

Territorios 24 / Bogotá, 2011, pp. 13-58
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

La construcción del territorio plurinacional. Bolivia de 1960 a 2010

*The construction of plurinational territory.
Bolivia from 1960 to 2010*

*A construção do território plurinacional.
Bolivia do 1960 a 2010*

Juan E. Cabrera*

Recibido: 15 de diciembre de 2010
Aprobado: 18 de marzo de 2011

Para citar este artículo

Cabrera E., Juan (2011). La construcción del territorio plurinacional. Bolivia de 1960 a 2010. *Territorios* 24, pp. 13-58.

* Formación en Arquitectura y Sociología. Doctorante en Planificación Urbana, Université de Liège
1 Chemin des Chevreuils,
B52 0/546 B4000 Liege
1-Bélgica. Correos electrónicos: jecabrera@gmail.com - jecabrera@doct.ulg.ac.be

sección temática

Palabras clave

Bolivia, territorio, Estado Plurinacional, políticas públicas.

Key Words

Bolivia, Territory, Plurinational State, public policies.

Palavras chave

Bolívia, território, Estado Plurinacional, políticas públicas.

RESUMEN

Como resultado de un conjunto de políticas públicas y emergencia de varios movimientos sociales desde 1952, y con más énfasis desde los años 1994 y 2006; Bolivia vive uno de los más importantes procesos de ordenamiento de su territorio así como la reorganización de todas sus estructuras de Estado.

Este artículo aborda de manera concreta las principales características de las transformaciones del país en un periodo de más de 50 años que da pie a lo que hoy es llamado el “Estado Plurinacional de Bolivia”. Esta labor se realiza a través de la referencia y análisis de los más importantes efectos de algunas políticas públicas implementadas entre 1950 y 2010.

ABSTRACT

As a result of a set of public policies and of the emergence of various social movements as of 1952 and especially in the years 1994 to 2006, Bolivia has known one of the most important processes of territorial restructuring and re organization of all its state structures.

This article tackles the specific characteristics of the major transformations of the country in a period of more than 50 years; a period that led to the rise of what is now called the “Plurinational State of Bolivia”. This is done by analyzing the most important effects of certain public policies implemented between 1950 and 2010.

RESUMO

Como resultado de um conjunto de políticas públicas e emergência de vários movimentos sociais desde 1952, e com maior ênfase desde os anos 1994 e 2006; a Bolívia vive um dos mais importantes processos de ordenamento de seu território, assim como a reorganização de todas suas estruturas de Estado.

Este artigo aborda de maneira concreta as principais características das transformações do país em um período de mais de 50 anos que da origem ao que hoje é chamado o “Estado Plurinacional da Bolívia”. Este trabalho se realiza através da referência e análise dos mais importantes efeitos de algumas políticas públicas implementadas entre 1950 e 2010.

Introducción

En 1979 René Zavaleta Mercado planteaba la noción de “abigarramiento”, concepto sociológico que involucra una situación de espacio y tiempo donde coexisten varias culturas, varios modos de producción, formas de diferenciación social, espacios, normas y reglas de organización política y administrativa local y ajenas a los del Estado oficial inspirado en el ordenamiento institucional colonial; se puede decir, la pluralidad de lo indígena frente a lo blanco-mestizo.

Aquellas visiones alternas de mundo y sus estructuras locales de autoridad aún compiten con la forma estatal y en palabras de Zavaleta constituyen el “Estado Aparente”. Éste se hace visible en espacios paralelos superpuestos entre ellos donde alguno ha sido excluido de la construcción de lo nacional, generando así una ausencia de sentido de pertenencia social a la nación, reflejando la debilidad del proceso de construcción hegemónica de clase, que no logra un desarrollo homogéneo. La noción del Estado Aparente, en otras palabras, constituiría la unidad de lo que no está unificado realmente porque no ha comprendido procesos de igualación e identificación.

En Bolivia, en el lapso que va desde los años 50 hasta los años 80 del siglo XX, la denominada Revolución Nacional implicó el intento de consolidación de un modelo de economía de Estado y el desarrollo de un sistema democrático al posibilitar el voto universal, la nacionalización de recursos naturales, la reforma del sistema de propiedad agraria y urbana; además de una fuerte

política de construcción del Estado Nacional, que tuvo como uno de los efectos la ocupación de la deshabitada zona oriental del país en el ámbito territorial.

Durante los años 1980 el modelo de economía de Estado entró en crisis, las dictaduras militares de décadas pasadas habían desfalcado el país, la inflación alcanzó niveles muy altos y la producción minera, junto a los precios internacionales, descendieron a extremos. Estos hechos y otros provocaron el viraje hacia un modelo de gestión económica neo-liberal que priorizaba el logro de equilibrios macroeconómicos y la no intervención del Estado en la economía a través de agresivas medidas de ajuste estructural. Como resultado de aquellas políticas se produjeron considerables movimientos poblacionales de desocupados y afectados por el ajuste que cambiaron la configuración demográfica y territorial del país.

En los años 90, precisamente desde 1993, la implementación de políticas concordantes al consenso de Washington terminó con la venta (capitalización) de las más importantes empresas estatales, consolidó el rol del Estado, antes administrador, a solo regulador, y se implementó un conjunto de medidas de orden institucional (participación popular, descentralización administrativa y políticas de corte ambiental como el ordenamiento territorial). Este último paquete resultó en una reingeniería en cuanto a la organización del espacio boliviano, con nuevas fronteras, nuevos niveles territoriales, multiplicación de administraciones y la emergencia de nuevos actores.

¹ *Afirmación del vicepresidente Álvaro García Linera hecha el 22 de enero de 2010 en La Paz durante el discurso de fundación del Estado Plurinacional de Bolivia.*

Aquellos nuevos actores políticos surgieron de la base misma de la población y se visibilizaron a partir del año 2000, a través de los movimientos sociales que cuestionaban de forma contundente el manejo político y económico que se iba haciendo del Estado. En ese contexto se desarrollaron hechos como la “guerra del agua” y la “guerra del gas”, que desembocaron en el cambio de tres nuevos gobiernos entre los años 2003 y 2006, poniendo en crisis a los partidos políticos tradicionales y el tipo de gestión política que se había sostenido por más de veinte años.

Como resultado de todo lo anterior el año 2006 llega al poder el primer gobierno indígena de Bolivia, que propone la refundación del país mediante un conjunto de medidas que parten por la redacción de una nueva Constitución Política de Estado a través de la cual se funda el Estado Plurinacional en reemplazo del Estado Republicano. A la vez se busca construir un sistema político capaz de articular los modos de organización de las diferentes culturas del país, aquellas a las que hacía referencia Zavaleta Mercado y, en cuanto a lo territorial, se plantea un cambio significativo creando nuevas figuras administrativas que responden a diferentes tipos de autonomías y reconoce las diferentes nacionalidades.

