundamental de la ley 3545 es el establecimiento de un procedimiento claro y estricto de los procesos de reversión de tierras latifundiaras, objetivo que es abandonado en la ley 337, ya que pese a reconocer el carácter delictivo de dichos desmontes, los legitima al proveerles un programa por el cual estas áreas desboscadas adquieren una función económica social, con lo cual se evita la reversión de una buena cantidad de tierras en condición latifundiaras, beneficiando principalmente al sector ganadero y agroindustrial del oriente: “del total de los 5,5 millones de hectáreas desboscadas ilegalmente, un total de 4,5 millones, es decir el 83%, corresponde a ganaderos, agroindustriales y colonizadores extranjeros”, 12% a campesinos y 5% a pueblos indígenas (Ormachea y Ramírez, 2013, p. 22-23)

Segundo, Otro elemento de la ley 337 que permite advertir un núcleo adicional de distanciamiento en relación al proyecto agrario inicial del MAS (Ley 3545), es el referido al tipo de cultivos que se producirían en las nuevas áreas que, con la puesta en vigencia de la ley 337, son habilitadas para la producción. Un vacío en la ley así como en su reglamento estriba en el hecho de no especificar los tipos de cultivos que deberían desarrollar quienes se adscriban al Programa de producción de alimentos y restitución de bosques, por lo que, se deja abierta la posibilidad de que los nuevos territorios habilitados para la producción de alimentos sean destinados a aquellos agro-cultivos que tengan buenos precios

internacionales o los que aseguren mayores niveles de productividad, no precisamente alimentos para el mercado interno (Ormachea y Ramírez, 2013, p. 24 ). Esta omisión en la ley, resulta una contradicción sustancial en relación al proyecto agrario inicial, ya que, como indicamos en el capítulo II, una de sus propuestas más avanzadas sostenía la construcción de un *modelo productivo comunitario*, orientado principalmente a satisfacer las necesidades alimentarias propias de la población y luego las del mercado externo, en el horizonte del vivir bien, que implica una forma de vida y de desarrollo en armonía con la tierra.

En términos políticos esta omisión en la ley no contraviene el objetivo de constituir o integrarse, las clases campesino-populares, a la clase dominante en calidad de burguesía de origen indígena y plebeya, ya que, a mediano plazo, es posible la inserción exitosa de pequeños productores campesinos de origen migrante al negocio de la soya, que “al tecnificar y expandir sus rubros de producción y sus negocios se convierten en empresarios agrícolas”<sup>186</sup> de raigambre indígena o campesina; en otros casos, en general al inicio del proceso de inserción capitalista al agro-negocio en Santa Cruz, los pequeño productores adoptan una posición subalterna respecto de las ventajas comparativas del sector agro-empresarial, asumiendo el rol de proveedores de materia prima para las actividades agro-empresariales o, en el caso de inmigrantes con tierra en cantidad y calidad insuficiente<sup>187</sup>, únicamente como proveedores de fuerza de trabajo.

Tercero, la omisión legal antes señalada no pone en juego el empoderamiento (a mediano y largo plazo) de las clases campesinas como nuevas clases dominantes; sí relega al sector indígena, y el proyecto de transición a un modelo productivo orientado a superar el patrón extractivista, que implica una

---

<sup>186</sup> Demetrio Pérez productor sojero de San Pedro y ex ejecutivo de ANAPO (Comunicación Personal, 25 de febrero de 2022).

<sup>187</sup> El acceso a la tierra vía dotación de tierras fiscales es muy dispar, no sólo porque la dotación se realiza en función de la tierra disponible, el número de integrantes por comunidad, etc. sino principalmente porque en los hechos abundan casos de beneficiarios que integran varias comunidades. Esto tiene que ver también con el hecho de que la distribución de tierras no se hace exclusivamente a comunidades campesinas *naturales* o arraigadas al trabajo rural, sino también a comunidades creadas exclusivamente para acceder a las políticas de dotación de tierras, generándose en estas prácticas un mercado de tráfico de tierras que trae grandes ventajas a quienes en él se enrolan.

diversificación de la estructura económica y la incorporación de valores comunitarios de relacionamiento con la naturaleza, que contribuyan a un modelo agropecuario sostenible. Con lo cual, se aleja del horizonte la posibilidad de transitar a un modelo de desarrollo superador del patrón capitalista-extractivista que constituyó el componente revolucionario-postmoderno del proyecto agrario inicial del MAS.

### 3.2.2. La “Ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social”: Ley 740.

La Función Económico-Social (FES) de la tierra como obligación constitucional de la propiedad agraria, constituye el dispositivo anti-latifundiaro central de la legislación boliviana, pues su incumplimiento es causal de reversión de la propiedad agraria. A su vez, es el instrumento jurídico fundamental para la redistribución de la tierra concentrada en pocas manos a favor de comunidades indígenas y campesinas que, como indicamos, es el objetivo principal del proceso de reconducción comunitaria de la reforma agraria (Ley 3545).

La efectividad de este instrumento se corrobora en la estadística oficial proporcionada por el Instituto nacional de reforma agraria INRA: “entre 2006 y 2009, bajo el régimen de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, se redistribuyeron cerca de 4 millones de hectáreas” (Almaraz, 2019, p. 161). En concordancia con el sentido de la Reconducción comunitaria, dicha redistribución consistió en el traslado del dominio de tierras latifundiaras (revertidas al Estado) a favor de pequeños propietarios campesinos y, la mayor parte, a comunidades indígenas y campesinas.

A partir de 2011 se suspendieron casi en su totalidad los procesos de reversión, ello según el ex viceministro de tierras (2006-2008) “no se debe a imposibilidades surgidas de la norma o de la realidad social, sino a consecuencia de la decisión política asumida a partir de la alianza entre el gobierno y el sector agro-empresarial. Decisión que se formalizó en la ley 740 que establece una pausa de cinco años en la verificación de la Función

Económica Social FES”<sup>188</sup>. En los hechos esta pausa implica que una vez demostrada la FES de la tierra, ésta no se vuelve a verificar hasta dentro de cinco años.

Si se considera que la ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, contiene una minuciosa regulación relativa al cumplimiento de la FES en los distintos rubros de actividad agraria, se puede advertir que ésta tiene un carácter flexible y benigno frente a la realidad y posibilidades de los productores agro-empresariales: La ley de reconducción comunitaria establece que se reconoce como cumplimiento de la FES, no solo las superficies efectivamente aprovechadas, sea con cultivos o la que corresponde a la cantidad de ganado respectivo de acuerdo al parámetro de carga animal (cinco ha. por cabeza de ganado), sino también las áreas en descanso, y superficies no trabajadas, por concepto de proyección de crecimiento, que fluctúan entre el 30 y 50 % de la superficie total del predio. Además, se exime del cumplimiento de la FES a los servicios ecológicos de áreas boscosas, independientemente de su superficie, permitiendo su permanencia en la propiedad respectiva (Ley 3545, art. 2).

Consideramos que, en estas condiciones flexibles de la regulación legal, el común de los propietarios que se dedican efectivamente a la producción, así ésta sea precaria, escasa o incluso esporádica, no tendrían dificultades para demostrar el cumplimiento de la FES y consolidar legalmente la detentación legítima de las tierras que ocupan.

De lo anterior, consideramos que lo que flexibiliza la ley 740 (de pausa de cinco años en la verificación de la FES) respecto del proyecto agrario inicial (ley 3545 Reconducción comunitaria de la reforma agraria) son dos puntos específicos:

Primero, el mecanismo anti-latifundiaro y redistributivo de la Ley de Reconducción Comunitaria de la reforma Agraria que, nació con el objetivo principal de impulsar la redistribución masiva de la tierra concentrada por las diferentes formas de latifundio, en favor exclusivo de comunidades campesinas

---

<sup>188</sup> Alejandro Almaraz, ex Viceministro de Tierras 2006-2009. Comunicación personal 16 de enero de 2022.

e indígenas sin tierra o con tierra insuficiente. Con lo cual se debilita el espíritu justicialista del proyecto agrario inicial del MAS. Esta afirmación se refuerza si se consideran los datos presentados por estudios recientes sobre el cambio en la tendencia de dotación y propiedad de la tierra: Los estudios de Almaraz, 2019, p. 160; Colque Cóord.et al, 2019, p. 64-65; y Bautista Cóord. et.al, 2020, p. 87; INRA, 2010, p.58., muestran que si bien durante el primer gobierno del MAS (2006-2010) hubo un avance significativo en la titulación de tierras comunitarias de origen TCO a favor de pueblos indígenas<sup>189</sup>, sustancialmente superior comparada con los diez años previos al gobierno del MAS y que, en paralelo en el mismo periodo se concentra la mayor cantidad de tierras, “poco más de tres millones de ha. recuperadas a favor del dominio del Estado por incumplimiento de la FES”<sup>190</sup>, también es cierto que a partir del 2010 hay un giro en esta tendencia: por un lado en el periodo 2010– 2020, el avance en el reconocimiento del derecho propietario de las tierras comunitarias a favor de indígenas fue casi inexistente, se ha privilegiado en cambio la dotación a favor de comunidades campesino-colonizadoras principalmente en zonas de expansión de la frontera agrícola.

En paralelo, estos estudios muestran evidencia respecto a que en este periodo se ha incrementado sostenidamente la superficie consolidada en favor del sector agro-empresarial, (Almaraz, 2029, p. 160-161). Aunado a esto, la ausencia de datos oficiales públicos a partir del 2011 sobre el avance en los procesos de reversión de tierras al Estado por incumplimiento de la FES, hace suponer que los procesos recuperación de tierras fiscales mediante procesos de reversión prácticamente se paralizaron desde el 2010 (a partir del pacto constitucional que, en los hechos, prolonga la propiedad latifundiaria). Estos datos permiten al menos una conclusión lógica: si los procesos de distribución de tierras no se han paralizado, sino que han priorizado la dotación a nuevos asentamientos de comunidades campesino-colonizadoras; y si en cambio, los

---

<sup>189</sup> Superficie que alcanzó las 11.042.849 ha, equivalente al 35% de la tierra objeto de saneamiento en dicho periodo (INRA, 2010, p. 58).

<sup>190</sup> Alejandro Almaraz, ex viceministro de tierras 2006-2009. (comunicación personal 16 de enero de 2022). Ver también: Almaraz A. 2019, p. 161.

procesos de reversión de tierras latifundiaras se han paralizado desde el 2010. La pregunta central que surge es ¿cuáles son las tierras objeto de distribución para la ampliación de la frontera agrícola? las únicas que quedan como tierra fiscal son las tierras de vocación forestal, no aptas para uso agrícola. Si a ello se suma la crisis ambiental desatada en 2019 en el departamento de Santa Cruz provocada por los incendios forestales (en los que se quemaron 5 millones de ha. a nivel nacional, y 3,6 millones sólo en Santa Cruz), originados, como demuestran los estudios de Tierra (2019), en “la proliferación de chaqueos agrícolas en la región del bosque chiquitano, agravados por la ola de calor propia de la estación seca de cada año”.

Segundo, las consecuencias antes señaladas (tanto de la ley 740 como del resto de políticas derivadas de la alianza Gobierno-agroindustria, específicamente las que tienen como efecto la desprotección de los bosques), representan inequívocamente una afectación directa a los objetivos de un modelo productivo sostenible y en armonía con la naturaleza, un desplazamiento contundente de los objetivos transformadores del proyecto agrario inicialmente planteado por el MAS, el de una economía y sociedad boliviana en dirección del “vivir bien”.

### 3.2.3. Ley 741: Ley de autorización de desmonte (de hasta 20 ha) para pequeñas propiedades y propiedades comunitarias sobre tierras de producción forestal.

La ley 741, promulgada por el gobierno en 2015, complementa a la ley 337 (que establece el indulto a desmontes ilegales), su objetivo es la autorización de desmontes de hasta 20 hectáreas<sup>191</sup> en tierras de producción forestal permanente TFPF así como en tierras con cobertura boscosa, sin que sea necesario la presentación de Planes de Ordenamiento Predial o de Planes de Gestión Integral de Bosque y Tierra y sin pago de impuestos por la superficie de desmonte. Esta disposición se aplica a pequeñas propiedades, propiedades comunitarias o colectivas y en asentamientos humanos con Resolución de Autorización (Ley 741, art. 1).

---

<sup>191</sup> Antes de esta ley la superficie de desmonte permitida en este tipo de tierras era de hasta cinco ha.

En este caso también hay un distanciamiento sustantivo respecto del proyecto agrario inicial del MAS (Ley 3545), no sólo por la afectación directa a bosques y tierras forestales, ya que en el fondo ésta ley cambia el uso de tierras boscosas y de vocación forestal, a tierras de uso agrícola, en una lógica de ocupación de estos territorios abiertamente predatoria y a contramano de la posibilidad de una agricultura sostenible, sino también porque aunque los beneficiarios de esta disposición no son directamente los gremios agro-empresariales, sino específicamente las “pequeñas propiedades, propiedades comunitarias y/o asentamientos autorizados” por el INRA, contraviene el objetivo de avanzar hacia un modelo de desarrollo rural-agropecuario alternativo al agro-extractivismo. En los hechos, la falta de políticas complementarias orientadas a brindar condiciones de apoyo para una producción campesina diversificada y segura en su inserción al mercado nacional o internacional, hace que los beneficiarios de esta ley, los pequeño propietarios y productores en posesión de predios comunitarios, terminen articulándose únicamente al negocio de la producción de monocultivos cuyos precios en el mercado internacional represente mayores ventajas competitivas o, en otros casos, a la ganadería extensiva.

El efecto de esto no es el empoderamiento a la agricultura campesina ni la incorporación de sus valores y prácticas de sostenibilidad ambiental al modelo de desarrollo nacional, objetivos que eran parte del horizonte de mediano y largo plazo del proyecto agrario inicial del MAS, sino su inserción económica a la estructura del modelo económico-productivo dominante.

Para concluir esta parte, se pueden señalar algunos problemas adicionales derivados de la orientación agro-extractivista de la política agraria nacional: estudios de caso presentados por TIERRA (2020, págs. 79-82) indican que una de las consecuencias de la expansión de la frontera agrícola sobre Municipios colindantes o con presencia de comunidades indígenas ha provocado la proliferación de viejas y nuevas dinámicas de despojo silencioso y progresivo de tierras a comunidades indígenas que se encuentran dentro de las zonas de

expansión: La ausencia de políticas que integren la economía indígena como pieza activa de un modelo de desarrollo nacional ha suscitado, en comunidades indígenas y campesino-colonizadoras de reciente creación, el alquiler ilegal de parcelas (en teoría comunitarias) a agricultores externos para la producción de monocultivos, principalmente soya como una forma de obtener ingresos monetarios necesarios para reproducir sus condiciones materiales de vida en un entorno ya penetrado por el mercado, pero en el que las comunidades indígenas no tienen capital, maquinarias ni los conocimientos necesarios para articularse ni al mercado nacional con su producción propia, ni al proceso productivo dominante (el negocio de la soya) por cuenta propia. Ello lleva a evidenciar que el reconocimiento y titulación de territorios comunitarios es insuficiente para detener las dinámicas de desposesión y acaparamiento de tierras si estas medidas no se complementan con políticas que fortalezcan la actividad productiva comunitaria y su articulación estratégica (con un rol específico) en el mercado nacional o en la producción del excedente nacional, por ejemplo su rol en la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria nacional, con producción ecológica y diversificada (Pilar 8 de la Agenda patriótica 2025).

En los hechos, el destino de la redistribución y de la ampliación de la frontera agrícola es la producción de monocultivos que mantiene la subordinación de la producción agrícola en general a los precios de los “*cultivos commodities*” del mercado global.

### 3.3. La capacidad de agencia del gobierno para consolidar la alianza en condiciones óptimas para sus intereses.

En el capítulo anterior identificamos la agencia estratégica como la lógica política contenida en la acción gubernamental orientada a modificar la correlación de fuerzas y, a partir de ello, negociar el intercambio de intereses con el empresariado agroindustrial en condiciones de ventaja política y que el

propio ex vicepresidente García Linera reconoce como la estrategia de “modificar intereses y ensamblarlos, pero teniendo siempre la sartén por el mango”<sup>192</sup>. En este apartado analizamos la capacidad de agencia del Gobierno en el proceso específico que consolida la alianza con la élite agroindustrial. Con el término Capacidad de agencia nos referimos a la capacidad política del Gobierno para, a partir de su autonomía relativa o margen de libertad de acción que posee, lograr en la alianza con el agroempresariado una posición ventajosa que le permita alcanzar, en máximo grado posible, sus objetivos.

Como punto de partida, cabe tener en cuenta que las demandas de los sectores agro-empresariales vinculadas a la expansión de la frontera agrícola, el indulto a los desmontes ilegales (más conocido como perdonazo forestal) y la ampliación de la verificación de la FES de la tierra (Ley 740) no son nuevas, datan de las negociaciones que se hicieron en 2006 con motivo de consensuar la ley de reconducción comunitaria 3545 y, si en ese momento no tuvieron repercusión en el gobierno, fue precisamente por las condiciones de la correlación de fuerzas, es decir, por su indefinición. Esta aclaración sirve simplemente para adelantar que el gobierno despliega en el juego político o en sus procesos de negociación, una desarrollada habilidad para medir y actuar en tiempos políticamente oportunos para maximizar sus intereses, siendo ésta una (entre otras) dimensión de su capacidad de agencia.

### 3.3.1. Componentes de la capacidad de agencia gubernamental

Como precisamos en el apartado teórico, observamos la capacidad agencial del gobierno mediante la identificación del margen de libertad de acción política que éste tiene para provocar una posición ventajosa en la negociación con el empresariado agroindustrial y alcanzar en máximo grado posible sus objetivos. Siguiendo la propuesta de Crocker (2008, p. 157) analizamos cuatro condiciones de agencia:

---

<sup>192</sup> “Estado, revolución y construcción de hegemonía”. Discurso inaugural de Álvaro García Linera en el VI Foro Internacional de Filosofía, Venezuela, 28 de noviembre de 2011.

- a) Autodeterminación: el agente decide por sí mismo realizar X.
- b) Orientado por razones: el agente basa su decisión de hacer X en razones.
- c) Acción: el agente realiza o tiene un rol en la realización de X.
- d) Impacto en el mundo: el agente, con la realización de X, contribuye o causa algún cambio en el mundo (Crocker, 2008, p. 157). Estas condiciones constituyen únicamente un marco analítico de referencia, por supuesto, nuestro análisis deberá considerar los matices que emerjan al evaluar cada uno de ellos.

De acuerdo con lo planteado, el modo en que opera la capacidad de agencia del Gobierno del MAS en el caso específico de la alianza con el agroempresariado, cuya máxima expresión está en la política de ampliación de la frontera agrícola, se puede observar a través de los siguientes aspectos:

#### *3.3.1.1. Autodeterminación: el Gobierno decide por sí mismo (basado en razones) buscar la alianza*

La primera condición de la capacidad de agencia de un actor es que éste decida por sí mismo, en base a razones que ha interpretado como convenientes, realizar una acción o conjunto de acciones. En nuestro caso de estudio, fue posible concluir que el Gobierno del presidente Evo Morales buscó, desde el periodo de confrontación política con el agroempresariado del oriente, construir el camino para una posterior negociación o acuerdo con este sector. Tanto la decisión del Gobierno de incluir en el Gabinete Ministerial de la gestión 2010 a Ministros cruceños en carteras de interés para la región<sup>193</sup>, así como las declaraciones de los propios actores entrevistados, corroboran esta afirmación: “la presencia del Ministro Vincenti [oriundo de Santa Cruz] en el Gobierno fue muy importante para fortalecer el nexo del Gobierno con la

---

<sup>193</sup> El Gabinete de la segunda gestión presidencial se inaugura con la presencia de tres Ministros cruceños en las Carteras de Hidrocarburos (Fernando Vincenti); Autonomías (Claudia Peña) y Desarrollo Rural y Tierras (Carlos Romero).

parte empresarial y productiva de Santa Cruz, su nombramiento en el Ministerio dio lugar a una agenda de convergencias sobre todo para el departamento de Santa Cruz”<sup>194</sup>; “El trabajo de acercamiento al sector empresarial es una tarea que me encomienda personalmente el presidente Evo Morales por el 2007, 2008, era un trabajo político”<sup>195</sup>.

Parte de nuestra hipótesis sostiene que el interés del Gobierno en la construcción de la alianza tuvo su fundamento en razones que éste evaluó convenientes y que de modo general se pueden definir como intereses de gestión política e intereses de gestión económica. Precisamos ambos a continuación:

#### 3.3.1.1.1. Intereses de gestión política: la neutralización política del empresariado agroindustrial y su incorporación al proyecto del MAS.

Planteamos que el primer interés del gobierno del MAS para articular la alianza es de orden político; reside en la neutralización política del empresariado agroindustrial y su incorporación subordinada al proyecto económico del MAS. Nuestros argumentos son los siguientes:

Primero, el Gobierno dio pasos estratégicos orientados a desposeer al bloque de oposición (articulado con el agro-empresariado cruceño) de su proyecto político<sup>196</sup>, lo primero fue precisamente apropiarse discursivamente del proyecto autonómico incorporando esta demanda en la nueva constitución política del 2009. Aunque el proyecto político del MAS implicaba, desde sus inicios, la configuración de un Estado nacional fuerte, controlador de recursos y centralizador de decisiones, una vez debilitado el bloque contra-hegemónico y orillado a negociar el texto constitucional en el pacto congresal, el Gobierno

---

<sup>194</sup> Demetrio Pérez, ex Presidente de ANAPO (comunicación personal 27 de junio de 2022).

<sup>195</sup> Fernando Vincenti, ex Ministro de Hidrocarburos (2010-2011), comunicación personal 28 de junio de 2020.

<sup>196</sup> El proyecto de un régimen político-administrativo de Autonomías Departamentales

constitucionalizó el régimen autonómico y readecuó su discurso para erigirse como el abanderado de una demanda legítima en las regiones donde dominaba la oposición política.

Por esta vía no sólo se apropiaba de la demanda del bloque opositor a su Gobierno, sino que vaciaba de contenido un proyecto que, en los términos en los que se había planteado, entraba en abierta contradicción con el modelo centralista del proyecto de Estado configurado por el MAS. De este modo, aunque el modelo autonómico departamental se había propuesto con un amplio espectro de competencias concentradas en los Gobiernos Departamentales, el modelo autonómico plasmado en la constitución del 2009 y pocos días después en la Ley Marco de Autonomías, recorta sustancialmente las competencias del proyecto autonómico opositor (liderado por los Prefectos y Comités Cívicos del oriente), estableciendo un marco competencial dividido, entre competencias compartidas y concurrentes que confina a las entidades territoriales autónomas a funciones de orden administrativo-operativo y co-gestionario, reservando las decisiones estratégicas en calidad de “privativas” y “exclusivas” del Estado central.

Esta derrota política sumada a la derrota física que infringió el Gobierno al bloque opositor a través de la judicialización de los hechos de violencia en el “Caso Porvenir” y más tarde en el “Caso Terrorismo” termina por desarticular a los principales líderes del bloque de oposición y genera un escenario de búsqueda de acuerdos (de los distintos sectores de oposición) con el Gobierno en calidad de fracciones políticas disminuidas en sus recursos de negociación.

A decir de Soruco:

*[En este contexto, la élite agroindustrial] tuvo que decidir entre defender las autonomías como su proyecto político, o defender la tierra como su fuente de acumulación capitalista. [En esta disyuntiva] la elite optó por la tierra [y]*

*Esta decisión [de preservar sus intereses] se vio traducida en el desbaratamiento del proyecto autonomista<sup>197</sup>.*

De allí que los defensores más acérrimos del proyecto autonomista del bloque opositor al MAS, su líder emblemático, el ex dirigente cívico y posteriormente electo gobernador del departamento de Santa Cruz<sup>198</sup>, asumió un silencio pasivo<sup>199</sup> después de la constitucionalización de unas autonomías bastante limitadas comparadas con el proyecto original de la élite cruceña.

En esta línea interpretativa, la alianza con la élite agroindustrial del oriente deviene posible porque el Gobierno desposee a estos actores de intereses políticos: proyecto, discurso y líderes. Lo hace inicialmente, como ya hemos indicado en el capítulo anterior, mediante el pacto congresal en el que se negocia la irretroactividad del límite de 5000 ha. en la extensión de la propiedad agraria, luego mediante la constitucionalización de las autonomías y finalmente, mediante los procesos de judicialización de los líderes de oposición implicados en los casos de violencia que hemos señalado. Con ello, reduce los intereses de los agro-empresarios al campo estrictamente económico, en este campo, la colisión de intereses se debilita<sup>200</sup> y se empiezan a visualizar convergencias convenientes para ambos actores.

El ex vicepresidente García Linera, expresaba este escenario de convergencia con la agroindustria, en los siguientes términos:

---

<sup>197</sup> Soruco Ximena. Los recursos naturales como condición de posibilidad del Estado Plurinacional. En Miradas Nuevo Texto Constitucional. UMSA-IDEA-Vicepresidencia. 2010. p. 600.

<sup>198</sup> Rubén Costas, quien fuera líder cívico y posteriormente gobernador de Santa Cruz fue señalado por diversos actores políticos regionales como traidor de las autonomías y vendido al MAS, a cambio de su silencio político.

<sup>199</sup> Ante la distribución competencial establecido en la ley de autonomías, el gobernador Rubén Costas declaró que “no hay que dejar ni un resabio de que se hubiese perdido algo [...] No se ha perdido nada” (ED, 20/07/2010: A-10). A contramano de estas declaraciones, uno de los ideólogos del diseño institucional del proyecto de régimen autonómico departamental, afirmaba que “la región no tiene nada que festejar porque la Ley de autonomías le resta el 70 por ciento a las competencias departamentales que fueron aprobadas en el Estatuto departamental” (Urenda, citado en Marca et al. 2014, p. 222).

<sup>200</sup> En tanto el intercambio se produce entre intereses que caen en campos distintos, se produce la posibilidad de una negociación bajo la lógica ganar – ganar.

*Ellos entraron en una actitud de enfrentamiento contra el Gobierno, nos hicieron la guerra durante cinco años...perdieron, pero después de eso no entraron en una actitud pasiva y dijeron, “bueno, ya que hemos perdido cómo hacemos para ir mejor”, y lo han hecho de manera extraordinaria. Han tomado como propia la planificación que tenemos a diez años [agenda patriótica 2025] y nos han dicho “tenemos una propuesta para los siguientes diez años”<sup>201</sup>.*

*Hemos encontrado una dirigencia que se ha acercado al Gobierno, no para hacer política, sino para buscar mejorar la producción [...] A los empresarios que ingresaron a la lucha política había que derrotarlos, pero al empresariado que quiere hacer economía... las puertas abiertas, somos también su Gobierno, para hacer leyes, decretos y pedirles que por favor inviertan [...] hay que levantar al país como centro productor energético y centro productor de alimentos en los próximos años” (García Linera, 2014 b).*

Esto nos permite continuar sosteniendo que el Gobierno del presidente Morales, capitalizó la relación antagónica con el empresariado agroindustrial del oriente en la etapa de incertidumbre del MAS como fuerza hegemónica nacional, una vez estabilizado en este lugar, el Gobierno buscó las alianzas necesarias para la fase preponderantemente gubernamental: la gestión de la economía y el desarrollo nacional. Así lo corrobora el ex Ministro de agricultura del periodo 2008:

*[Durante el pacto congresal que viabilizó la aprobación de la nueva constitución] La propuesta de no aplicar el límite de las cinco mil ha. de manera retroactiva vino de parte del gobierno, era una medida política que se asumía a cambio de viabilizar la convocatoria al referéndum constitucional, y también era una política reconociendo la heterogeneidad*

---

<sup>201</sup> Álvaro García Linera en el Foro económico internacional FEI 2014: “El rol del sector privado en la economía plural”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WAT5xUf16jc&t=6s>

*de la economía boliviana y la necesidad del sector empresarial en nuestro modelo económico de desarrollo*<sup>202</sup>.

De modo general a partir de su estabilización política como fuerza con predominio nacional, el “proceso de cambio” entra en una nueva fase de construcción hegemónica, una fase en que la política cobra relieve como gestión y donde la construcción de hegemonía condensa más que nunca una dimensión económica (García Linera, 2020, p. 201). Esta nueva fase se expresa como hemos indicado, en la preocupación gubernamental por el crecimiento, por la estabilidad económica, por la redistribución y la planificación del desarrollo. Se trata por tanto de un momento político en que el Gobierno requiere ampliar el consenso interclasista más allá de su núcleo duro y articular a las clases que le permitan desplegar su proyecto económico en unas condiciones políticas que no implican una amenaza seria al poder de la nueva élite política<sup>203</sup>, más aún, en una fase en que los resultados de la gestión económica son el insumo capital del fortalecimiento político.

Este momento de consenso interclasista nacional y de “política como economía concentrada”, se expresó en la agenda patriótica 2025, en los actores que participaron en su construcción y en sus metas de mediano y largo plazo.

De acuerdo a nuestras entrevistas con actores gubernamentales, la Agenda 2025 surge a iniciativa del Gobierno “mediante una construcción colectiva, a partir de nueve encuentros productivos departamentales con la participación conjunta de sectores productivos empresariales y movimientos sociales<sup>204</sup>”. La construcción de la agenda es un hito importante en la medida en que, al

---

<sup>202</sup> Carlos Romero, ex ministro de agricultura 2008-2009, comunicación personal 29 de abril de 2022.

<sup>203</sup> “Puedes hacer negociaciones con el poder empresarial pero ya no como factores de poder, cuando has recuperado los factores generadores de excedente en manos del Estado y de las clases” revolucionarias (García Linera: entrevista CLACSO “Sobre cómo debe ser un gobierno progresista relacionarse con el poder económico”. En, canal de la Revista “Crisis” <https://www.youtube.com/watch?v=kDgLikBsQnM>).

<sup>204</sup> Carlos Romero, ex ministro de agricultura 2008, Comunicación personal 29 de abril de 2022.

concluir el proceso, el Gobierno adoptó una serie de medidas estructurales que permiten un acercamiento mucho mayor con el empresariado agroindustrial:

*[...] hasta ese momento<sup>205</sup> la agenda con este sector [agroindustrial] era básicamente administrativa [...] Producto de los encuentros se acepta la moratoria de cinco años en la verificación de la Función económica social FES de la tierra, también ampliar la cartera financiera dirigida al sector agropecuario a través de la banca (créditos productivos), la garantía de subvención del diésel que le favorecía fundamentalmente al sector agropecuario, o ampliar los cupos de acceso a insumos para la producción agrícola y las decisiones y medidas político-administrativas que se adoptan frente a los avasallamientos de tierras<sup>206</sup>.*

La construcción de la Agenda de desarrollo nacional incorporando al sector agro-empresarial, sus demandas e intereses, no implicaba únicamente la institucionalización del proyecto histórico de desarrollo que se propuso el Gobierno del MAS, implica la continuidad de la construcción hegemónica del partido, su pasaje a una nueva fase donde su construcción política requería incorporar medios materiales (proyectos económicos, planificación y resultados palpables) de legitimación así como configurar el esquema de alianzas sociales que permitan sostener y reproducir esa faceta del ejercicio del poder.