En el contexto descrito, y tomando como referencia la propuesta teórica de Zavaleta Mercado, el presente documento pretende, en cuatro cortes temporales de la historia social de Bolivia, mostrar el proceso de reemplazo del “Estado Aparente” por el “Estado Integral”¹ que propone la nueva

gestión política. La exposición se realizará mediante el análisis de contextos, políticas públicas y explicación de sus principales efectos sobre el territorio boliviano.

Antecedentes

A continuación se desarrolla de manera general el antecedente histórico de Bolivia y de algunas de sus políticas públicas desde su fundación, como marco de la descripción y explicación de cuatro cortes temporales, sus características y el efecto territorial de políticas públicas sobre el territorio boliviano entre 1950 y 2010. Estos cortes están organizados en función de describir el contexto, las principales políticas públicas y finalmente el efecto territorial de cada periodo.

Desde el nacimiento de la República de Bolivia en 1825, las decisiones políticas y administrativas relativas a la organización y administración del territorio, propiedad de las tierras, articulación entre centros de producción agrícola, centros mineros y puertos marítimos, administración y control de población indígena, etc. fue resultado de pugnas entre conservadores y liberales. Los primeros patrocinaban políticas que impedían el vínculo propietario entre el indígena y la tierra (para mantener el régimen de haciendas existente), en tanto que los segundos buscaban el reconocimiento de derechos indígenas, la eliminación de la servidumbre y la posibilidad de una apropiación legal de las tierras que los indígenas ocupaban. Sin embargo, ambos coincidían

en la prevención de políticas públicas alrededor de mantener la económica del país en función de la explotación de la minería y las tierras.

Hasta entrado el siglo XX el país tenía una “relativa estabilidad” económica, solo en 1929 la crisis estadounidense afectó las economías de la mayoría de países exportadores de recursos no procesados, entre ellos Bolivia. La demanda y los precios del estaño cayeron y ello implicó el debilitamiento del sistema económico y la emergencia de grupos de trabajadores que veían sus intereses laborales en peligro. De este evento resultó la organización de movimientos políticos de corte marxista y nacionalista con demandas de cambio en las estructuras de poder, pretendían el debilitamiento o eliminación de la oligarquía minero-terrateniente que gobernaba el país desde la independencia. Estos movimientos tenían origen urbano-minero, los indígenas aún no habían tenido la posibilidad de organización política, después de que en el siglo XVIII se derrotó a varios de sus principales caudillos.²

Esta emergencia de movimientos, sumada a la crisis mencionada, puso contra la pared a los gobiernos de la época, que, en afán de “estabilizar” social y políticamente el país así como reconstruir la unidad, incentivaron la guerra Boliviana contra Paraguay el año 1932. Ésta fue desarrollada bajo el pretexto de proteger los recursos petrolíferos al extremo sur-este de Bolivia.³ La guerra del Chaco significó la pérdida de aproximadamente 234.000 km² de superficie para Bolivia y de 88.000 muertos de ambos bandos, del lado boliviano eran

de mayoría indígena (English, 2007). Sin embargo, en el ámbito administrativo-territorial la guerra dio cuenta de la escasa ocupación del territorio cuando durante los tres años de enfrentamiento no se pudo movilizar recursos, armamento y ejército debido a la inexistencia de carreteras, de asentamientos humanos y de recursos procesados para la mantención vital en la zona de guerra. Ello advierte respecto a una débil articulación del territorio, que pudo haber sido una de las causas importantes de la pérdida histórica de grandes superficies y recursos naturales durante las décadas anteriores.⁴

De los nueve departamentos que conforman el país, solo cinco tenían relación directa con la economía minera (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba),⁵ que era la actividad que sostenía a todo el Estado. Solo estos departamentos poseían, antes y durante la guerra, población significativa sobre sus ciudades⁶ y vivían un acelerado proceso de urbanización, a diferencia de los otros cuatro, que eran además más grandes geográficamente (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija). Estos últimos, emplazados sobre la zona amazónica y chaqueña (oriente y sur) del país, poseían apenas pequeños villorios con población muy pequeña respecto a su proporción territorial; en comparación con los otros, poseían población indígena originaria, de muy poco contacto con Occidente, que ocupaba territorios no explorados ni conocidos por el Estado debido al difícil acceso y condiciones geográficas.

² *Tupak Katari, Tupak Amaru, Bartolina Sisa, Pedro Vilca Apaza y otros.*

³ *Hasta la fecha no se encontraron aquellos recursos.*

⁴ *En la Guerra del Pacífico con Chile -1879- se perdió 120.000 km² de extensión, en la guerra del Acre con Brasil -1903- se perdió 187.830 km². Y otras pérdidas fueron resultado de acuerdos diplomáticos con Argentina, Perú y Brasil.*

⁵ *Estos departamentos están emplazados en la zona andina occidental y centro del país.*

⁶ *Las ciudades constituían bases del aparato productivo y de circulación, las actividades productivas eran orientadas a la reproducción de fuerza de trabajo en ciudades y haciendas (PNUD, 2003:162).*

⁷ El ayllu es uno de los tipos de organización territorial de la zona andina que cobija una comunidad familiar extensa, que trabaja de forma colectiva y es de propiedad común (Albó, 1988).

⁸ Las primeras haciendas fueron creadas cercanas a las ciudades fundadas por españoles encomenderos, muchas fueron resultado de la expansión de la minería de la plata en Potosí y consolidadas sobre tierras más cercanas a los valles de Cochabamba y Chuquisaca por su capacidad de producir alimentos. Las haciendas y fincas privadas en el altiplano fueron creadas o adueñadas por encomenderos, caciques y curacas que utilizaron su poder para acceder a la tierra y conseguir el trabajo comunitario de las poblaciones indias que allí habitaban (PNUD, 2003:60-61). Pese a la independencia del país, las haciendas continuaron y se mantuvieron hasta 1952 de la Revolución Nacional (Klein en PNUD, 2003:116).

Este conflicto demostró que la economía minera y la estructura latifundista resultaron en un bajo grado de industrialización y diversificación económica que derivó a la vez en la débil e incipiente ocupación del territorio. Es así que después de 1936 los gobiernos promovieron importantes políticas de ocupación en el resto del país. Se desplazó población hacia las zonas no pobladas y se generaron iniciativas de carácter industrial en afán de minimizar las importaciones de alimentos. Ello resultó en la promoción del crecimiento de centros urbanos como Santa Cruz de la Sierra o varios asentamientos emplazados en la zona amazónica del departamento de Cochabamba. Sin embargo, hasta más allá de 1950 la dinámica económica que sostenía el país giraba todavía sobre la explotación del estaño desarrollada por capitales ingleses, chilenos y bolivianos.

Sobre esa dinámica económica y la nueva necesidad de ocupar el territorio, el aparato estatal y sus promotores continuaron con el énfasis de organizar el sector andino en función de crear más redes de caminos, líneas férreas y nodos de conexión sobre las áreas con mayores posibilidades de acceso al mercado internacional y local. Se fundaron carreteras directas al océano pacífico, se construyeron líneas férreas internas de integración entre centros de producción minera y de abastecimiento, se promovió el crecimiento de asentamientos humanos para la acogida de trabajadores, pero no se incidió en el oriente del país.