---

<sup>205</sup> Diciembre de 2011 cuando se realiza el Primer encuentro plurinacional productivo en la ciudad de Cochabamba en el que se toman decisiones que responden a las demandas del sector agroindustrial.

<sup>206</sup> Carlos Romero, ex ministro de agricultura 2008, Comunicación personal 29 de abril de 2022

3.3.1.1.2 Intereses políticos: la búsqueda de un crecimiento electoral favorable al MAS en las regiones de expansión de la frontera agrícola:

Sostenemos que en el razonamiento político de cualquier Gobierno, la distribución de tierras es concebida como un recurso que genera réditos políticos. En el caso particular del Gobierno del MAS, se pueden señalar indicios de una expectativa o motivación electoral vinculada a dotación de tierras (y un potencial crecimiento electoral del MAS) en las nuevas zonas habilitadas para la expansión agrícola. Sobre esto, son sugerentes las declaraciones de una dirigente de la Organización Indígena Chiquitana (OICH)<sup>207</sup> en un discurso, dirigido a los beneficiarios de asentamientos, con motivo de la entrega de la resolución de autorización de asentamiento de varias comunidades campesinas e indígenas en Santa Cruz:

*Quiero decirles también que tenemos que ser gratos con nuestro “Proceso de cambio” y tenemos que inscribirnos y sufragar en San Miguel<sup>208</sup>. Ya es su territorio, ya dejaron de ser de donde migraron, en este momento que reciben resolución, que pisan tierra migueleña, ya son migueleños<sup>209</sup>.*

A estos indicios verbales, se suman los estudios realizados por Tierra (2019 y 2021), en el que se puede identificar una relación de acciones de Gobierno orientadas por el interés de producir en las regiones del oriente boliviano (tradicionalmente opositor al MAS), un desequilibrio electoral favorable al partido de Gobierno. Estos estudios muestran la cantidad de comunidades beneficiarias de la dotación de tierras en las nuevas brechas de expansión de la frontera agrícola; las organizaciones a las que pertenecen los beneficiarios y; su relación con el partido de Gobierno. Analizamos a continuación el grado en que se sustenta esta relación de acciones orientadas a ese objetivo político:

---

<sup>207</sup> Sector con afinidad política al Gobierno del MAS.

<sup>208</sup> Municipio de la región chiquitana del departamento de Santa Cruz, que involucra una de las brechas de la ampliación de la frontera agrícola.

<sup>209</sup> Discurso de Aida Gil-Dirigente OICH, citado en Tierra, 2019, p. 16.

La frontera agrícola se compone de dos zonas: por un lado, **la zona tradicional**, constituida por las zonas de colonización que se desarrollaron a partir de los planes de colonización dirigida, con fines de desarrollo agrícola departamental, entre los años 60 y 80 y que, a partir del impulso del boom de la soya, se fueron expandiendo y consolidando como zonas de producción agroindustrial de mediana y gran escala, constituyendo un espacio territorial de aproximadamente 3,2 millones de hectáreas (9% del territorio del departamento de Santa Cruz). Por otro lado, la **nueva zona de ampliación** concentra 9,3 millones de hectáreas, (25% del territorio departamental); avanza principalmente al este del departamento siguiendo el curso marcado por las dos principales carreteras, una hacia San Ignacio de Velasco y otra a Puerto Suárez.

Colque (2021, p. 21) identifica tres brechas de ampliación:

La primera, identificada como **“brecha uno”** al norte de Santa Cruz involucra las provincias de Guarayos, Concepción y Velasco, la brecha mayor avanza por San Miguel de Velasco, San José de Chiquitos y la parte norte de San Ignacio de Velasco. La segunda, identificada como **“brecha dos”** involucra principalmente los municipios de Pailón y Puerto Suárez, y avanza a lo largo y a ambos lados de la carretera Santa Cruz – Puerto Suárez (frontera con Brasil) conectando con los municipios de la brecha uno, llegando hasta San Rafael de Velasco. La tercera, identificada como **“brecha tres”** es la zona oeste de colonización, influenciada en parte por la carretera Santa Cruz - Cochabamba y, en parte, por las comunidades de colonias fundadas en Yapacaní y San Julián entre los años sesenta y setenta. Es la brecha menos extensa territorialmente pero intensamente ocupada por comunidades campesinas o interculturales, la mayor parte de las mismas con títulos agrarios reconocidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) desde 1996 en adelante. De acuerdo con el estudio presentado por TIERRA (2021, p.26-27) Las nuevas comunidades asentadas en esta zona, cuyos integrantes provienen de distintas regiones del

país, “probablemente se formaron con pobladores descendientes de los primeros asentamientos (en Yapacaní y San Julián) en la década de los 70s”. Esta zona involucra los Municipios cruceños de Yapacaní, San Julián y Santa Rosa del Sara.

Si se observa la evolución del crecimiento electoral del MAS concretamente en los municipios involucrados en estas tres nuevas brechas de ampliación de la frontera agrícola<sup>210</sup>, los datos de las elecciones municipales de 2004, 2010, 2015 y 2021 llevan a descartar la idea de que el MAS ha crecido electoralmente producto de los nuevos asentamientos de comunidades campesinas e interculturales en tierras de estos municipios pues, la tendencia electoral desde la llegada del MAS al gobierno hasta la actualidad ha variado poco (Ver anexos Nro. 1). Sin embargo, esto no es suficiente para descartar la hipótesis de que el potencial crecimiento electoral del partido en estas zonas haya sido un aliciente que motivó el interés del Gobierno por la expansión de la frontera agrícola (que se constituyó en el principal núcleo de convergencia de intereses Gobierno-agroindustria). Este planteamiento argumental se sostiene, aunque de manera básica, observando la siguiente relación de datos y acciones de Gobierno.

Un “Informe de seguimiento de la ejecución del saneamiento y titulación de tierras rurales en Bolivia” elaborado, con base en el informe del INRA sobre la ejecución del saneamiento y titulación de tierras en Bolivia, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>211</sup>, concluye que hacia finales de 2018 la composición de las tierras saneadas y tituladas es como sigue: “de los 85 millones de hectáreas (83%) saneadas, el 28% ha sido titulado como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), tanto en tierras altas como en tierras bajas; el 27% ha sido titulado a favor de campesinos e interculturales; el 14% ha sido

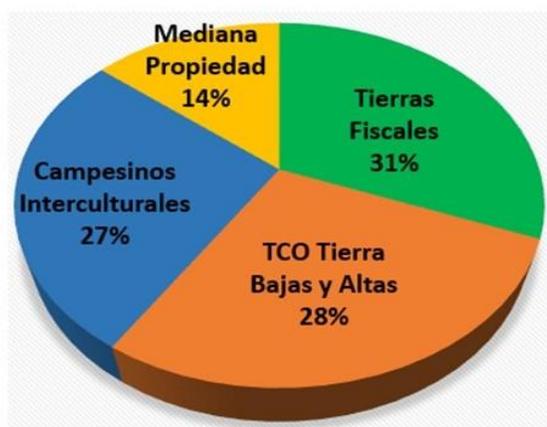
---

<sup>210</sup> Municipios involucrados en la “brecha uno”: Guarayos, San Ignacio, San Miguel, San José de Chiquitos y Concepción; Municipios involucrados en la “brecha dos”: Puerto Suárez y Pailón; Municipios involucrados en la “brecha tres”: Yapacaní, Santa Rosa Del Sara y San Julián.

<sup>211</sup> En vista de que el programa de saneamiento y titulación de tierras rurales en Bolivia es cofinanciado por el BID.

titulado como mediana propiedad y/o empresa agrícola; el 31% han sido identificadas como tierras fiscales” (Vadillo, en *Tierra*, 2020, p. 5).

**Saneamiento por tipo de propiedad a nivel nacional.**



Fuente: *Tierra 2020* (en base a datos del INRA 2018)

Si nos concentramos en la distribución de tierras a comunidades campesinas e interculturales en Santa Cruz, se observa una mayor cantidad de autorizaciones de asentamiento a comunidades campesinas e interculturales sobre tierras ubicadas en municipios que están en las brechas de ampliación de la frontera agrícola: De acuerdo con TIERRA (2021) hacia el año 2020 la presencia de comunidades campesinas e interculturales dentro de la frontera agrícola de Santa Cruz, es como sigue:

Tipo de comunidad	Zona núcleo		Zona de ampliación		Total comunidades	Total superficie
	Nro. De comunidades	Superficie (ha)	Nro. De comunidades	Superficie (ha)		
Comunidades campesinas	100	191.425	42	75.129	142	266.554
Comunidades interculturales	327	484.824	717	1.045.871	1.044	1.530.695
<b>Total</b>	<b>427</b>		<b>759</b>		<b>1186</b>	

Fuente: *Tierra*, 2021

El cuadro muestra que las autorizaciones de asentamientos a comunidades campesinas e interculturales entregadas por el INRA entre 2011 y 2019, específicamente en los municipios involucrados en las zonas de expansión de la frontera agrícola del departamento de Santa Cruz, ascienden a un total de 759 pero, este número asciende a al menos 925 si se consideran las comunidades que atraviesan más de dos municipios o que se expanden involucrando ambas zonas de la frontera agrícola. Asumiendo este dato, la distribución e comunidades por municipio es como sigue:

**AUTORIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS A COMUNIDADES CAMPESINAS E  
INTERCULTURALES (DEL 2011 Y 2019) EN MUNICIPIOS INVOLUCRADOS EN LAS  
BRECHAS DE EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA**

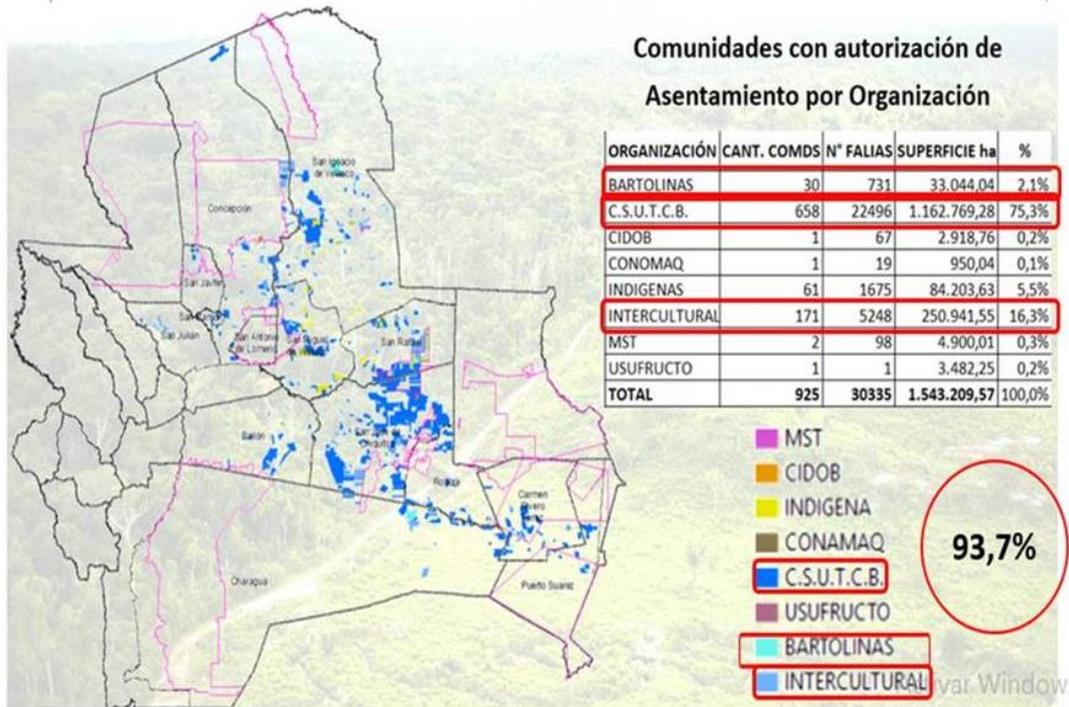
MUNICIPIO	CANT. COMDS	Nro. FAMILIAS	SUPERFICIE HA.	%
Carmen R. Torrez	57	1596	80.676,31	5,2%
Concepción	87	2743	126.694,25	8,2%
Charagua	57	1918	101.805,83	6,6%
Pailón	41	1420	56.872,61	3,7%
Puerto Suarez	23	698	30.101,00	2,0%
Roboré	34	1150	58.437,98	3,8%
San A. Lomerío	3	80	4.227,15	0,3%
San Ignacio	155	4801	236.920,56	15,4%
San Rafael	109	3194	163.229,95	10,6%
San Miguel	72	2728	135.458, 57	8,8%
San José	257	9309	522.716,17	33,9%
San Julián	12	268	9.855,76	0,6%
San Ramón	8	200	5.207,89	0,3%
San Javier	10	230	11.005,54	0,7%
<b>Total</b>	<b>925</b>	<b>30.335</b>	<b>1.543.209,57</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Tierra, 2021*

La relación de estos datos muestra que, de las 1.186 comunidades que entre 2011 y 2019 recibieron autorización de asentamiento en Santa Cruz, 925 se

concentran en municipios que están en alguna de las tres brechas de expansión de la frontera agrícola. Siguiendo esta relación, si nos concentramos en la cantidad total de familias beneficiarias con la dotación de tierras ubicadas en las nuevas brechas de expansión de la frontera agrícola, éstas ascienden a un número de 30.335 familias (como se ve en el cuadro). Solo a modo de conjetura, si en base a esta cantidad de familias se establece un promedio de tres personas por familia, en edad de sufragar, este número se traduce en al menos 91.000 nuevos electores distribuidos en diferentes municipios de las nuevas brechas de expansión de la frontera agrícola en Santa Cruz.

Por otro lado, si se relacionan estos datos con las organizaciones beneficiarias de las autorizaciones de asentamiento, se observa que la mayor cantidad de comunidades beneficiarias están aglutinadas en alguna de las organizaciones campesinas que forman parte del núcleo electoral duro del MAS: La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB; la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” CNMCIOB “BS; y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia CSCIB. El informe presentado por Vadillo (en TIERRA, 2020) presenta datos que revelan que el 93,7 % de las tierras distribuidas en los municipios involucrados en las nuevas brechas de ampliación de la frontera agrícola en Santa Cruz se entregaron a comunidades que forman parte de las organizaciones de representación campesina aliadas al partido de Gobierno, como se muestra en el siguiente gráfico:



FUENTE: Vadillo, 2020 en base a datos de TIERRA 2019

Considerando esta relación de datos, se podría plantear que el Gobierno del MAS no sólo valoró las políticas derivadas de la alianza con la élite agroindustrial en función de un pronóstico electoral favorable, sino que llevó a cabo las acciones necesarias encaminadas a ese objetivo. Una hipótesis preliminar acerca de por qué el MAS no ha logrado consolidar su mayoría electoral en estos municipios, puede estar relacionado con el rechazo creciente de la población local a los nuevos asentamientos que, son percibidos como prácticas de “avasallamiento territorial” y generan un sentimiento de despojo de tierras que se consideran reservadas para la población oriunda del lugar. Esto se manifiesta en una creciente ola de conflictos por la tierra, principalmente en los municipios de la “brecha uno de expansión” (región de la chiquitanía)<sup>212</sup>.

<sup>212</sup> Ver: Conflictos por la tierra en: Colque, G. (2019). *Fuego en Santa Cruz. Un Balance de los incendios forestales 2019 y su relación con la tenencia de la tierra*. TIERRA. Págs. 14-17.

### 3.3.1.1.3 Intereses de gestión económica: Biocombustibles. La sustitución de la matriz energética y el proyecto industrializador.