Las políticas postguerra implicaron la consolidación y presencia de diferentes

tipos de autoridades sobre el territorio, el fin era sentar soberanía sobre las unidades de administración política existentes. Todos los niveles arraigaron sus autoridades, los departamentos, las provincias, las secciones de provincia y cantones del nivel oficial; sin embargo muchas autoridades solo fungían de policías del derecho propietario de los hacendados contra los más frecuentes motines indígenas. En pocas zonas se conservaron los ayllus⁷ gracias a acuerdos anteriores entre indígenas y gobierno o antes entre indígenas y españoles para la no apropiación de sus tierras por favores mutuos (PNUD, 2003).

Hasta más allá de 1950 la población indígena rural era responsabilidad de los terratenientes, quienes disponían sus haciendas⁸ e indios para completar el ciclo económico mencionado; la población indígena, que trabajaba en condiciones de semi-esclavitud, no tenía derecho a la propiedad, a la educación, ni autonomía de decisión, solo en aplicación de su derecho al trabajo se habían convertido en la más barata mano de obra de la época.

Sobre ese contexto, el año 1940 se experimentó el primer intento de planificación del Estado. Una misión estadounidense a cargo de Melwin Bohan elaboró un diagnóstico sobre el estado de situación económica del país y de otros países latinoamericanos, el objeto era la realización de los primeros planes de desarrollo a largo plazo. La Misión Bohan, que en ese momento promovía el modelo keynesiano, relevó información sobre minería, agro, e infraestructura, confirmando la baja articu-

lación en términos infraestructurales y de comunicación del país, así como su alta dependencia económica sobre el estaño. Los datos más relevantes de aquel diagnóstico indicaban que el 62% del territorio nacional aún no había sido explorado (GTZ, 2010), y que el país era capaz de abastecerse a sí mismo produciendo de manera ilimitada todos los recursos agrícolas que necesitase.

El Plan, como primer acercamiento a un proceso de planificación nacional, resultó en la propuesta de un conjunto de medidas de distinto corte, sin embargo, en el ámbito del desarrollo territorial se pueden mencionar las siguientes:

- Fomento de migraciones internas andinas hacia el llano oriental.
- Construcción de una carretera que articule Cochabamba y Santa Cruz de manera que se aliente la diversificación de producción nacional.
- Establecimiento de plantas industriales, fomento a la producción agrícola, expansión de fronteras agrícolas y pecuarias, promoción de créditos, etc.
- Exploración y explotación del petróleo, así como construcción de gasoductos fuera del país.

Si bien el Plan no fue aplicado, el gobierno de la revolución nacional tomó en cuenta la mayoría de sus propuestas.

1950-1982: La reforma agraria, la revolución nacional y el periodo nacionalista

Sobre el contexto anterior, a finales de la década de 1940 la consigna de algunas organizaciones indígenas y partidos políticos respecto a “la tierra es para quien la trabaja” fue cobrando cuerpo en el discurso político (Urioste, 2005), el Movimiento denominado Nacionalista Revolucionario (MNR) que había logrado captar la atención no solo de obreros mineros, sino también de indígenas, propuso la emancipación del indio a través de diversas medidas históricas; por las cuales el año 1952 el MNR auspiciado por intelectuales, obreros e indígenas toma el poder y promueve lo que se llamó la Revolución Nacional, que consistía en la puesta en marcha de muchas reformas y cambios trascendentales en el país, de ellas la Reforma Agraria “ponía fin” al sistema de hacienda en la zona occidental, eliminaba el latifundio y buscaba la democratización del acceso al recurso tierra.

Esta medida agraria también eliminó el régimen de servidumbre indígena, pretendiendo además agregar una sustancial fuerza de trabajo al mercado laboral; ello haría posible la participación de los indígenas en el mercado interno como oferentes individuales, propietarios de productos agropecuarios y fuerza de trabajo.

La Revolución Nacional se complementó con la ampliación del derecho a voto a mujeres e indígenas, la promoción de la educación gratuita y universal, la legislación para una reforma urbana⁹ y la nacionaliza-

⁹ La Ley de reforma urbana de 1956 limitaba el tamaño de propiedad de inmueble en área urbana a 10.000 m².

¹⁰ Durante las décadas posteriores las Prefecturas que eran instancias representativas del gobierno nacional a nivel departamental se convirtieron en representantes de los Ministerios del Interior, responsables del control político y de la mayoría de las persecuciones durante la dictadura. Hoy son instancias descentralizadas de gobierno de territorios departamentales a la cabeza de un Gobernador con competencias, responsabilidades y con autonomías desde la constitución del año 2009.

¹¹ Gabriel Rene Moreno conocido como el “príncipe de las letras bolivianas” expresaba en sus escritos el horror que sentía por los indios en razón de su raza. El indio era para este un ser inferior opuesto a la civilización y situado en el último escalón de la sociedad porque según él carecía de aptitudes para el progreso. Su desaparición como raza debía ser resultado de la ineptitud para competir con el blanco (Lorente Medina, 1996:475).

ción de las minas y el petróleo, aunque varios años más tarde, a través de esta última medida, se ponía en manos del Estado el manejo del aparato económico.

La posibilidad de manejar la mayor parte de los recursos económicos resultó en la promoción de líneas económicas fundamentales a través de la promoción de la diversificación económica y la sustitución de importaciones previstas como esenciales para Bolivia.

Otra línea de política pública desarrollada fue la integración espacial. Las disposiciones de la revolución hicieron posible el desplazamiento de población a áreas poco pobladas. Eso a partir de conectar más eficientemente altiplano y amazonia, dando lugar a lo que se denominó “marcha al oriente”. Las principales obras de la marcha fueron la vinculación caminera entre Cochabamba y Santa Cruz, con 560 km, la conexión al sistema de red panamericano de carreteras, la apertura de caminos menores, la construcción de aeropuertos, la ampliación de redes ferroviarias, puertos fluviales, oleoductos y gasoductos, etc.

Se impulsó también la transformación substancial de la estructura económica enfatizando en el ámbito agrario; en ese sentido se incorporaron formas de propiedad mediana y empresarial agropecuaria orientadas al mercado. Sin embargo, la mantención de posibilidades de existencia de la pequeña propiedad y la propiedad comunitaria suponían el reconocimiento a las organizaciones indígenas. La transformación de la estructura económica resultó

entonces en la posibilidad de exportación agroindustrial y de hidrocarburos.

Ese conjunto de medidas hizo posible la conformación del eje territorial socioeconómico La Paz-Cochabamba-Santa Cruz y la constitución de las instancias denominadas Corporaciones de Desarrollo Regional a lado de las Prefecturas,¹⁰ las Corporaciones eran entidades descentralizadas del Estado para promover el desarrollo regional.