Pese a que Bolivia es un país productor de hidrocarburos, por las características de su petróleo, la obtención de combustibles como el diésel o la gasolina es escasa. El mercado nacional de carburantes es deficitario y por ello, hacia el 2019, “anualmente el presupuesto nacional destina alrededor de 1500 millones de dólares para la importación de diésel y gasolina, de los cuales el Estado subvenciona [en el precio al consumidor] en promedio, 600 millones de dólares, cifra que tiene un aumento de aproximadamente el 5% cada año”<sup>213</sup>. En enero de 2010, el nuevo Ministro de hidrocarburos del Gobierno del MAS anunció el objetivo de disminuir la importación de combustibles<sup>214</sup> mediante el impulso de la producción de bioetanol (a partir del grano de soya) y biodiesel (a partir del bagazo de caña). Esta transición energética hacia los combustibles vegetales requería contar con materia prima abundante y a buen precio, por lo que el objetivo anunciado se complementaba con la ampliación de la frontera agrícola y el uso de las semillas transgénicas. Sin embargo, cuando en diciembre del 2010 el Gobierno del presidente Morales intentó poner en marcha un decreto de nivelación del precio de los carburantes (eliminar la subvención estableciendo el precio real del mercado) la medida fue rechazada por diversos sectores sociales, calificada como neoliberal y el presidente obligado a derogar el decreto, más conocido como gasolinazo.

A partir de aquel intento fallido, la producción de bioetanol y biodiesel como carburantes alternativos o complementarios a los combustibles tradicionales se convirtió en una oportunidad para la reducción o eliminación indirecta de la subvención a los carburantes. Este interés se suma a otras ventajas y oportunidades expuestas por los empresarios agroindustriales ante distintos

---

<sup>213</sup> Fernando Vincenti. Ministro de Hidrocarburos. Entrevistado por “Bolivia Tv” 26-11-2021. Disponible en: [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=960815377977496](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=960815377977496)

<sup>214</sup> Fernando Vincenti. Ministro de Hidrocarburos. Entrevistado por “Los tiempos” 25-01-2010. Disponible en: <https://www.cedib.org/noticias/ministro-de-hidrocarburos-promete-mayor-exploracion/>

auditorios gubernamentales, que, por los desafíos de gestión que enfrenta el segundo gobierno del MAS, terminan integrándose al discurso desarrollista del Gobierno.

En nuestra consideración, el objetivo estratégico anunciado el 2010, no representa únicamente un ahorro monetario en el presupuesto nacional, sino en el fondo, la alianza histórica de dos de los sectores más fuertes de la economía nacional, hidrocarburos y agroindustria, para garantizar las condiciones que permitan poner en marcha el proyecto estatal-nacional<sup>215</sup> de largo plazo: industrialización y sustitución de importaciones. Así lo reflejan las declaraciones del Ministro de hidrocarburos en 2018:

*El sector hidrocarburos es muy importante en la economía boliviana, aportamos gas a las termoeléctricas, a la minería, próximamente al proyecto del litio, seguramente al mutún, a la industria y al agro con la producción de urea [...] hoy nos convertimos en socios con el agro porque vamos a comprar grandes volúmenes de alcohol anhidro [para] la producción de biodiesel que, por su impacto, es considerado como una revolución que dará un salto de calidad en el agro trasladándose a la industria<sup>216</sup>.*

*En palabras del ex vicepresidente Álvaro García Linera:*

*“Ir sustituyendo [gas] por biomasa es muy buena idea: si sustituimos gas que podemos exportar a diez dólares el millón de BTUs, por biomasa, que tenemos aquí, es preferible usarla [...] puede ser la cáscara de la castaña, el bagazo de las empresas de azúcar [...] Intentemos ir más por ese lado*

---

<sup>215</sup> Intento fallido por los gobiernos del nacionalismo revolucionario entre los años 50 y 60.

<sup>216</sup> Luis Alberto Sánchez. Ministro de hidrocarburos gestión 2018, declaraciones en agencia de noticias-YFPB, Santa Cruz 08 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.ypfb.gob.bo/es/informacion-institucional/noticias/841-bolivia-ingresa-a-la-era-del-biocombustible-y-ypfb-dejar%C3%A1-de-importar-80-millones-de-litros-de-gasolina-2.html>

*de generación de energía eléctrica o por las represas y que el gas sirva para industrializar, para el consumo interno y para la exportación*<sup>217</sup>.

El presidente de la Cámara de industria y comercio CAINCO también destacaba el efecto multiplicador de la alianza público privado en torno a la producción de agro-exportables para garantizar la industrialización:

*Aceptamos el reto señor vicepresidente de pasar a producir los 45 millones toneladas hacia el año 2025 [...] dos acciones estratégicas son necesarias para cumplir dicho objetivo [...] promover la generación de energía eléctrica con base en fuentes alternativas renovables impulsando el uso de biomasa, energía solar, eólica, entre otras [...] De esta forma el Estado ahorraría cerca de 2.100 millones de metros cúbicos de gas natural, los cuales podrían ser exportados a precios internacionales [...] El otro punto fundamental es la provisión de gas natural para satisfacer los requerimientos de la industria existente y de nuevos proyectos. Si reemplazamos el gas por biomasa como fuente para generar energía, se daría viabilidad a la ejecución de proyectos industriales que están a la espera de la provisión de gas natural.*

La revisión documental muestra que ya desde el 2007 el sector agroindustrial, a través de IBCE y CAINCO, comenzó a llamar la atención del Gobierno nacional sobre la oportunidad de negocio que significaba para el país la producción y exportación de biocombustibles. En varios foros presentados en las tres principales ciudades del país se exponen las razones, oportunidades y ventajas de una apuesta nacional por los Biocombustibles. Siete argumentos centrales se repiten en las distintas ponencias:

---

<sup>217</sup> Extraído del discurso del Vicepresidente del Estado en la clausura del Encuentro Productivo FEPSC-CAINCO-CAO Santa Cruz, 11 de julio de 2013. En Instituto boliviano de comercio exterior Nro. 214, año 22, Santa Cruz Bolivia 2013. Pág. 3

1. **Son fuentes de energía en irreversible expansión:** esto debido a la escasez de fuentes energéticas fósiles y a las políticas medioambientales de los países industriales para dar cumplimiento al protocolo de Kioto sobre cambio climático, generando un mercado muy grande y nuevas posibilidades para la agroindustria mundial<sup>218</sup>.
2. **Garantizan la seguridad energética nacional:** a partir de la transición de combustibles fósiles a combustibles producidos nacionalmente se disminuiría la dependencia frente a la volatilidad de los precios del petróleo; reduciendo los costos de combustibles y los gastos por importaciones y subsidios de carburantes<sup>219</sup>.
3. **Existe materia prima disponible y excedentaria ante la pérdida del mercado Andino:** Se destaca que en el caso del etanol, la caña de azúcar como materia prima, aporta el mayor rendimiento y es suficientemente producida en el país ya que involucra a la mayor parte de departamentos<sup>220</sup>, por lo que “la producción de etanol de caña de azúcar [sería] un negocio nacionalmente inclusivo”. Por otra parte, se llama la atención sobre “la necesidad de ingresar a la producción de biodiesel con las materias primas nacionales”, a manera de “atenuar la crisis que se avecina en el sector sojero por la pérdida del mercado andino CAN”<sup>221</sup>.
4. **Impacto ambiental favorable:** Son combustibles de menor emisión de carbón que la quema de combustibles fósiles<sup>222</sup>.

---

<sup>218</sup> Comercio exterior Nro. 153, Junio 2007 “BIOCOMBUSTIBLES: Bolivia debe decidir si sube al tren que ya esta en movimiento, o ve de lejos su partida”. Santa Cruz-Bolivia, IBCE, P. 5

<sup>219</sup> Comercio exterior Nro. 153, Junio 2007 “BIOCOMBUSTIBLES: Bolivia debe decidir si sube al tren que ya esta en movimiento, o ve de lejos su partida”. Santa Cruz-Bolivia, IBCE, P. 9

<sup>220</sup> La Paz (San Buenaventura más factible como proyecto alcohólico que como ingenio azucarero); Beni (Provincias Ballivián y Mamoré); Cochabamba (el Chapare en las partes menos húmedas); Tarija (Bermejo); y Santa Cruz

<sup>221</sup> Comercio exterior Nro. 153, Junio 2007 “BIOCOMBUSTIBLES: Bolivia debe decidir si sube al tren que ya esta en movimiento, o ve de lejos su partida”. Santa Cruz-Bolivia, IBCE, P. 11

<sup>222</sup> Comercio exterior Nro. 153, Junio 2007 “BIOCOMBUSTIBLES: Bolivia debe decidir si sube al tren que ya esta en movimiento, o ve de lejos su partida”. Santa Cruz-Bolivia, IBCE, P. 4, 10

5. **Generador de empleo y divisas para el país:** Se destaca que el incentivo para el Estado es la inmejorable oportunidad de generar empleos a partir del efecto multiplicador y virtuoso de los modelos agroindustriales orientados a la exportación. Se articulan datos sobre la tasa de desempleo en Bolivia (superior al 9%); sobre la incidencia del desempleo en la población rural (una incidencia próxima al 80%); sobre el decremento, desde 1999, de la inversión extranjera directa y; sobre la producción anual de una población en edad económicamente activa (180.000 nuevos demandantes de trabajo) en cantidades muy superiores a la cantidad de empleos que genera toda la economía nacional (alrededor de 40.000). De lo cual se concluye que “la agroindustria es el sector que tiene mayores condiciones para ofrecer alternativas, por los grandes efectos de eslabonamiento que tiene como actividad, a diferencia de “la actividad petrolera que es intensiva en capital y que requiere personal altamente especializado”<sup>223</sup>.
6. **Ventajas comparativas en precio frente a la exportación de alimentos (Aceite o azúcar).** Se señala que el precio del biodiesel frente a la tonelada de aceite de soya no sólo representa un margen ventajoso, sino además, la oportunidad de exportaciones con mayor valor agregado. La generación de divisas por exportación de biodiesel representaría un ingreso por ventas brutas entre 75% y 105% superior al que reportan las ventas de aceite crudo a los mercados de la CAN. Asimismo se advierte que “si Bolivia continúa exportando aceite crudo sin convertirlo a biodiesel estaría traspasando divisas a terceros, porque el resto de los países además de emplearlo para la elaboración de otros derivados con fines alimenticios o industriales, lo utilizarán como materia prima para la producción de biodiesel”<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> Comercio exterior Nro. 153, Junio 2007 “BIOCOMBUSTIBLES: Bolivia debe decidir si sube al tren que ya está en movimiento, o ve de lejos su partida”. Santa Cruz-Bolivia, IBCE, P. 11

<sup>224</sup> Comercio exterior Nro. 153, Junio 2007 “BIOCOMBUSTIBLES: Bolivia debe decidir si sube al tren que ya está en movimiento, o ve de lejos su partida”. Santa Cruz-Bolivia, IBCE, P. 13

7. **Contribuye a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza:**

Los argumentos ponen énfasis en que “dedicar un área de cultivo para la producción de Etanol no implica poner en riesgo la oferta de alimentos producidos en la cadena agroindustrial boliviana. Se dice que “se garantiza una mayor seguridad alimentaria [porque esta última] no es otra cosa que la creación de empleos dignos, sostenibles y con ingresos suficientes para que las familias puedan acceder a una buena alimentación” y la economía de los biocombustibles generaría suficientes empleos y de tal calidad. En el caso del biodiesel se destaca que para su producción se hace uso solamente del aceite de soya y no así de los demás productos como la torta de soya o la cascarilla, derivados del proceso aceitero. Lo cual implica que a mayor producción de biodiesel, mayor oferta de torta de soya, cascarilla y otros subproductos para la alimentación animal<sup>225</sup>.

Los argumentos muestran la producción de biocombustibles como una oportunidad de negocio altamente rentable para la economía y el desarrollo nacional, sin embargo, de acuerdo a nuestras entrevistas, el desarrollo de estos encuentros en 2007 no tuvo ninguna resonancia en los decisores gubernamentales debido al antagonismo político imperante en la relación Gobierno-empresarios. Una vez superado el tensionamiento político con el empresariado agroindustrial se posibilita la apertura de canales de acercamiento e intercambio de expectativas que permiten a los empresarios plantear al Gobierno las ventajas comparativas del negocio de los biocombustibles y, a su vez, una mayor receptividad en la élite gubernamental para escuchar la propuesta agroindustrial, propuesta que, por las ventajas comparativas expuestas por sus promotores, se constituyeron en una solución inteligente a los desafíos de industrialización y diversificación económica que se había planteado el Gobierno, desafíos que “ya se habían concebido como

---

<sup>225</sup> Comercio exterior Nro. 153, Junio 2007 “BIOCOMBUSTIBLES: Bolivia debe decidir si sube al tren que ya está en movimiento, o ve de lejos su partida”. Santa Cruz-Bolivia, IBCE, P. 5, 10

proyecto desde la misma nacionalización de los hidrocarburos y la decisión de controlar el excedente económico en manos del Estado”<sup>226</sup>.

Si este era el Proyecto-país concebido por el Gobierno desde su ascenso al poder, la caída del precio de los hidrocarburos el año 2008, mostrará en carne propia al Gobierno la necesidad de buscar otros puntos de apoyo financiero que permitan reducir la dependendencia del proyecto industrializador respecto de la exportación exclusivamente de hidrocarburos (cuyos precios son altamente dependientes de la dinámica del mercado internacional). Es éste el contexto que, en confluencia con el escenario de crisis política y crisis climática y alimentaria, permite al Gobierno mirar con atención las posibilidades presentes en la propuesta agroindustrial para incorporarla en la planificación del desarrollo nacional (Agenda 2025) como uno de los núcleos generadores del excedente:

*El año 2008 tuvimos precios del petróleo de 130 dólares y en el mismo año precio de 30 dólares el barril. Fue un golpe muy duro para nosotros, pero Evo viene de una cultura campesina muy previsor [..] esta lógica campesina muy andina de moverse en varios pisos ecológicos es la que Evo ha aplicado en la gestión de Gobierno. Vamos a meterle al gas, sí, produzcamos más gas, perfecto ¿y si falla? entonces, metámosle a la electricidad, a la agricultura, al litio ... Vas diversificando. Eso es lo que ha permitido que ahora nosotros en gestión de gobierno tengamos un crecimiento del 4,2 % hasta el 5 %<sup>227</sup>.*

En este hilo interpretativo cabe retomar el planteamiento de Zahariadis (2007, p. 76) respecto a que “la atención de los decisores se focaliza y se fija en determinadas dimensiones de los problemas, no debido al cambio en sus preferencias, sino debido a que el contexto activa distintas preferencias”. Como

---

<sup>226</sup> Carlos Romero, ex ministro de agricultura 2008, Comunicación personal 29 de abril de 2022.

<sup>227</sup> Alvaro García Linera, entrevistado por Martin Granovsky para CLACSO TV. 29 de agosto de 2016: “Las transformaciones se dan por oleadas”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RuvvgMT826E>

hemos indicado a lo largo de este estudio, hacia el final del primer Gobierno del MAS y su estabilización como fuerza hegemónica, la prioridad en la agenda gubernamental estará marcada por la gestión de la economía y una preocupación especial por el crecimiento del PIB nacional.

No obstante lo anterior, la revisión documental y hemerográfica del periodo 2008-2013 muestra que los argumentos expuestos por los empresarios agroindustriales en torno al negocio de los biocombustibles se incorporan en el discurso oficial como parte de la plataforma de medidas orientadas al proyecto de industrialización nacional, presentado formalmente en la “Agenda Patriótica 2025” el año 2013 pero que ya se venía trabajando con la agroindustria a partir del escenario abierto el 2010. En nuestra comunicación con el ex Ministro de Gobierno, Carlos Romero, “hasta el 2011 la agenda con los agroindustriales de Santa Cruz era básicamente administrativa, en ese momento todavía no estaba en la agenda del Gobierno la producción de biocombustibles, eso vino después, como parte de las propuestas que hace éste sector en el *Primer Encuentro Plurinacional Productivo* que impulsó el Gobierno para la construcción colectiva de la Agenda Patriótica 2025”<sup>228</sup>. Tomando estas declaraciones podemos concluir que el interés del Gobierno por la producción de biocombustibles se produce en el momento mismo de despolitización del actor agro-empresarial que permite la convergencia mutua de intereses. El ex vicepresidente García Linera, lo expresa claramente en los siguientes términos:

*Puedes hacer un acuerdo con ese sector empresarial pero [ellos] ya no como factores de poder, de dominio y de mando. Porque hay cosas que el Estado no puede hacer, o no debe hacer, sobre todo en estas circunstancias del capitalismo mundial [...] Lo que no puede hacer el Estado, si es un Gobierno progresista, es dejar en manos de los privados la conducción de la economía, eso es peligroso. Tienes que darle al Estado el poder económico y en esas condiciones puedes entablar una relación de*

---

<sup>228</sup> Carlos Romero, exministro de agricultura 2008, comunicación personal 29 de abril de 2022.

*iguales con el sector empresarial o de arriba a abajo pero sin necesidad de pelearse con él. Ahí se logra una autonomía relativa del Estado, [pero] si el Estado no tiene el control económico, la autonomía relativa no funciona<sup>229</sup>.*

Esto permite reafirmar parte de nuestra hipótesis: el Gobierno del MAS, en particular su élite ejecutiva y una parte de su núcleo social duro (sector campesino colonizador, coccaleros y clases urbano-populares), desde su ascenso al poder en 2005 tuvo claridad básicamente en el proyecto de largo plazo que buscaba realizar: la industrialización de la economía nacional y la constitución de una burguesía popular que releve a la burguesía criolla en la condición de clase dominante. La ruta sobre cómo sería el proceso de transición, permaneció indefinida durante el periodo de disputa hegemónica con las élites del bloque de oposición al MAS (periodo conocido como empate catastrófico). Este periodo de disputa política y la experiencia de gestión del aparato estatal durante los dos primeros años de Gobierno (la confluencia de cuatro situaciones de crisis) demostraron a la élite gubernamental que no podía prescindir de las clases que aún detentaban la condición dominante en la economía. Convivir con ellas en calidad de aliadas subordinadas permitiría al Gobierno producir las condiciones materiales y políticas para cumplir su proyecto histórico de largo plazo.

La fuerza política que comenzó a concentrar el Gobierno del MAS a partir del referéndum revocatorio del 2008 (inicio del desempate de la correlación de fuerzas) proveerá al Gobierno de una capacidad de agencia que le permite sumar como aliados a ex fracciones del bloque político contra-hegemónico en condiciones de autonomía relativa del Estado, es decir, en condiciones de dominio relativo sobre sus aliados, dado el papel del Gobierno como árbitro, planificador, regulador y proveedor de las actividades económico-productivas. Esta autonomía es relativa en tanto el Gobierno toma este atajo (aliar a clases

---

<sup>229</sup> Álvaro García Linera, sobre cómo debe un gobierno progresista relacionarse con el poder económico. En, canal de la Revista "Crisis" <https://www.youtube.com/watch?v=kDgLikBsQnM>

que teóricamente debiera reemplazar) más por una necesidad estructural dictada por las condiciones del mercado nacional e internacional, sin embargo, no al grado de implicar una subordinación o renuncia importante a su proyecto histórico-político de largo plazo ya que “temporalmente” la alianza con la agroindustria no entra en contradicción con el horizonte capitalista del mismo.

### *3.3.1.2. Acción: el rol del Gobierno en la alianza:*

Siguiendo a Crocker (2008, p. 157) coincidimos con la afirmación respecto a que la agencia de un actor se define también por el rol activo que éste cumple en un escenario de actuación. En esta línea de indagación, los diversos documentos, resoluciones, preacuerdos y actas que resultan de la alianza gubernamental con el agro-empresariado, permiten concluir que en ésta, el Gobierno, dado su papel preponderante como conductor de la economía nacional, actúa como la palanca que brinda las condiciones generales financieras, materiales, legales, jurídicas, logísticas y tecnológicas para la producción y desarrollo de la actividad agroindustrial<sup>230</sup>. Sobre esto podemos citar las declaraciones del ex Vicepresidente Álvaro García Linera en el encuentro agroindustrial productivo con los empresarios el año 2013, justo en uno de los primeros eventos públicos del periodo de consolidación de la alianza aquí estudiada:

*El modelo boliviano tiene al sector productivo privado, al indígena-campesino y al Estado, no como productor, sino como el que potencia infraestructura, caminos, electricidad, mercados, transporte, ferrocarriles, entre otros. Necesitamos del sector privado, inversiones y, del sector indígena-campesino, producción para el autoabastecimiento y para los mercados de exportación. No tengan duda de que el Gobierno va utilizar*

---

<sup>230</sup> Este rol dirigente supone el control por parte del Estado, de los recursos estratégicos generadores de excedentes: hidrocarburos, minería, tierras y telecomunicaciones. En términos de metáfora, supone mantener las riendas de los sectores estratégicos de la economía nacional, planificar pero co-gestionar y/o delegar en otros actores, los privados, roles de co-inversión y operación.

*todos los mecanismos legales y administrativos internos, correctivos [...] para abrir esta ruta de producción.*

Otra parte de su discurso destaca el papel de ambos aliados:

*[...] El Estado se ha comprometido a invertir por año de seis mil a seis mil quinientos millones de dólares, este programa que estamos planteando va a requerir del Estado subir la meta de inversión anual, Santa Cruz merece más inversión. El tema del derecho propietario, maquinaria para la producción, institucionalidad, seguro agrícola... el Estado asume totalmente el costo del mismo [...] Les pedimos también [a los empresarios] sus ahorros para dar estabilidad [...] La luz y el gas deberían costar al menos tres veces más y cuesta lo que se definió hace una década y así se va a mantener, es un apoyo directo e indirecto a la inversión productiva [...] utilícenlo como una palanca que da el Estado<sup>231</sup>.*

Este esquema de tareas repartidas entre los aliados, multiplica las ventajas políticas del Gobierno en la medida en que le permite fungir como el centro de la gestión económica nacional, como el agente redistribuidor de las riquezas y también como recaudador de los réditos políticos del crecimiento del PIB nacional. Por ejemplo, si se observa el discurso electoral del MAS en el contexto preelectoral del 2014, el eje discursivo más explotado como fundamento para la reelección del presidente Evo Morales es “la estabilidad económica” y la necesidad de mantener el crecimiento del PIB nacional<sup>232</sup> para su redistribución social mediante bonos a los sectores más frágiles de la población<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> Extraído del discurso del Vicepresidente del Estado en la clausura del Encuentro Productivo FEPSC-CAINCO-CAO Santa Cruz, 11 de julio de 2013. Disponible en: Comercio Exterior Nro. 214, p. 3. IBCE, Santa Cruz-Bolivia.

<sup>232</sup> En la primera década del Gobierno el crecimiento del PIB fue sostenido en un promedio de 5% hasta alcanzar un histórico 7% en 2013, una cifra record para el país (Arce, 2020, p. 275).

<sup>233</sup> El prolongado periodo de bonanza económica del periodo 2007-2014 se expresó en una amplia percepción ciudadana, según las encuestas de intension de voto del 2014, de que “las cosas van bien como están”, a su vez esta fue la consigna central de la campaña electoral del MAS: “con Evo vamos bien” es el sello de gran parte del material de la campaña del MAS en 2014 tanto en redes sociales como en medios tradicionales. Para más detalles ver: Machaca (2019). *Análisis de las estrategias de marketing político del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones presidenciales 2005, 2009 y 2014*. La Paz,

Paralelo al papel dirigente y proveedor de las condiciones generales para la producción y exportación de biocombustibles, el Gobierno cumple, un segundo papel, que resulta fundamental para la legitimación no sólo del negocio de los biocombustibles sino, de manera más general, de la política de ampliación de la frontera agrícola: La tarea de comunicar las bondades de los proyectos derivados de la alianza con la agroindustria y anunciar el proyecto histórico de industrializar el país.

Cuando se analiza el contexto más general en el que comienza a manifestarse el pacto gubernamental-agro empresarial, es posible leer en él elementos de oportunidad política para mostrar este pacto como una alianza histórica por el desarrollo nacional, es decir, como una alianza para encumbrar a Bolivia como potencia continental en los rubros de hidrocarburos, energía, minería y producción de alimentos.

En general, las leyes para la ampliación de la frontera agrícola se aprueban, se fundamentan y se comunican como tributarias de la agenda patriótica 2025, como medidas necesarias para garantizar seguridad y soberanía alimentaria, conquistar el sitio como centro proveedor de alimentos del continente e iniciar el salto de la economía nacional al ciclo industrial<sup>234</sup>. Este envoltorio discursivo desarrollista de la agenda patriótica y las leyes que ponen en marcha sus objetivos, funciona en el contexto previo a las elecciones nacionales del 2014, por tanto, se oferta a la población como programa-proyecto-país de largo plazo que el Gobierno del MAS busca consolidar mediante la reelección de sus candidatos Evo Morales y Álvaro García.

---

UMSA; asimismo el Informe electoral CELAG (Septiembre 2014) "Elecciones en Bolivia del 12 de Octubre 2014" de Ayelen Oliva y Shirley Ampuero.

<sup>234</sup> Ver "Agenda Patriótica Bolivia 2025" en: [http://vpc.planificacion.gob.bo/uploads/recursos/AGENDA\\_PATRIOTICA2025\\_QUIEN\\_HACE\\_QUE.pdf](http://vpc.planificacion.gob.bo/uploads/recursos/AGENDA_PATRIOTICA2025_QUIEN_HACE_QUE.pdf)

A manera de ejemplo, en el contexto previo al cierre de la campaña electoral de 2014, el ex vicepresidente García Linera expresaba:

*Mi obsesión es Bolivia convertida en potencia continental [...] se van a sentar las bases fundamentales en los siguientes cinco años en el ámbito de industrialización de hidrocarburos, minería, energía y alimentos. Son cuatro tareas que estos siguientes cinco años van a consolidarse. Como Estado, con el presidente Evo, hemos tomado la decisión de convertir a Bolivia en una Bolivia industrial hasta antes que celebremos el bicentenario de la patria el año 2025. Para ello hemos de aumentar la inversión pública de los 8 mil millones hasta cerca de 13 mil millones. Este es el compromiso que asumimos como patria, este es el gran destino que cumpliremos<sup>235</sup>.*

Este envoltorio discursivo dota a los pilares económicos de la Agenda 2025 un significado de promesa electoral, cuyo cumplimiento (en tanto promesa) se debe exigir antes que interpelar. De este modo el Gobierno del MAS reduce el margen de cuestionamiento social a los efectos socio-ambientales de las políticas de ampliación de la frontera agrícola.

### *3.3.1.3. Impacto en el mundo: soberanía y modificación de la condición dependentista continental*

De acuerdo con Crocker (2008, p. 157), un actor es un agente si en la relación con otro (s) su acción produce o contribuye a producir un cambio sustantivo en el mundo. En este sentido, al evaluar la capacidad de agencia del Gobierno, intentamos observar si la dimensión de “impacto en el mundo” está presente en el papel que el Gobierno cumple al entrar en alianza con la agroindustria del oriente. Indagamos esta dimensión en el discurso contenido en la Agenda 2025 (en su calidad de documento oficial que expresa el proyecto de desarrollo nacional de mediano y largo plazo) así como en el discurso del ex

---

<sup>235</sup> Spot publicitario, en <https://www.facebook.com/GarciaLineraNoOficial>. Fecha: 01/02/2018. Recuperado el 21 de abril de 2022.

vicepresidente Álvaro García Linera, considerando su papel como el intelectual que “sistematiza y expone las ideas centrales” del proyecto-proceso de cambio<sup>236</sup>.

En la estructura narrativa de la Agenda 2025, un eje discursivo central se asienta en “la soberanía nacional”. Ésta se presenta como horizonte de mediano y largo plazo en distintas dimensiones del desarrollo, expresamente en nueve de los trece pilares de la Agenda:

- 1) Erradicación de la pobreza extrema
- 2) Socialización y universalización de los **servicios básicos con soberanía**
- 3) Salud y educación para formar al ser humano integral
- 4) **Soberanía científica y tecnológica**
- 5) **Soberanía financiera**
- 6) **Soberanía productiva** con diversificación y desarrollo integral
- 7) **Soberanía sobre los recursos naturales**
- 8) **Soberanía alimentaria**
- 9) **Soberanía ambiental** con desarrollo integral
- 10) **Integración** complementaria de los pueblos **con soberanía**
- 11) **Soberanía y transparencia en la administración pública**
- 12) Disfrute y felicidad plena con lo nuestro
- 13) **Reencuentro soberano** con el mar

En el análisis lógico discursivo de la Agenda 2025, la “soberanía nacional”, y de manera complementaria la “integración de los pueblos del sur”, serían el medio para uno de los principales objetivos del Estado Plurinacional: “la descolonización y la superación de la condición de dependencia estructural respecto del imperialismo” (CPE 2009, Preámbulo y bases fundamentales del Estado).

---

<sup>236</sup> Álvaro García: Entrevista en *No mentirás*, 25 de septiembre de 2014, parte III. Disponible en <https://youtu.be/jsitQGMv4JQ>

En la línea de razonamiento de la Agenda 2025 “los instrumentos para el control monopólico del imperialismo, son “la tecnología, el control de los recursos, los sistemas financieros y de los medios de comunicación”, frente a lo cual se plantea la emergencia de los pueblos del sur como “potencia industrial, tecnológica, política y financiera” (Agenda 2025, pilar 10, párrafo 3). La “soberanía en los rubros tecnológico, alimentario, productivo y ambiental” sería entonces el camino para la constitución de “potencias nacionales” en el sur del continente. Este proceso requiere, según la Agenda, de “dos procesos paralelos: industrialización de los recursos naturales y transformación de alimentos” (Agenda 2025, Pilar 7, párrafo 6).

De este modo, en la lógica de la agenda 2025, la alianza con la agroindustria contribuiría en gran medida al objetivo histórico-político planteado por el proceso de cambio: la industrialización, como vía para la construcción de soberanía y la superación de la condición dependientista continental. Lo primero estaría garantizado no solo por los excedentes provenientes de las exportaciones agroindustriales (que se reinvertirían en infraestructura industrial) sino también por la provisión de la energía suficiente (mediante la producción y exportación de biocombustibles) para los procesos de transformación de los recursos naturales. Lo Segundo, se lograría en el largo plazo, con el ascenso vigoroso de las economías del sur y la reconfiguración de las relaciones de poder geopolítico mundial.

El análisis de la Agenda, permite concluir que ésta tiene como principal vertiente discursiva un anclaje en la teoría de la dependencia como diagnóstico, la industrialización y sustitución de importaciones como medio o solución y la soberanía nacional y la emancipación de las relaciones de dominación imperial como horizonte de transformación e impacto en el mundo.

Ahora, retomando el argumento de García F. (2015, p. 248) respecto a que “la agencia política no sólo depende de las capacidades, talentos y recursos de que dispone un actor para lograr sus objetivos, sino también de sus razones y de la cooperación que logre de sus interlocutores para la realización de los mismos”, afirmamos que la capacidad de agencia del Gobierno al entablar la alianza con la agroindustria, está dada tanto porque el Gobierno orienta la misma hacia un horizonte de transformación propio, concebido en el seno de su diagnóstico y propuesta como fuerza política nacional, así como porque logra la adhesión de la élite agroindustrial al cumplimiento de ese objetivo nacional. En este punto es necesario matizar el argumento en el siguiente sentido:

La adhesión de la agroindustria a los objetivos de desarrollo planteados en la Agenda 2025, no es resultado absoluto de la capacidad del Gobierno para suscitar la cooperación del sector privado, sino que se produce en una convergencia mutua de intereses en un tiempo económico-político particular: En el orden político, la principal condición está dada por la indiscutible posición del MAS como fuerza hegemónica nacional, la proyección política de largo plazo del “proceso de cambio” y, un conjunto de condiciones económicas favorables que, con el apoyo del dinámico sector privado agroindustrial del oriente, permitirían cumplir estos objetivos sin que ello implique la renuncia del MAS a su primacía política, aunque sí una marcada desviación de la visión pachamamista de las medidas intentadas en los primeros años de Gobierno.