El proceso revolucionario desarrolló también una importante política cultural al intentar crear y establecer el Estado-Nación boliviano, a través de la construcción de un conjunto de iconos que fundarían la identidad nacional. Se buscaba ello a través de la desmitificación del indio como ser inferior¹¹ (Arguedas, Saavedra, Moreno), la “eliminación” teórica de las diferencias raciales y sociales, la folklorización de las expresiones culturales, la creación de dos categorías socio-espaciales: ciudadanos y campesinos, la imposición de la lengua castellana a todo el territorio, la creación de símbolos patrios únicos, el desarrollo de una reforma educativa asentada en la idea de lo nacional y la adopción de la cultura mestiza como identidad boliviana.

Sin embargo, el espíritu del proceso no se pudo mantener más que unos años. La recurrencia a préstamos externos, la debilidad de la nacionalización respecto al control y administración de las empresas nacionalizadas, el giro del movimiento campesino que de aliado del Gobierno en la década de 1950 pasó a ser el principal opositor, además de otros; desahucieron la

revolución. Ésta no logró la total distribución de tierra y más bien provocó la generación del minifundio en los valles y altiplano, y después de los años 60, la creación de nuevos y grandes latifundios en el oriente.

La mala ejecución de la reforma agraria generó el nuevo latifundio a través de la otorgación de millones de hectáreas en dotación gratuita a favor de dirigentes políticos, grupos de poder y cooperativas fantasmas. Para los blancos, mestizos que históricamente habían gobernado el país e inmigrantes extranjeros se dotó la mejor tierra en superficies enormes en el oriente. Para los indígenas de occidente se repartió parcelas en tierras de ex hacienda. Según Urioste (2005:25), la reforma agraria boliviana fue la única en el mundo que distribuyó gratuitamente superficies de hasta 50.000 has. sólo a pedido de parte, hecho que se repitió durante los gobiernos militares que se hicieron al poder mediante sucesivos golpes de Estado y pagaron con tierra las lealtades de sus aliados nacionales y extranjeros.

Durante los años 1960 la experiencia económica de nacionalización de las minas mostró debilidad y falta de liquidez de la institución administradora Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), que no consiguió la renovación de equipos, y más bien se incrementó la mano de obra, se aumentó de gasto, bajó la productividad y se debilitaron las exportaciones. Ello cuestionaba la competencia del Estado como administrador.

El debilitamiento de la minería y el crecimiento de las actividades agroindustriales

promovieron un nuevo proceso de urbanización. De una realidad demográfica con predominancia occidental en 1950 se aumenta en 1976 (Cuadro 1) a una dinámica donde la zona de los llanos aumenta su población en casi un 7%, mientras que el altiplano sufre un decrecimiento de casi el 5%.

Cuadro 1. Proporción demográfica territorial entre 1950 y 1976

	% Superficie	Población censos		% Población	
	Territorio	1950	1976	1950	1976
Potosi		509.087	657.743	18,8	14,3
La paz		854.079	1.465.078	31,6	31,8
Oruro		192.356	310.409	7,1	6,7
Altiplano	28	1.555.522	2.433.230	57,5	52,7
Cochabamba		452.145	720.952	16,7	15,6
Chuquisaca		260.479	358.516	9,6	7,8
Tarija		103.441	187.204	3,8	4,1
Valles	13	816.065	1.266.672	30,2	27,5
Santa cruz		244.658	710.724	9,0	15,4
Beni		71.636	168.367	2,6	3,6
Pando		16.284	34.493	0,6	0,7
Llanos	59	332.578	913.584	12,3	19,8
Bolivia		2.704.165	4.613.486	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia INE (<http://www.ine.gob.bo/>)

A finales de la década de 1970 e inicio de los 80 la inestabilidad política fue la característica principal de la situación del país. Hasta las elecciones de 1980 siete presidentes militares y tres civiles habían sido

territorios 24

cambiados en apenas cuatro años, y a ello se sumaba la falta de liquidez de la principal empresa del Estado, el elevado peso de la deuda externa, los cambios desfavorables en términos crediticios y otros, conllevaron problemas de escasez e insostenibilidad fiscal. El contexto no podía ser peor, el nuevo gobierno de izquierda que asumía en 1982 enfrentaba tal vez la crisis económica más fuerte de la historia nacional, el país vivió una devaluación de la moneda sin precedentes que lo llevó a soportar una brutal hiperinflación que alcanzó al 329% en 1983, al 2.177% en 1984, y el 8.170% en 1985 (Morales, 1992:4).

Las descapitalizadas empresas públicas presentaban déficits insostenibles y no podían generar excedentes para financiar las actividades del Estado, había caídas continuas de producción minera, elevado desempleo, altos e insostenibles niveles de déficits fiscal y externo, desintermediación financiera, continuas depreciaciones cambiarias y el surgimiento de un gran mercado paralelo. Ello sumado a que el precio del estaño experimentó sustantivas caídas desde comienzos de los años 80 del siglo XX por la política económica internacional inglesa y de Estados Unidos.

Políticas públicas

En ese contexto las políticas públicas de desarrollo entre 1950 y 1984 formularon cinco planes nacionales que no tuvieron una dimensión espacial precisa, pero muchas de sus propuestas giraban alrededor

de la ocupación territorial con políticas referidas al fomento agrícola, apertura de mercados, diversificación económica e importantes previsiones sobre la articulación del territorio.

Algunas de las características de los planes fueron:

- En 1953 el gobierno elaboró el denominado Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional, que proponía la diversificación y transformación productiva a través de la sustitución de importaciones y generación de un amplio mercado interno; ello junto a una política de industrialización del agro y fomento petrolífero, así como una política de colonización de nuevas tierras dentro un marco de alta inflación.
- El año 1956 en afán de frenar la inflación se desarrolló el denominado Plan Eder o Programa de Estabilización Monetaria de ajuste que tenía el objeto de abrir la economía nacional a la inversión extranjera.
- El año 1962, con el denominado Plan Decenal o primer Plan de Desarrollo Económico y Social, se recogen nuevamente las propuestas del Plan Bohan y se institucionalizan las instancias oficiales de coordinación; se hace también énfasis en el reforzamiento de la instancia administradora de la minería nacional mediante inversión extranjera y préstamos, junto a la promulgación de una nueva Constitución Política el año 1961.
- En 1971, pleno gobierno del primer y único gobierno militar de izquierda, se

elabora la Estrategia Socioeconómica de Desarrollo Nacional, que proponía autonomía respecto a la defensa de los RR-NN, impulso a la producción mediante la transformación, formación de complejos industriales, integración vertical de la minería, exportación de petróleo y gas, impulsos fuertes a programas de desarrollo urbano y vivienda, transporte, energía recursos hidráulicos y participación popular.

- Una de las medidas más relevantes de esta época fue la nacionalización de la empresa petrolera Bolivian Gulf Company que fortalecía la empresa nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), pero coincidía con el inicio del largo ciclo de dictaduras militares desarrolladas posteriormente.
- El año 1979 se elaboró el Plan Quinquenal de Desarrollo, que mantenía el modelo keynesiano propuesto por el Plan Bohan y promovía exportaciones primarias enfatizando los hidrocarburos, con una fuerte dependencia de créditos externos.