No obstante, el análisis de documentos emergentes del periodo de consolidación de la alianza (años 2013-2015) permite concluir que el Gobierno concentra mayor capacidad de agencia al suscitar la adhesión de sus aliados agroindustriales al proyecto industrializador conforme a los términos y objetivos definidos por el Gobierno en la Agenda patriótica 2025: erradicación de extrema pobreza e industrialización<sup>237</sup> y, conforme a la distribución de las tareas

---

<sup>237</sup> Discurso de Álvaro García Linera, Foro Económico Internacional “El rol del sector privado en la economía plural” 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WAT5xUf16jc&t=2188s>

definidas por el Gobierno para el sector agroindustrial en la planificación del desarrollo hacia el 2025: incrementar las inversiones; incrementar la producción para exportar y; proveer fuentes de energía para la industrialización de las materias primas:

*[...] queremos que este ascenso [del crecimiento económico] no se detenga aquí, que se amplíe por lo menos una década. [Entonces] el siguiente paso con el que pensamos sostener esta curva de crecimiento económico es el proceso de industrialización del gas [...] Para que estos sueños de industrialización y reducción de la extrema pobreza se cumplan, la inversión del Estado va a superar las recomendaciones de la Ministra de planificación, pero necesitamos de parte del sector privado una inversión similar<sup>238</sup>.*

*Si [para generar combustible] sustituimos gas por biomasa, etc., podemos exportar el gas a 10 \$ el millón de BTUs [...] Intentemos ir más [la generación de energía eléctrica] por ese lado y por las represas y, que el gas sirva para industrializar, para el consumo interno y para la exportación<sup>239</sup>*

En esta misma línea, uno de los discursos del sector empresarial en el Encuentro Agroindustrial Productivo denominado “Más Inversión, Más Empleos - Producción Agroalimentaria en Bolivia y el Rol del Sector Privado”, celebrado en 2013, expresaba:

*La meta de producir los 45 millones toneladas que queremos estar produciendo el año 2025 va a generar un enorme impacto en lo económico y lo social [...una de] las acciones estratégicas a llevar adelante para lograr*

---

<sup>238</sup> Discurso del ex Vicepresidente Álvaro García en: FEI 2014. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WAT5xUf16jc&t=2186s>.

<sup>239</sup> Discurso del ex Vicepresidente Álvaro García en: FEI 2014. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WAT5xUf16jc&t=2186s>.

*este ambicioso objetivo de generar empleos de calidad y contribuir a erradicar la extrema pobreza, es invertir un mínimo de 3.000 millones de dólares en este tiempo (Luis Fernando Barberí, presidente de CAINCO, en Comercio Exterior Nro. 214, p. 5).*

Estas declaraciones permitirían afirmar que los empresarios agroindustriales al entablar la alianza con el Gobierno, asumen las tareas encomendadas por éste, sin embargo, nuestras entrevistas con actores agro-empresariales, en general rescatan que se trata más bien de un intercambio consensuado de tareas que surgieron en la etapa de acercamiento mutuo entre Gobierno y agroindustria. El propio ex vicepresidente García Linera en el Foro Internacional empresarial celebrado el 2014, destaca este acuerdo consensuado de tareas:

*Los empresarios agroindustriales de Santa Cruz han tomado la agenda [2025] como una agenda propia y le han propuesto al Gobierno ampliar la frontera agrícola de 4 a 13 millones de ha. en diez años. Es una propuesta ambiciosa, que significa multiplicar por tres la producción de alimentos, y eso va a requerir una fuerte inversión, pero es una propuesta que ellos asumen<sup>240</sup>.*

Estas declaraciones revelan que la propuesta de ampliar la frontera agrícola a ritmo de un millón de ha. por año, vino de parte del sector empresarial. Si a ello se suma, como revela la revisión documental y hemerográfica, que desde el año 2007, los agroindustriales intentaban, aunque sin éxito<sup>241</sup>, llamar la atención del Gobierno sobre las ventajas comparativas del negocio de los biocombustibles, y el hecho de que el crecimiento de la frontera agrícola ya esté proyectado en la propia Agenda Patriótica a ritmo de un millón de ha. por año hasta el 2025, así como las declaraciones del ex Ministro de Gobierno Carlos

---

<sup>240</sup> Discurso del ex Vicepresidente Álvaro García en: FEI 2014. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WAT5xUf16jc&t=2186s>.

<sup>241</sup> Según el ex ministro Carlos Romero (Comunicación personal, 29 de abril de 2022) “Antes del 2010, la voz de los agroindustriales en nuestro gobierno no tenía ninguna resonancia debido al factor político”

Romero<sup>242</sup> respecto a que la agenda patriótica emerge del “Primer encuentro plurinacional productivo” realizado en la ciudad de Cochabamba en diciembre de 2011<sup>243</sup>, podemos afirmar que la Agenda Patriótica 2025 fue coordinada y co-construida con el empresariado agroindustrial una vez éste fue neutralizado políticamente y el MAS estabilizado como única fuerza hegemónica nacional. El ex vicepresidente García Linera lo expresa en los siguientes términos:

*Puedes hacer un acuerdo con los empresarios, pero ya no como factores de dominio, de poder y de mando [...] El empresariado boliviano tiene un papel, tiene un sitio, no somos sus enemigos en la economía pero ellos tienen que aceptar las nuevas reglas de juego en favor del país, se resistieron y los tuvimos que derrotar, en las ideas en las urnas y en la confrontación [...] y ahora el espacio está abierto. Al empresariado nacional [les decimos], “usted quiere hacer negocio estas son las reglas, no se meta en política”, empresarios políticos es una combinación destructiva para el país<sup>244</sup>.*

Es decir que la capacidad de agencia no se da de manera unilateral sino en términos de convergencia de intereses en torno al proyecto industrializador pero bajo el norte orientador del discurso y proyecto que se plantea consumir la nueva clase política representada por el gobierno del MAS. Afirmamos que hubo influencia de la élite agroindustrial en la definición de la Agenda de desarrollo nacional pero el contenido de esa influencia (las ideas, los intereses etc.) converge con la orientación general del proyecto de desarrollo de largo plazo que el MAS no sólo había evaluado y decidido factible de llevar adelante, sino que es consustancial a la propia constitución de clase del partido (gremios

---

<sup>242</sup> Carlos Romero, ex Ministro de Agricultura y posteriormente de Gobierno (Comunicación personal, 29 de abril de 2022).

<sup>243</sup> “previo a una serie de encuentros departamentales con los sectores productivos, empresariales y movimientos sociales, en el que se adoptan una serie de medidas estructurales que acercan mucho más al gobierno con el sector agroindustrial del oriente” Carlos Romero, ex Ministro de Desarrollo rural (2008) y ex Ministro de gobierno (2012-2019). Comunicación personal, 29 de abril de 2022.

<sup>244</sup> Álvaro García Linera, sobre cómo debe un gobierno progresista relacionarse con el poder económico. En, canal de la Revista “Crisis” <https://www.youtube.com/watch?v=kDgLikBsQnM>

propietarios). En ese sentido se puede afirmar que no es el proyecto de un actor sino el proyecto de los actores dominantes del campo político y económico en un tiempo histórico particular. La capacidad agencial por tanto, proviene de ambos actores, empero es el Gobierno del MAS quien, por el momento político en el que se da la alianza, concentra la potestad de establecer los límites (rayar la cancha), las condiciones, señalar los objetivos y distribuir las tareas generales.

### 3.4. Conclusión preliminar del capítulo

En este capítulo argumentamos que el cierre del periodo de disputa inter-hegemónica (con la clara ubicación del MAS como principal centro del consenso nacional), abre un ciclo preponderantemente gubernamental en el que la gestión de la economía deviene parte de la disputa política y permite expresar claramente el proyecto estatal-nacional del denominado “proceso de cambio”: el proyecto desarrollista basado en la industrialización de los recursos naturales.

La puesta en marcha de este proyecto histórico, ante los desafíos económicos y la búsqueda de resultados tangibles en el corto plazo para la reproducción del consenso social en torno al Gobierno del MAS, toma un atajo de la agenda de cambios estructurales que inicialmente se había planteado el Gobierno bajo los principios post-liberales del Estado Plurinacional. Por otro lado, se identificaron condiciones más circunstanciales que también fueron decisivas para romper la frontera antagónica entre Gobierno y agro-empresariado. En particular identificamos el papel que puede jugar (en determinados contextos) el origen social y la identidad cultural de los actores para constituirse como “actores puente” entre sujetos políticos polarizados, siendo elementos importantes para establecer proximidad identitaria e ideológica con las clases en el poder y, con ello, mayor posibilidad de influir en la agenda gubernamental.

Planteamos que la convergencia de estas condiciones contextual-coyunturales dio lugar a la base fundamental para la alianza: una estructura de intereses que, en tanto se reubican en campos diferenciados, pero a su vez vinculados, son susceptibles de articulación. Esto último permite afirmar que, en los procesos de construcción hegemónica, en sus fases de avance y consolidación, el vínculo dialógico entre economía y política se condensa.

En segundo lugar, asentamos argumentos respecto al grado de distanciamiento de las políticas derivadas de la alianza (Gobierno-agroindustria) respecto de los objetivos del programa agrario inicialmente ensayado por el Gobierno del MAS. Identificamos distanciamientos en dos dimensiones: por un lado, respecto del objetivo de transitar a un nuevo modelo económico-productivo orientado a superar el patrón extractivista de la economía y la incorporación de valores indígenas en el uso y relacionamiento con la tierra desde una perspectiva de respeto y sostenibilidad medioambiental. Por otro lado, distanciamiento respecto del objetivo de “justicia redistributiva de la tierra latifundaria” en favor exclusivo de comunidades campesinas e indígenas debido a que, a partir de la alianza, se renuncia o se debilita el principal mecanismo antilatifundario del proyecto agrario original: la verificación de la Función Económico-Social FES de la tierra. Sin embargo, planteamos que en términos políticos, las políticas derivadas de la alianza no entran en contradicción con el objetivo mediato de las clases en el poder: el objetivo de relevar a las clases dominantes, constituyendo una “burguesía popular” de raíz indígena-campesina. Argumentamos que aunque en general al inicio del proceso de inserción capitalista de los productores de origen campesino-migrante al circuito de la soya en Santa Cruz, éstos asumen el rol de proveedores de materia prima o proveedores de fuerza de trabajo para las actividades agro-empresariales, en general también se evidencia que, a mediano plazo, se produce su inserción progresiva al negocio de la soya en calidad de productores agrícolas independientes que al tecnificar su producción y/o ampliar sus rubros de negocios, avanzan en su constitución burguesa.

Para evaluar la capacidad de agencia del Gobierno en la alianza, observamos cuatro variables: Primero, decisión autónoma o basada en razones. En este punto identificamos las razones principalmente como intereses de gestión política e intereses de gestión económica que, en la etapa de consolidación de la alianza, se presentan íntimamente vinculados. Los intereses de gestión política se resumen en el objetivo de neutralización política o conducción de los intereses agro-empresariales al campo estrictamente económico para negociar con los adversarios despojados o mermados en sus factores de poder.

Las razones motivadas en intereses de gestión económica, se resumen en el papel de la producción de biocombustibles para la transición progresiva de la matriz energética boliviana así como para la sostenibilidad ascendente del crecimiento económico, pero principalmente como condición material y logística que permitiría la puesta en marcha del proyecto estatal-nacional de largo plazo: industrialización de los recursos naturales.

La revisión documental y hemerográfica del periodo 2007-2010 muestra que los intentos del sector agroindustrial y agroexportador de llamar la atención gubernamental sobre el negocio de los biocombustibles, no tuvieron ninguna resonancia en los decisores de Gobierno y que los argumentos expuestos sobre las ventajas del negocio recién se incorporaron en el discurso gubernamental a partir del 2010 (cierre del periodo de “disputa interhegemónica”) y con mayor contundencia a partir de la presentación formal de la “Agenda Patriótica 2025” en el 2013. Esta constatación dialoga con el planteamiento teórico del enfoque de Corrientes múltiples MCM, respecto a que “la atención de los decisores se focaliza y se fija en determinadas dimensiones de los problemas no debido al cambio en las preferencias de los decisores, sino debido a que el contexto activa distintas preferencias” (Zahariadis, 2007: p. 76). Pues aunque el sector campesino colonizador, cocalero y clases medias populares más penetradas por la economía capitalista, desde su ascenso al poder en 2005, tuvieron

claridad sobre su proyecto de clase a largo plazo: “la industrialización de la economía nacional y la constitución de una burguesía popular que releve a la burguesía criolla en la condición de clase dominante”, la ruta sobre cómo sería el proceso de transición, permaneció indefinida durante el periodo de disputa inter-hegemónica, y sólo a partir del desequilibrio de la correlación de fuerzas a favor del MAS y a partir de la experiencia de gestión durante los primeros tres años de Gobierno, la ruta del proyecto de largo plazo se define y se hace pública con todas sus letras.

La capacidad agencial del Gobierno también se observa en el papel activo que éste cumple dentro de la alianza. De modo general, el Gobierno asume el papel de proveedor de las condiciones generales para la producción y desarrollo de la actividad agroindustrial. Sin embargo, afirmamos que el esquema de tareas repartidas entre los aliados, multiplica ventajas políticas del Gobierno y le aportan mayor capacidad de agencia respecto de sus aliados agroindustriales. El esquema de roles en la alianza permite al gobierno fungir como centro de la gestión económica nacional, como agente redistribuidor de las riquezas y como recaudador de los réditos políticos del crecimiento del PIB nacional. Adicionalmente le permite asumir una tarea fundamental para su propia legitimación: Comunicar las bondades de los proyectos derivados de la alianza con la agroindustria y anunciar el proyecto histórico de industrializar Bolivia.

De lo anterior, también concluimos que la capacidad del Gobierno para construir significado en torno al proyecto de industrialización ha permitido percibir la alianza como un acuerdo por el desarrollo nacional a partir del salto de la economía al ciclo industrial. Esta capacidad se basa, en parte, en la habilidad del gobierno para gestionar los tiempos políticos: En particular, el hecho de anunciar la agenda patriótica 2025 como oferta de campaña electoral para los comicios del 2014, dota al proyecto un sentido de “promesa electoral” y reduce el margen de interpelación social por los efectos socio-ambientales de las políticas de ampliación de la frontera agrícola.

Por último también evaluamos la agencia gubernamental a partir de observar la capacidad de éste para suscitar cooperación de sus aliados agroindustriales en la realización de los objetivos de largo plazo u horizonte de transformación proyectado por el Gobierno y expresado en la agenda 2025. En principio reconocemos que la adhesión de los aliados agroindustriales a la Agenda patriótica 2025 no resulta exclusivamente de la capacidad de convencimiento del Gobierno sino principalmente la convergencia mutua de intereses en un tiempo económico-político particular. De un tiempo de intereses circunscritos en campos diferenciados pero, por lo mismo, libres de colisión y complementarios para potenciarse mutuamente. De otro lado, en el proyecto de desarrollo de largo plazo del MAS (Agenda 2025) se puede identificar un horizonte de transformación o cambio continental de largo plazo “soberanía nacional (en diversos rubros)” e “integración sudamericana”, como medios para alcanzar los objetivos de descolonización y superación de la condición de dependencia estructural respecto del imperialismo. Aunque se trata de objetivos planteados aún a nivel discursivo, son propios del Gobierno del MAS, los concebidos en el seno de su diagnóstico y propuesta como fuerza política. Si la Agenda 2025 inscribe la “industrialización de los recursos naturales y de alimentos” en ese horizonte de largo plazo, se concluye que la alianza con la agroindustria contribuiría a los objetivos histórico-políticos de alcance continental del partido de Gobierno.