Efecto territorial

En este ámbito la revolución nacional permitió el conocimiento y control económico territorial de gran parte del país, posibilitó una mejor articulación entre diferentes zonas, hizo énfasis en el oriente y generó dinámicas alternas alrededor y al margen de la minería nacionalizada. Impactó sobre la organización territorial vigente fundada en

el latifundio mediante la entrega de tierra a los desde ese entonces llamados “campesinos”, pero indirectamente devino en la creación de nuevos grandes propietarios en la zona oriental. La promoción de desplazamientos, la enajenación de tierra en el altiplano, la dotación gratuita o a solo pedido durante los años 70 del siglo XX, construyeron otro sistema semi-feudal y una nueva forma de “esclavitud” de indígenas ubicados en la zona oriental, como se comprobó en junio de 2008,¹² casi 60 años después de la Revolución.

En el ámbito administrativo se consolidaron la mayoría de instancias político-territoriales del país, junto con los niveles de administración, y, sobre las figuras de organización territorial comunal como ayllus, comunidades, marcas, capitánías y otras figuras existentes antes de la República se impusieron figuras de orden laboral territorial como el sindicato agrario campesino, federaciones y confederación.

El afán era lograr un control orgánico y eficiente del movimiento ahora campesino, también se crearon vínculos operativos en los sindicatos, federaciones y confederación sindicales a manera de control político desde el Ministerio del Interior. Esto se hizo más profundo el año 1964 con el pacto militar-campesino, cuando se oficializó la relación campesina con el Estado, relación rota a inicio de los años 1970.

Zavaleta planteaba ese momento que el Estado-Nación construido desde 1952 empezaba a resquebrajarse, seducido por los conflictos se animaba a plantear la invalidez del proyecto nacionalista unitario y daba

¹² El 15 de junio de 2008 se publicó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) constató que en el Chaco boliviano tiene más derechos una vaca o cualquier ser vivo antes que un indígena guaraní. En esta región del sur, miles de familias indígenas están encerradas en estancias donde –de noche a noche y desde hace más un siglo– las someten a “servidumbre análoga a la esclavitud”, según la CIDH. En decenas de propiedades de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca la norma es levantarse a las 3 a.m. para trabajar hasta las 10 p.m. en forma gratuita o por sueldos miserables (Pagina 12:2008) <http://www.pagina12.com.ar/diario/principal/index-2008-06-15.html>.

cuenta de que, pese a la Colonia, a la República y a todos sus procesos, el universo indígena-campesino aún había mantenido sus características. La realidad que analiza es compleja y es compleja también su explicación cuando indica que sobre el territorio se habían superpuesto épocas económicas, que daban lugar a densidades temporales y particularismos de cada región afirmando la superposición de escenarios sobre el imaginado Estado Nación (Zemelman, 1998). Comenzaba a afinar su tesis del Estado Aparente.

1982-1994, El nuevo modelo económico y las reformas

El año 1982, gracias a la intensa y constante resistencia popular, Bolivia lograba recuperar la democracia mediante la reconstitución de una presidencia democrática y electa. La Unidad Democrática y Popular (UDP) encabezada por Hernán Siles como presidente recibió de las varias dictaduras militares un país sumido en una profunda crisis económica, política y social y sin muchas opciones de cambio.

Este gobierno, agobiado por la hiperinflación, la crisis económica, el desempleo, la baja productividad y un agobiante descenso del respaldo popular que recibía, de forma adelantada dio pie en 1985 a nuevas elecciones generales, donde resultó triunfador el conocido partido político MNR que, a la cabeza de Víctor Paz, asumía el gobierno aquel mismo, mediante un pacto con otra fuerza política.

El nuevo gobierno se enfrentaba a un crisis profunda y las medidas que habría de tomar debían ser efectivas. La hiperinflación que afectaba a la población se complicaba a nivel externo con la carencia de reservas internacionales que imposibilitaban préstamos, los créditos de instancias como el FMI o BM estaban congelados, el sistema tributario se había deteriorado, las recaudaciones alcanzaban apenas el 1,65% del PIB y las empresas públicas estaban fuera de control (Sabino: 1999).

Sobre ese antecedente en agosto de 1985 el gobierno promulgó el histórico Decreto Supremo 21060 que proponía radicales disposiciones para cambiar áreas sustanciales de la economía. Estas disposiciones conocidas como la Nueva Política Económica (NPE) implicaban:

- Régimen de cambio único y flexible, que hacía que el tipo de cambio en relación a la divisa norteamericana se fijara por el mercado.
- Operaciones con moneda extranjera y apertura de cuentas en cualquier divisa.
- Abolición de restricciones al comercio exterior, un arancel único del 20% para las importaciones.
- Eliminación de la inamovilidad laboral, liberación de los salarios del sector privado, congelación de salarios en el sector público.
- Liberación general de precios.
- Elevación de precios de los derivados del petróleo al nivel internacional.

- Control de flujos financieros, los salarios y las contrataciones de personal de las empresas públicas.
- Disolución de corporaciones y varias empresas.
- Abolición de monopolios excepto los estatales en el campo de los hidrocarburos, telecomunicaciones.
- Eliminación de subsidios a la Corporación Minera de Bolivia.

Los efectos inmediatos fueron la reducción de empleo en más de 40.000 cargos del sector público y más de 20.000 despidos mediante la figura llamada “relocalización” del sector minero. De acuerdo al gobierno, la idea inicial era la re-localización de toda la mano de obra hacia otras empresas, sin embargo, ello no se hizo efectivo por la contundencia de las protestas sociales, un paro general de parte de los trabajadores del país llevó al gobierno a decretar un largo estado de sitio.

Con estas medidas el gobierno logró disminuir la inflación rápidamente pero provocó a la vez un impacto social muy fuerte, las acciones que acompañaron el decreto afectaron fundamentalmente a los trabajadores mineros y marcaron el principio del fin del modelo keynesiano. El Estado abandonó su rol de protagonista empresarial dando pie a la posibilidad de venta o traspaso a manos privadas de los recursos antes explotados por éste.

La nueva política económica, a través de varias medidas, obligó a la sociedad a manejarse en base a las reglas del mercado,

sin embargo, esas medidas no consiguieron enfrentar los problemas relativos a la crisis económica y social, ni sentar los fundamentos para reiniciar, redefinir y encaminar el desarrollo nacional.

Políticas públicas

El año 1984 se desarrollaba el primer proceso de planificación dentro la era democrática. El Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo buscaba la rehabilitación económica y la transformación productiva para paliar principalmente los efectos de la más grande sequía sufrida en la región entre 1982 y 1983, asimismo buscaba la potenciación esencial de la economía sobre la dinámica popular, un relacionamiento externo para salvar la crisis, un desarrollo con énfasis en la participación social y el reconocimiento de los diferentes actores en el desarrollo regional mediante los niveles administrativamente delimitados, pero no proponía la gestión del plan desde una dimensión espacial concreta.

Sin embargo, el corto gobierno de la UDP logró, entre varias cosas, promulgar los primeros días de 1985 la primera Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), que posibilitaba la elección de alcaldes, concejales y demás autoridades menores después de más de 40 años. Esta medida posibilitó la consolidación de un sistema autónomo de toma de decisiones y administración en distintos niveles territoriales. Por primera vez asumirían la administración subnacio-

nal autoridades electas y con representación legítima en todas las escalas administrativas territoriales existentes ese momento.

Las políticas de la UDP y el Plan tuvieron poco impacto, puesto que la inestabilidad política a la que se enfrentó, sumada a la falta de respaldo parlamentario, deslindó en el adelanto de elecciones y disminución de tiempo de gestión.

Inmediatamente, en 1985, el antiguo partido MNR, protagonista principal de la revolución de 1952 y ahora nuevo gobernante, proponía medidas totalmente opuestas a las desarrolladas en la Revolución.

Las disposiciones del decreto 21060 fueron acompañadas de un conjunto de otras medidas de corte tributario y administrativo como se vieron antes. En la gestión de este gobierno (hasta 1989) se elaboró la primera Estrategia de Desarrollo Económico y Social (EDES). El objeto de la misma residía en la posibilidad de lograr bienestar de la población con una visión de sostenibilidad temporal pero asentada en la mayor disponibilidad de bienes y servicios. El nuevo plan hacía énfasis en la producción y productividad de los sectores relacionados, valoraba recursos humanos respecto a la promoción de mayor formación y asentaba su modelo sobre la posibilidad de aprovechar mediante el mercado los recursos naturales del país.

El año 1989, tras las elecciones nacionales y nuevamente mediante acuerdos partidarios en el Congreso de la República, es elegido presidente del país el representante del Movimiento de Izquierda Revolucionaria

(MIR) que en los hechos había ocupado el tercer lugar en las elecciones.

El nuevo gobierno de Jaime Paz dio continuidad al proceso de liberalización del país mediante varias medidas que consolidaron el modelo económico implementado en el gobierno anterior. Sus políticas fuertes fueron la promoción de distintos fondos, de ellos sobresalían el FONVIS (Fondo Nacional de Vivienda) que sobre el Plan Nacional de Vivienda tenía la expectativa de salvar el déficit habitacional nacional y el FDC (Fondo de Desarrollo Campesino) que promovía créditos a la producción agrícola. Se efectuaron también las primeras privatizaciones de empresas, se promovieron leyes relacionadas con la organización administrativa del gobierno, se propusieron leyes de medio ambiente, leyes agrarias y se buscó institucionalizar los nacientes procesos de planificación.

Efecto territorial

La falta de liquidez de la COMIBOL, la intervención del Estado sobre ella y los sucesivos ajustes estructurales produjeron un proceso de despido masivo de trabajadores mineros, fabriles y empleados públicos que hasta 1990 alcanzaban 160.000 personas, ello significaba aproximadamente 800.000 personas incluyendo familias (Vacaflores, 2003). Su efecto fue una fuerte migración desde los centros mineros a las capitales de los principales departamentos y desde el campo hacia ciudades por causa de la fuerte sequía en los valles y el altiplano.

Un fenómeno importante fue la migración desde las zonas rurales hacia otras zonas rurales, como es el caso de desplazamiento de población sobre las regiones amazónicas conocidas como Chapare de Cochabamba y los Yungas de La Paz, su característica principal era la producción de coca. Otro movimiento migratorio se daba desde los nueve departamentos hacia el llamado “eje central” conformado por las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Ello resultaba en que los departamentos antes más densos como Potosí y Oruro perdían población. El censo de 1992 mostró una migración neta negativa del 29,50% y del 22,95% respectivamente.

De acuerdo a Vacaflores, desde 1.985 se dio una migración interna de unos 100.000 habitantes/año, un dato muy significativo en un país de no más de siete millones en la época. Algunas de las secuelas de este proceso de migración masiva fueron la saturación los servicios de salud, educación y vivienda, la ruralización de las zonas urbanas perimetrales, la modificación sustantiva del carácter económico productivo en dirección de relaciones económicas informales en las ciudades, el desarrollo de mercados de suelo, crecimiento de la inseguridad ciudadana y agudización de la pobreza. Estos movimientos migratorios re-configuraron el mapa social, demográfico y espacial del país.

La Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en aquel tiempo había posibilitado la elección de alcaldes y la consolidación de los municipios como unidades territoriales con capacidades administrati-

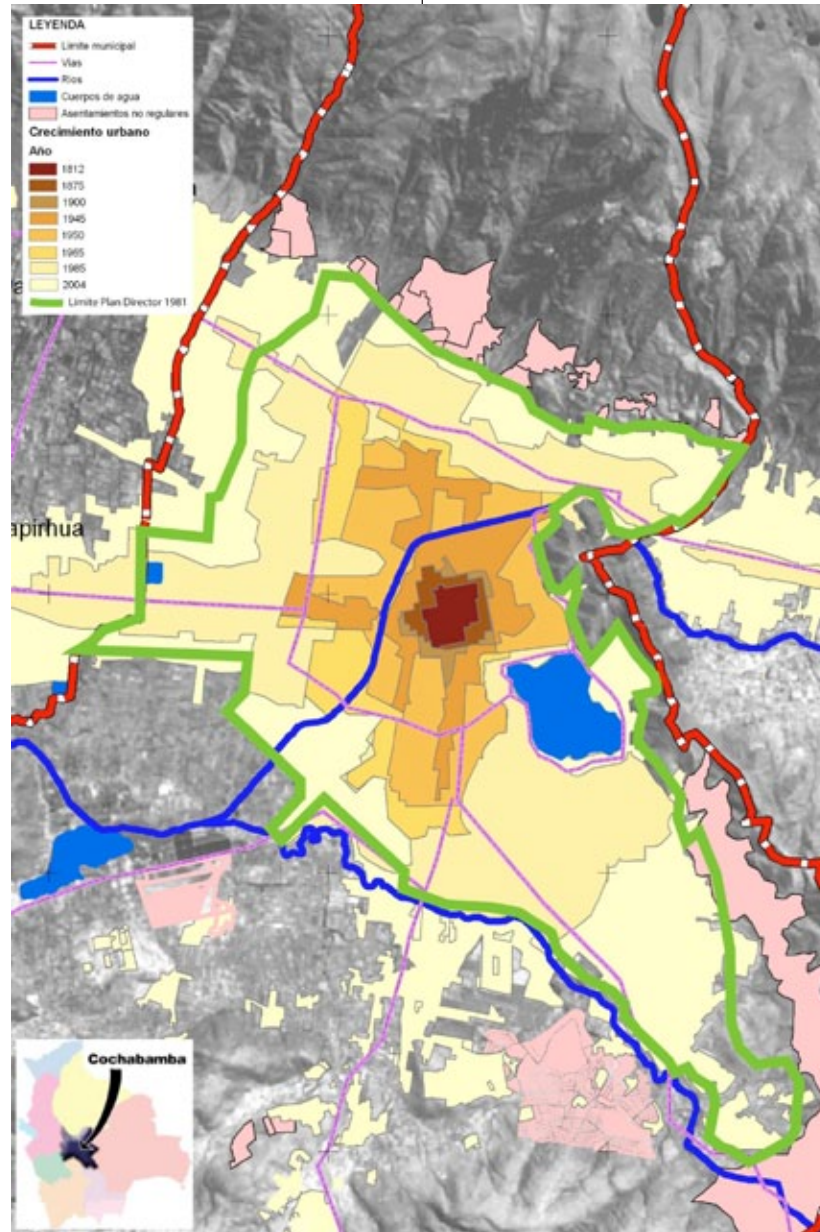
vas y de gestión, ello posibilitó las primeras experiencias reales de planificación de algunos municipios, aunque se tratase más de experiencias aisladas. Lo mencionado no significa que antes no hubiera habido procesos de planificación propios, sino que ellos eran intervenciones, iniciativas locales no necesariamente reconocidas legal y administrativamente por el gobierno nacional. Por ejemplo, en el ámbito urbanístico la ciudad de Cochabamba tuvo su primer Plano Urbano el año 1901 y su segundo conocido como el Plan Regulador el año 1961. Este segundo tuvo el auspicio de una ley de carácter sectorial tramitada por su propio autor, pero no era dependiente de una política pública nacional.