Este último punto se basa en un simple ejercicio de razonamiento lógico a nivel de lo expresado en el discurso político-gubernamental, presente también en la Agenda de desarrollo 2025, empero, llegar a una afirmación basada en los hechos dependerá de cómo transcurra el curso de este pasaje histórico: es decir, dependerá del tiempo que se prolongue el periodo de continuidad o reedición extractivista. Si lo que se plantea como una transición temporal para superar la economía extractivista propia de las relaciones coloniales y de dependencia estructural, no es capaz de remontar a la estructura económica

actual con otra base de producción del excedente nacional, quizás sea posible afirmar que la capacidad agencial del gobierno fue absorbida por la capacidad agencial- estructural de sus aliados y su modelo de desarrollo porque es evidente que “El MAS ya no es el MAS del 2005, ha ido mudando la propuesta, ya no es tan comunitario, ahora ha abrazado el modelo cruceño, que es capitalista.” (Alvaro García Linera, citado en Saavedra, 2015, p.1).

#### 4. CONCLUSIÓN GENERAL DE LA TESIS

Este trabajo no se propone cerrar el debate sobre el tema objeto de investigación, al contrario, los hallazgos y planteamientos aquí expuestos intentan pluralizar las aristas de lectura en torno a un tema más general que en la última década ha concitado un interés especial tanto desde el campo académico como político: la reflexión sobre los avances, límites y desafíos de los Gobiernos progresistas en América Latina. El estudio aquí presentado pretende alimentar ese debate mostrando el caso particular de Bolivia y el viraje en la relación del gobierno del presidente Evo Morales con la élite agroindustrial. En principio dejamos claro que todo análisis tiene una dimensión particular muy a la medida del caso u objeto de estudio, no obstante, a la vez es posible hilar algunas generalizaciones en función de lo que la realidad informa a la teoría.

Pretendemos aquí aportar algunas reflexiones más allá de las conclusiones sobre nuestro problema específico de investigación que hemos ido respondiendo al cierre de cada capítulo. Retomando la perspectiva politológica que decidimos ofrecer en este estudio, intentamos tejer algunas conclusiones sobre algunos debates de la teoría del Estado, del poder, de la hegemonía o de las revoluciones.

En principio afirmamos que la hipótesis trabajada en esta investigación es parcialmente confirmada pero mucho más amplia que la que planteamos: Ratificamos que el pasaje de la relación antagónica a la relación de alianza

entre el Gobierno de Evo Morales y la élite agroindustrial resultó, por un lado, de la configuración de un campo político despejado de disputa inter-hegemónica o la certidumbre relativa de un campo hegemónico unipolar por un buen tiempo. Este resultado es producto del juego político, tanto de sus componentes táctico-estratégicos (capacidades de los actores) como de sus componentes históricos y contingentes que escapan de la voluntad y acción de los sujetos. Por otro lado, el cambio en la relación también resulta de un diagnóstico de las posibilidades reales de transformación, que sólo la experiencia de gobierno puede visibilizar al desnudo. En ese pasaje, la agenda original de transformaciones estructurales (que implica pensar en términos de largos plazos) no escapa a la lógica de funcionamiento del Estado y del Gobierno (que implica un razonamiento eficientista, de resultados, desempeño, medición y corto plazo) que, en la fase de estabilización hegemónica del MAS en el poder, asiste al objetivo de renovación del relato político y reproducción-conservación del poder.

Los procesos políticos que se proponen cambios estructurales tratan entonces de conducir un equilibrio entre algunos hilos (los posibles) de transformación de largo plazo y, continuidades (incluso contra-revolucionarias) reeditadas que, de suprimirse, ponen en riesgo la vigencia del poder en manos de los “transformadores”. Conducir este equilibrio con éxito implica entonces que el riesgo que suponen esas continuidades sea compensado en máximo grado posible por pequeñas alteraciones que contribuyan, en algún momento, a su extinción.

El estudio permite concluir que la posibilidad de conducir ese equilibrio está dada por la condición de la fuerza revolucionaria en el tablero del poder. Una condición hegemónica nacional, le permite insertar, en las continuidades reeditadas, intereses político-electorales que acercan la certeza relativa de su lugar en poder, empero en contrapartida, el notable riesgo de que estos intereses cortoplacistas y continuidades reeditadas terminen sustituyendo

absorbiendo o desplazando el horizonte de transformación progresista que en teoría justifica la conservación del poder.

En nuestro caso de estudio, la reconciliación con la élite económica agroindustrial que reedita e intensifica la base primario-exportadora de la economía nacional, es una decisión regresiva en la medida en que contradice, en grado sustancial, los objetivos de la agenda de transformaciones estructurales que inicialmente llevó al poder al MAS. Esto no sólo resulta de la condición estructural, dada la dependencia del país de la aún dominante economía primario-exportadora, sino también de la cultura o lógica de funcionamiento estatal-gubernamental que enseña y forma en la conciencia de los actores en el poder, el sentido de urgencia decisoria, de medición de resultados y de tiempos electorales de corto plazo. En este momento, la finalidad transformadora del proyecto es subsumida por la lógica estatal-gubernamental orientada a la *producción de estabilidad* (en todo sentido), elemento que, en el momento estatal-gubernamental, es consustancial a la conservación del poder.

Siguiendo este hilo reafirmamos que los procesos de construcción hegemónica implican momentos diferenciados en los que funcionan lógicas de construcción del poder distinguibles entre sí, lógicas que no funcionan en una relación alterna o independiente empero, que preponderan en una u otra etapa de la construcción hegemónica: La investigación muestra que la fase de gestión gubernamental abierta en estricto sentido a partir de la segunda gestión presidencial (2010), no implicó el cierre de la disputa política entendida como disputa por el sentido, sin embargo, es un terreno en el que buena parte de esa disputa se despliega incorporando recursos y prioridades del campo económico. Como indicamos, ese ejercicio de la política condensada con economía produce cambios en las ideas y modos de razonamiento de la élite política. El realismo de los diagnósticos y la urgencia de las decisiones forman una actitud pragmática y obliga a formar una habilidad para moverse en términos de urgencias plazos y oportunidades. En perspectiva teórica, son estas

condiciones las que permiten la articulación de intereses que sostiene la alianza entre el Gobierno del MAS y la élite agroindustrial.

El cúmulo de poder del Gobierno y su posición hegemónica es insuficiente para reducir los resortes cognitivos propios de la lógica estatal-gubernamental que inevitablemente atraviesa a los actores en el poder. Sin embargo, es un recurso fundamental para contrarrestar la subordinación de la política a la economía. En el caso que analizamos prevalece, en la propia alianza, una relación de interdependencia que no deja de ser tensionada, conflictiva y riesgosa, pero a su vez, necesaria y consustancial a la constitución y funcionamiento tanto del campo político como del campo económico. No obstante, el papel del Estado es claramente preponderante en la conducción del rumbo que ha de seguir esa relación.

La autonomía del Estado es relativa en un segundo sentido: en la etapa de construcción o de disputa hegemónica, la autonomía del Estado se ve contrarrestada por la presión e influencia de la pluralidad de fuerzas sociales articuladas al bloque en el poder, con las cuales emerge la necesidad de una relación orgánica, coagulando en lo posible, las demandas de transformación a través de instituciones y políticas. Eso se observa en el caso boliviano, durante los primeros años del primer periodo de gobierno del MAS (2006-2009), en este periodo se aprobaron las políticas y medidas de gobierno más radicales en sentido progresista de transformación estructural del Estado. Paradójicamente, en la medida en que el bloque popular se consolida y estabiliza como fuerza partidaria hegemónica en el poder, esta capacidad de influencia social disminuye, no solo por la evaporación del bloque antagónico (que alimenta el sentido de unidad de la articulación social-popular constitutiva del MAS) sino, porque la consecuencia de ello es la desmovilización y repliegue corporativo de las fuerzas sociales que, en la nueva etapa (estatal) de su construcción, entran a una fase de conflicto interno tanto por definir el contenido ideológico del proyecto de largo plazo como por insertar en el aparato estatal alguna de sus demandas e intereses corporativos.

Las rupturas, divisiones y fisuras derivadas del conflicto interno debilitan el componente heterogéneo del bloque y su capacidad crítica para conducir el proceso de cambio. La contracara de este debilitamiento es la concentración del poder decisorio en la élite política gubernamental que asume la conducción del “proceso de cambio” menos desde la lógica transformadora-subvertiva del orden y más desde una razón gubernamental-estatal de búsqueda de estabilidad, resultados inmediatos y de tiempos electorales. En ese momento las continuidades (aunque debiliten las transformaciones iniciales o el horizonte de cambio estructural) se presentan necesarias.

En diálogo con el enfoque de corrientes múltiples MCM, también podemos concluir que la llegada al Gobierno supone una fase de conocimiento de la realidad y de evaluación de las posibilidades de transformación. La élite política del MAS, desde su ascenso al poder, actuó con cautela política aplicando una ecuación que combina radicalidad en el discurso y flexibilidad en las decisiones, esto sirve, en nuestra lectura, tanto para alimentar las esperanzas de los sectores populares como para amedrentar a las clases adversarias a quienes efectivamente se confronta con políticas que reducen sus factores de poder, pero a su vez, se dosifican decisiones más flexibles que mantienen a los adversarios del Gobierno a raya aunque no al grado de destruir sus estructuras de acumulación.

En la etapa de relación antagónica con el empresariado agroindustrial la flexibilidad en las decisiones se expresa en la aprobación de políticas radicales con componentes de ambigüedad o salvedades favorables a los intereses del empresariado agroindustrial, esta ambigüedad es sutil en la etapa de disputa inter-hegemónica, y es progresivamente desplazada hasta alcanzar un grado de contradicción sustantiva respecto de los objetivos iniciales de las políticas.

Las entrevistas realizadas permiten confirmar el supuesto del enfoque de corrientes múltiples respecto a que las decisiones durante los primeros meses de un nuevo Gobierno no se basan en una definición perfectamente coherente y acabada de los problemas a los que responden. Evidenciamos que en las

condiciones particulares del ascenso del MAS al Gobierno, las decisiones se tomaron más orientadas por razones políticas y por el tablero de correlación de fuerzas que por un ejercicio racional de diagnóstico y solución de problemas.

Considerando que en la etapa inicial de ascenso del MAS al poder, los aliados del partido son las fuerzas social-populares, esto se tradujo en la aprobación de medidas correspondientes con la radicalidad de las demandas de organizaciones sociales que recientemente habían protagonizado un “ciclo rebelde”. Allí las políticas no son un proceso ordenado-racional (en la lógica problema-solución) sino un hecho político y simbólico ya que en esta etapa (inicial) lo simbólico-político es lo que el contexto habilita como elementos evaluativos de la decisión pública.

Para cerrar este trabajo afirmamos que en el caso objeto de estudio, el paso del MAS por el Estado contribuyó a desvirtuar el sentido revolucionario del proceso político que inicialmente se propuso como articulación social-popular. Para algunos, abstraerse de ese camino (estatal) distancia o retarda la posibilidad de materializar aunque sea algunas transformaciones. Para otros, los cambios son más sostenibles desde la lucha social y la interpelación al Estado. Seguramente ambos son caminos que contienen dualidades paradójales, pero consideramos importante destacar que la acción de los emprendedores del cambio, desde uno u otro frente, requiere tener conciencia de lo que cada campo (estatal o social) implica y avanzar siguiendo, a la vez que subvirtiéndolo, la lógica que gobierna cada uno de esos campos.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

1. Almaraz Alejandro (2020). *Pervivencia comunitaria y continuidad colonial del Estado. Los territorios indígenas en la legislación y las políticas públicas de Bolivia*. Santa Cruz. IWGIA
2. Arrieta, Mario, et al. (1990). *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada*. La Paz, FES-ILDIS

3. Argirakis, Helena (2016). *De la lucha inter-hegemónica a la lucha intra-hegemónica*. La Paz, Ministerio de Autonomías.
4. Argirákis, Helena (2011) "Balance político del año 2011: mirada crítica desde Santa Cruz". Ponencia presentada en el ciclo de análisis político *Temas clave de la democracia en tiempos de cambio*. Santa Cruz de la Sierra. ERI-SC/ CIPCA/ IRFA. Pág. 126-141
5. Ayala Rodrigo, Fernández Gustavo, Lazarte Jorge, Mayorga Fernando, Mirtenbaum José, Prado Fernando, Rojas Gonzalo (2009). *Conflictos. Una mirada hacia el futuro*, La Paz, FES-ILDIS y FBDM.
6. Baptista Mariano. (1996). *Historia contemporánea de Bolivia*. México, Fondo de Cultura Económica.
7. Bautista Durán, Ruth, Coord, Ed. (2020). *Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica. Pág. 87. La Paz. ISBN: 978-9917-603-15-3 Disponible en: [https://ipdrs.org/images/impresos/archivos/InformeTierra2020\\_medium.pdf](https://ipdrs.org/images/impresos/archivos/InformeTierra2020_medium.pdf)
8. Block, Fred. (1977). *Los Orígenes del desorden económico internacional*, México, Fondo de cultura económica.
9. Bourdieu, Pierre (2001). *El campo político*. La Paz: Plural Editores.
10. Cairney, Paul. y Jones, Michael D. (2016), "El enfoque de múltiples corrientes de Kingdon: ¿Cuál es el impacto empírico de esta Teoría Universal?". En *Revista Estudios de políticas*, 44: 37–5
11. Cairney, Paul. (2011). *Understanding Public Policy: Theory and Issues*. London: Palgrave Macmillan.
12. Castells, Manuel (1999). *La era de la información. El poder de la identidad*. Vol, III. Madrid: Alianza Editorial.
13. Chávez, Wilfredo (2013) "Evo, Santa Cruz y la Revolución: El largo camino hacia la conquista de la hegemonía" en *El desacuerdo*, 29 de septiembre.
14. Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000) *Sociedad civil y teoría política*. México D. F.: Fondo de Cultura
15. Colque, Gonzalo; Tinta, Efraín; Sanjinés, Esteban (2016) "Segunda Reforma Agraria: Una historia que incomoda". La Paz: TIERRA.

16. Colque Gonzalo (2017) "TIPNIS bajo asedio". En *Opinión y análisis*. Fundación Tierra. URL: <https://ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/780-tipnis-bajo-asedio>.
17. Colque, G. (2019). Fuego en Santa Cruz. Un Balance de los incendios forestales 2019 y su relación con la tenencia de la tierra. TIERRA. Págs. 14-17.
18. Crocker, D. (2008). *Ethics of Global Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
19. Dalh Robert. (1989). *Poliarquía*, Madrid: Tecnos.
20. Dunkerley, James. (2017). *Rebelión en las venas: la lucha política en Bolivia, 1952-1982*. La Paz: Vicepresidencia del Estado. 3ra ed.
21. Errejón, Iñigo (2012). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009)*. Memoria para optar al grado de doctor en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, España. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/145741/1/T33089.pdf>. Recuperado el 17/12/13.
22. Errejón, Iñigo (2012). "Las autonomías en Bolivia y su horizonte: un análisis político" en *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia*. La Paz, Ministerio de autonomías, FES-ILDIS, págs.23-32.
23. Errejón, Iñigo (2011). "¿Qué es el análisis político?: una propuesta desde la teoría del discurso y la hegemonía". *Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales*, págs. 1-16.
24. Espinoza, Franz (2015) *Bolivia: la circulación de sus elites (2006-2014)*. Santa Cruz de la Sierra. Editorial El País.
25. Fairfield, Tasha. (2015). "Private wealth and public revenue: Business power and tax politics in Latin America". New York: Cambridge University Press.
26. García, Álvaro (2008). "Empate catastrófico y punto de bifurcación". En: *Crítica y emancipación*: Año 1, no. 1 (jun). ISSN 1999-8104. Buenos Aires: CLACSO.
27. García Álvaro, et al., (2010 a) "El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación" en: *El Estado como campo de lucha*, La Paz, CLACSO-Muela del diablo.