Gobiernos locales como La Paz o Cochabamba¹³ que habían desarrollado sus planes en esta época y habían proyectado su crecimiento a largo plazo, eran rebasados en algunos de sus límites propuestos como resultado de la migración a pocos años de sus lanzamientos. La imagen siguiente muestra este proceso respecto al Plan Director de la Región Urbana de Cochabamba presentado el año 1981.

Esta descontrolada dinámica migracional dio cuenta de la necesidad de descentralizar las funciones de Estado, principalmente en los ámbitos administrativos. Si bien existían unidades administrativas territoriales departamentales, provinciales, municipales y cantonales, eran ámbitos de decisión centralizada del gobierno nacional no responsables por su planificación y gestión. Por ejemplo, los Gobiernos municipales tenían tuición hasta la última casa de su

¹³ El resto de los Gobiernos locales no tenían competencia respecto a la planificación de sus áreas urbanas, por definición de la Ley Orgánica de Municipalidades el ámbito era responsabilidad de los Consejos de Planes Reguladores (Blanes - Urquidí, 1991:141).

Gráfico 1. Crecimiento del espacio urbano de la ciudad de Cochabamba



Fuente: Elaboración propia sobre cartografía de PMOT 2009 (sin aprobación oficial) - Gobierno Municipal de Cochabamba.

territorio, su jurisdicción incluía solo el área urbana y las áreas rurales eran responsabilidad de las Corporaciones de Desarrollo Regional. Éstas tenían la función de cuidar el desarrollo de los departamentos mediante la planificación y ejecución de proyectos en las áreas rurales, pueblos y cantones, así como coadyuvar proyectos con las ciudades. El estatus de ciudad era alcanzado mediante ley o decreto supremo, la cantidad de ciudades reconocidas legalmente era mínima en relación a los asentamientos humanos existentes.

Después de 1989 y durante el gobierno de Jaime Paz se hicieron intentos relevantes por agilizar el funcionamiento del aparato administrativo estatal mediante marcos legales de organización de Gobiernos Departamentales. Por ejemplo se desarrolló la Ley de Administración Financiera y Control Gubernamental que establecía un sistema de control de todas las acciones de los gobiernos inferiores al nacional, que además de promovía acciones concretas respecto a la gestión. El objeto era dar más competencias a ese nivel territorial y suplir las corporaciones.

En este mismo periodo fue promulgada la Ley de Medio Ambiente, que por primera vez promovía la protección y conservación de los recursos naturales y el entorno, generando instrumentos y medidas para ello; entre los más relevantes de éstos estuvieron los primeros planes ambientales y de ordenamiento territorial con énfasis ecológico.

En otro ámbito, uno de los hechos más relevantes de la época fue la movilización

indígena de los más de veinte grupos étnicos de la zona oriental del país conocida como la “marcha por el territorio y la dignidad” en 1990 que recorrió más de 600 kilómetros de distancia atravesando el país desde las tierras bajas del oriente para llegar a La Paz en demanda de control sobre el territorio, propiedad de la tierra y reconocimiento de su cultura mediante la creación de entidades territoriales de autonomía indígena. Esta movilización logró del gobierno cuatro decretos que consistían en la restitución y delimitación legal de un conjunto de superficies denominadas Tierras Comunitarias de Origen¹⁴ (TCO's), agilización de procesos de saneamiento y titulación de tierras y la intervención de las instancias responsables de temas de administración de tierras agrarias.

Estos últimos hechos alentaron en 1994 una reforma constitucional que incorporó el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia a través del ajuste a la Constitución Política del Estado, aunque otras demandas como autonomía indígena, educación intercultural bilingüe y defensa de los recursos naturales fueron apenas consideradas.

En el ámbito propio de la planificación, los procesos metodológicos se fortalecieron mediante el lanzamiento de un grupo de instrumentos de carácter oficial, se empezó con la elaboración de los primeros planes de uso de suelo de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando financiados por organismos internacionales. El objeto era conocer las características geográfico-productivas del territorio amazónico preven-

¹⁴ La Tierra Comunitaria de Origen (TCO) es una modalidad de propiedad agraria reconocida por la Constitución Política de 1994, donde pueblos campesinos y comunidades indígenas desarrollan sistemas de organización económica, social y cultural comunitarias. http://www.constituyentesoberrana.org/3/noticias/tierra/012010/010110_1.html

do las primeras acciones de planificación para el desarrollo sostenible.

1994-2004, Reformas de segunda generación y participación popular

En las elecciones generales de 2003 resultaron vencedores los candidatos del tradicional MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas, convirtiéndose este último en el primer Vicepresidente de origen indígena del país. La postulación de Cárdenas, que iba acompañada de la promesa electoral de ampliación de la participación social y política de los indígenas y campesinos, era resultado indirecto del movimiento indígena reconstituido el año 1990 por la marcha mencionada.

Este nuevo gobierno promulgó un gran paquete de leyes conocidas como reformas de segunda generación. Éstas buscaban reorganizar el país sobre el paradigma participativo, la eficiencia administrativa, el desarrollo económico sostenible y dar continuidad al proceso de “modernización” del Estado mediante la capitalización de las empresas estratégicas (minería, hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte aéreo, etc.). La acción anulaba lo que el mismo partido había hecho 40 años atrás con la nacionalización.