28. García Álvaro, (2010 b) “La construcción del Estado”, Buenos Aires, IEC-CONADU.
29. García Álvaro (2011). “Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio”. La Paz: Vicepresidencia de Bolivia.
30. García Álvaro, (2014 a) Discurso “XX Foro de Sao Paulo”, 15 de septiembre. Disponible en: <https://forodesaopaulo.org/discurso-de-alvaro-garcia-al-xx-encuentro-del-foro-de-sao-paulo/>
31. García Álvaro, (2014 b) Entrevista en No mentirás, 25 de septiembre, parte II. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3jl50thHOyU>
32. García Álvaro (Febrero, 2021) “Soy un leninista de la NEP” en *Jacobín América Latina* Nro. 2, ISSN: 2718- 6466
33. García Álvaro (2022) Postneoliberalismo: tensiones y complejidades. Buenos Aires, CLACSO; Prometeo. ISBN 978-987-722-804-5
34. García Facundo (2015) “Agencia política y legitimidad en la democracia deliberativa” en *Eidos* n° 22, págs. 225-252. ISSN 2011-7477.
35. Gramsci, A. (1975). Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. México: Juan Pablos, págs. 65-76.
36. Gudynas Eduardo et al. (2016) *Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y el progresismo*. Ed. Entrepueblos.
37. Held, D. (1991): *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.
38. Jessop Bob (1982) *El Estado capitalista: teoría y métodos marxistas*, Oxford: Blackwell.
39. Kingdon (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2a ed., Nueva York: Harper Collins. LEVY, Jack S.
40. Koester, Gerrit (1983) *Santa Cruz de la Sierra, desarrollo, estructura interna y funciones de una ciudad en los llanos tropicales*. Instituto de Ecología. UMSA – Centro Pedagógico y Cultural de Portales, Cochabamba.

41. Laclau, E. y Mouffe, Ch. (1985): *Hegemonía y estrategia Socialista*, London: Verso
42. Laguna, Arian (2012) *Los enemigos del alma. Élite terrateniente y discursos racistas en Santa Cruz* (Texto digital facilitado por el autor).
43. Lavaud, Jean Pierre (1998) *El embrollo boliviano: turbulencias sociales y desplazamientos políticos*, La Paz: IFEA – CESU – HISBOL.
44. Limpías Ortiz, Victor H. (2009). *Las Ferrovías y la Carretera que transformaron el Oriente Boliviano, 1938-1957*. Santa Cruz de la Sierra, El País.
45. Lindblom, Charles (1977), *Politics and Markets*, Nueva York: Basic Books.
46. Marca Marca, Juan Pablo (coord.); Baigorria, Lourdes. Velarde Cuellar, Miguel Angel (2014). *Discurso y hegemonía en el proceso autonómico cruceño (2001-2013)*. Santa Cruz: PIEB, CEDURE
47. Marsh y Stoker (1995) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Editorial Alianza.
48. Mayorga, Fernando. (2008). "El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia". En *Tendencias políticas actuales en los países andinos*, Center for Integrated Area Studies. Kyoto University. Kyoto. pp.21-39.
49. Mills, C. W. (1957): *La élite del poder*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
50. Modonesi, Massimo (2012). "Revoluciones pasivas en América Latina: Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo" en Thwaites Rey, M. (ed.) *El estado en América Latina: Continuidades y rupturas*. Santiago: CLACSO. pp. 139-166.
51. Modonesi, Massimo (2017) *Revoluciones pasivas en América*. Ciudad de México: UAM.
52. Nordlinger, E. (1981), *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

53. Núñez, W. (1997). "El caso de la Cámara agropecuaria del Oriente (CAO) de Bolivia". En Memoria Taller: *Situación actual y perspectiva de las organizaciones empresariales del sector agroalimentario en la región andina Santa Cruz de la Sierra* 2 y 3 de julio.
54. Ormachea Enrique y Ramírez Nilton (octubre 2013) "Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del poder empresarial-hacendal". *Serie Documento de Coyuntura N° 19*. La Paz: CEDLA.
55. Peña, Claudia (2007) "La formación histórica del poder y las elites en Santa Cruz". En: Prado S., Fernando et al., *Poder y élites en Santa Cruz, tres visiones sobre un mismo tema*. Santa Cruz: Editorial El País.
56. Peña Claudia (2011) *¿Vos confiás? Capital social, identidad y desarrollo en Santa Cruz*, Fundación Friedrich Ebert, La Paz.
57. Peña Claudia y Vargas Gonzalo (2012) *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia*. La Paz. Ministerio de autonomías.
58. Pérez Mamerto. (2007). *No todo grano que brilla es oro. Un análisis de la soya en Bolivia*. La Paz. CEDLA.
59. Pérez, Mamerto (2017). *Sistematización de políticas públicas en Bolivia relativas al desarrollo rural*. La Paz. CIPCA.
60. Plata, Wilfredo (2008) "El discurso autonomista de las élites de Santa Cruz". En *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. La Paz: Fundación Tierra, págs. 101-171.
61. Prado, Fernando et. al. (2007) "Poder y élites hoy: quiénes son y cómo ejercen su poder". En: *Poder y élites en Santa Cruz, Tres visiones sobre un mismo tema*. Santa Cruz: Editorial El País.
62. Poulantzas, Nicos (1968). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI editores S.A. En: <https://esfops.files.wordpress.com/2013/07/poder-politico-y-clases-sociales-en-el-estado-capitalista->. Recuperado el 20/02/17.
63. Portelli, Hugues (1973). *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI editores, S. A. Disponible en: <http://www.socialismo-chileno.org/febrero/Bibliotecaportelli.pdf>. Recuperado el 02/09/14.

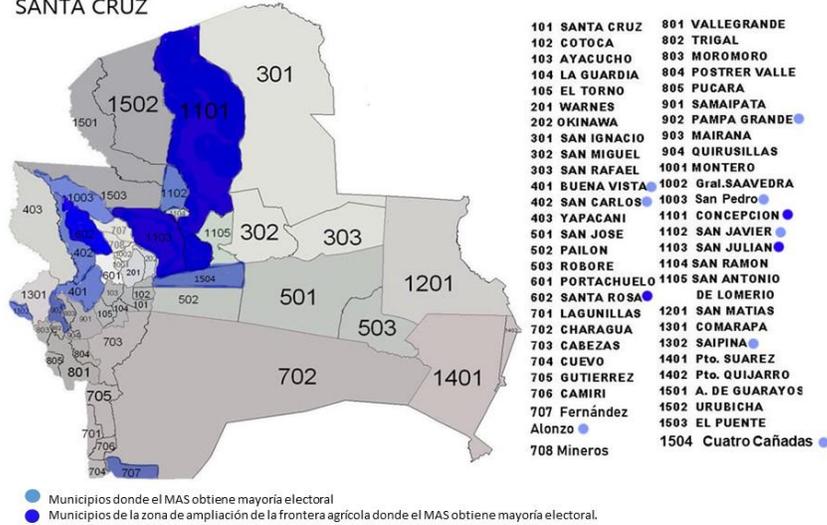
64. PIEB (2013) Temas de debate. Boletín del PIEB, número 21, año 10, octubre de 2013: Nuevas elites económicas “made in Bolivia”. En: <http://static-200-105-158-146.accelerate.net/UserFiles/File/PDFs/TdD21.pdf>. Recuperado el 23/01/17.
65. Rodríguez, Gustavo (1986) *Capitalismo, crisis de mercado y luchas regionales en Santa Cruz* (1891 – 1932). Cuadernos de Debate no. 1., Santa Cruz: Cooperativa Cruceña de Cultura.
66. Saavedra, José Luis. (2015) *El MAS abraza el modelo capitalista*. La Paz, Bolivia: ISBN.
67. Sabatier, Paul A. (1993). “Policy Change over a Decade or more”, en P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
68. Sandoval, Carmen D., et. al. (2003). *Santa Cruz, economía y poder 1952-1993*. La Paz: PIEB
69. Scott, John, (2008) “Modes of Power and the Reconceptualization of Elites” en *The Sociological Review*. Vol. 56, número suplementario, mayo.
70. Seleme, Susana (2007) “Marco teórico y conceptual: Poder, Clases Sociales, Elites, Estado y Región”. En: Prado, Fernando et al. *Poder y élites en Santa Cruz, Tres visiones sobre un mismo tema*. Santa Cruz: Editorial El País, págs. 15- 67.
71. Seleme, Susana; Arnet, Mano y Abrego Guadalupe. (1985). *Mito ideológico y democracia en Santa Cruz*. Santa Cruz: CIDCRUZ.
72. Skocpol, Theda. (1985) *Los Estados y las revoluciones sociales*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
73. Soliz, Lorenzo (2015). *Cumbre Agropecuaria "Sembrando Bolivia" Resultados, ecos y primeros pasos a su implementación*, Santa Cruz, CIPCA.
74. Soruco, Ximena (Coord.); Plata Wilfredo y Medeiros Gustavo. (2008). *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. La Paz: Fundación Tierra.

75. Suárez Ávila Manuel (2022) “Lo nacional popular y Santa Cruz: Perspectivas sobre el 7M” En Souverein, Jan y Exeni Rodríguez, José Luis (coords.) *Reconfiguración del campo político en Bolivia: Balance y horizontes del ciclo electoral 2020-2021* p. 205-237, La Paz: Friedrich Ebert Stiftung (FES).
76. Tuero Roger E. (2018) “Poder y hegemonía en el proceso de desarrollo de Santa Cruz” tesis para optar al grado de Maestro en ... Santa Cruz de la Sierra-Bolivia.
77. Urioste, Miguel (2009). “La revolución agraria de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo”. *Nueva Sociedad*, nº 223, pp. 113-127.
78. Urioste, Miguel (2011). *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.
79. Vadillo, Alcides (Abril 2020). “Informe de monitoreo de la ejecución del programa de saneamiento y titulación de tierras rurales en Bolivia (BO-L1113)”, Fundación Tierra.
80. Webber, Jeffery (2018). “Evo Morales, el “transformismo” y la consolidación del capitalismo agrario en Bolivia”. En *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina*. CLACSO. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/j.ctvn96g0z.9>
81. Zahariadis, Nikolaos. (2007) “The Multiple Streams Framework” en P. Sabatier (ed.) *Teorías del proceso de políticas*. Cambridge: Westview Press. Págs. 65-92.
82. Zuazo, Moira (2009) *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.

## 6. ANEXOS:

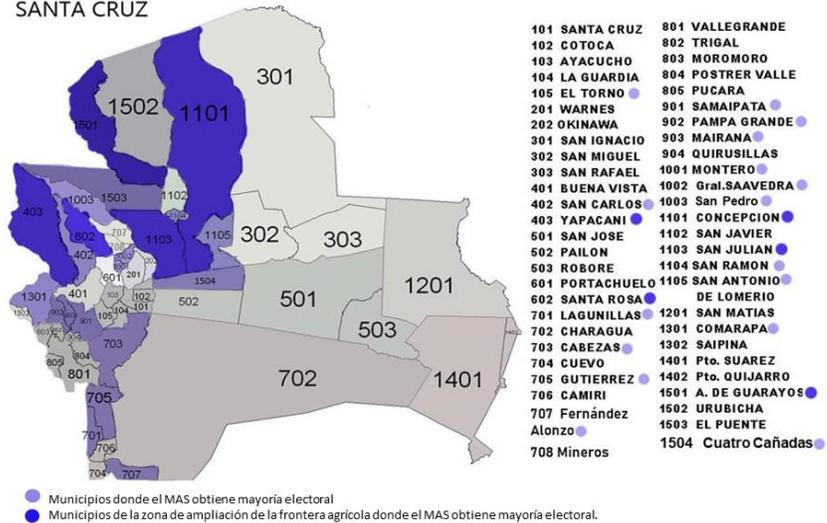
### Anexos Nro. 1

#### DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2004 SANTA CRUZ



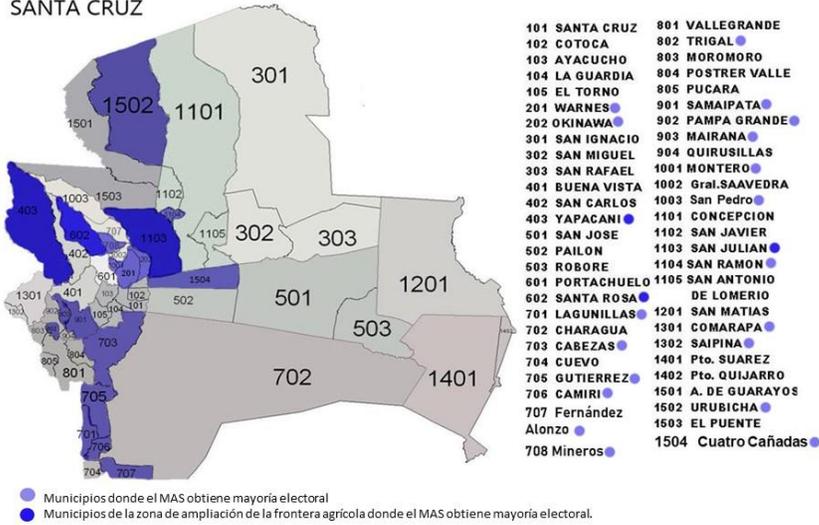
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Atlas electoral de Bolivia-OEP

#### DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2010 SANTA CRUZ



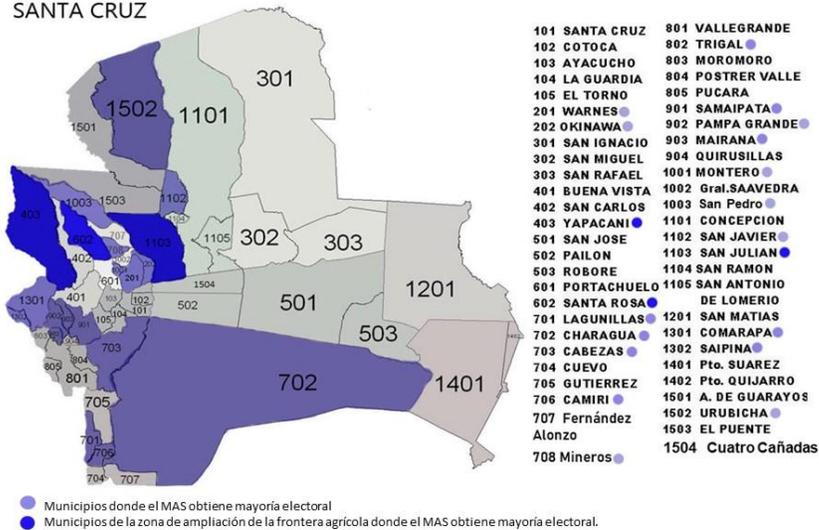
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Atlas electoral de Bolivia-OEP

DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2015  
SANTA CRUZ



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Atlas electoral de Bolivia-OEP

DESEMPEÑO ELECTORAL DEL MAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2021  
SANTA CRUZ



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Atlas electoral de Bolivia-OEP