Las leyes más cuestionadas fueron la Ley de Capitalización, la de Reforma de Pensiones y la de Hidrocarburos, esta última establecía que mientras el gas y el petróleo se encuentren en el subsuelo son de propiedad del Estado, pero éstos podían

cambiar de propietarios una vez que estuvieran en boca de pozo, de tal modo que se cedía el derecho de exploración, explotación y comercialización de estos recursos a las empresas privadas. Ello permitió que las empresas capitalizadoras obtuvieran el 82% de beneficios y dejaran el 18% para el Estado (CEDIB, 2006).

Además de las demandas de participación popular, las reivindicaciones de autogestión y autodeterminación, que eran exigencia de organizaciones campesinas e indígenas, se posicionaron también las peticiones de algunas organizaciones cívicas de la zona oriental del País (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) pidiendo autonomía administrativa para varias de sus instituciones, aspecto que habría de generar grandes conflictos en los años posteriores.

Sin duda éste fue el gobierno que desarrolló el más importante conjunto de medidas de la época, ellas reconfiguraron el orden político, territorial y administrativo del país. Su implementación significó la consideración y participación de nuevos actores, así como la creación de un conjunto de instancias e instrumentos que viabilizaran la planificación del país.

El año 1997 un nuevo gobierno asumió la dirección. El ex dictador Hugo Banzer y su partido ADN (Acción Democrática Nacionalista) asumieron la conducción del Estado gracias a una negociación y posterior pacto inter-partidario llamado la “mega coalición”. Sin embargo, el Presidente no pudo concluir su mandato debido a una enfermedad que le obligó a renunciar a su

cargo; delegó la jefatura del gobierno al Vicepresidente Jorge Quiroga que concluyó el mandato el año 2002.

El gobierno de ADN, en consonancia con el discurso nacionalista del partido, había prometido la recuperación del modelo de Capitalismo de Estado, no obstante, durante su gestión continuó y asentó la tendencia del libre mercado y de las privatizaciones.

El país se enfrentó a otro período de crisis, la economía disminuyó su ritmo de crecimiento que años antes había alcanzado relevantes niveles por el ingreso de capitales externos, cayeron los precios de productos de exportación (RRNN), se redujeron las inversiones privadas y se incrementó el déficit fiscal que promovió altas deudas internas.

Una medida importante de este gobierno fue la denominada “coca cero”, política que contaba con apoyo del gobierno de EE.UU en el ámbito económico como de ejecución. Ésta proponía eliminar el circuito coca-cocaína hasta finales del año 2002 pero su aplicación implicó una fuerte presión militar sobre los territorios tradicionalmente productores, de tal modo que la ejecución de la medida generó violencia y decenas de muertos, así como la promoción indirecta de movimientos políticos antagónicos al gobierno, sobresalía en el plano político el dirigente cocalero Evo Morales.

En ese contexto, en el año 2000 tuvo lugar el conflicto conocido como “guerra del agua” que enfrentó a la población del departamento de Cochabamba contra la propuesta gubernamental nacional y del

gobierno local (manejado por el partido NFR) de facultar a una empresa privada extranjera en la gestión, control de fuentes y distribución de agua potable y de riego. El conflicto duró más de dos semanas, paralizó la región y mostró la contundencia y fuerza de los movimientos sociales¹⁵ al lograr el retiro de la propuesta. El hecho coincidía con el nacimiento del movimiento antiglobalización en Europa y Estados Unidos contra las políticas neoliberales.

El año 2002 se realizaron nuevas elecciones nacionales. El MNR y Gonzalo Sánchez de Lozada nuevamente son elegidos, aunque esta vez el proceso se caracteriza por una “guerra política” entre las dos fuerzas más importantes de derecha (MNR y NFR); a la vez, el candidato indígena Evo Morales logra un segundo lugar en las elecciones como representante de los movimientos sociales y con ello una participación parlamentaria. En ese contexto, el nuevo gobierno tuvo que intentar llevar adelante una gestión en medio de relaciones conflictivas con los mismos partidos políticos del sistema y con los movimientos sociales, principalmente los de origen indígena campesino que habían adquirido vigencia y habían legitimado su protagonismo en cuanto a la toma de decisiones respecto al desarrollo del país.

En ese contexto, el gobierno debió enfrentarse a otra fuerte crisis política, económica y social, que desgastó más su ya cuestionada gestión. En febrero de 2003 la Presidencia anunciaba gravámenes impositivos de entre el 4,2 y el 12,5% sobre los salarios como una de las medidas para

¹⁵ *Un movimiento social es una forma de acción colectiva, y la existencia de una acción colectiva implica la preexistencia de un conflicto, de una tensión que trata de resolver –haciéndolo visible, dándole dimensiones- esa acción colectiva. Pero –importante llamada de atención- no cualquier conflicto desemboca en una acción colectiva que toma la forma de un movimiento social (Ibarra:2000).*

frenar la crisis; el rechazo al impuesto dio pie al enfrentamiento conocido como “febrero negro” que, sumado al incremento de precios de combustibles y la intención de vender gas a Chile (rival tradicional de Bolivia desde la guerra del Pacífico), en el siguiente octubre produce la “Guerra del Gas” hecho que resultó en la movilización de varios y diferentes movimientos sociales en el área rural y urbana, episodios que llevaron a una fuerte represión que terminó con decenas de muertos y heridos. El gobierno dio un paso atrás en su intención, pero la insurrección popular ya levantada terminó derrocando al Presidente.

El gran movimiento deslindó en la constitución de la denominada agenda de octubre, documento que establecía la necesidad de conformar una Asamblea Constituyente; una férrea defensa de recursos naturales, la recuperación de los hidrocarburos y el gas; la reconstitución de tierras y territorio, recursos hídricos y la necesidad de construir y posibilitar autonomía de pueblos indígenas. Sin embargo, la demanda de autonomía es apropiada también por los líderes cívicos y también terratenientes emplazados en la zona del oriente que, preocupados por el avance de los movimientos sociales en la zona occidental y la posibilidad de que accedan al poder, construyen un discurso autonomista ante el peligro de perder tierras ocupadas desde los años 1950, cuando la Revolución Nacional desplazó terratenientes hacia el oriente del país.

La huida del Presidente Sánchez de Lozada da lugar a la sucesión constitucio-

nal en el mandato del gobierno. Asumió el Vicepresidente Carlos Mesa, que debía enfrentaba a una profunda crisis de vigencia de los partidos políticos tradicionales y la emergencia de actores articulados a los movimientos sociales. Su gestión fue débil, por su origen político (candidato invitado del MNR) no poseía representantes en el Congreso Nacional, lo que le impedía ejecutar políticas trascendentales. El carisma del Presidente y una coyuntura internacional acorde a los intereses del país dan a los primeros meses de gobierno relativa estabilidad, hay una recuperación de indicadores macroeconómicos y racionalización del gasto público. No obstante, la crisis se acrecienta cuando el gobierno no logra dar respuesta a las demandas de convocatoria a la Asamblea Constituyente, crece la tensión en los sectores sociales por la recuperación de hidrocarburos y se amplían las demandas de autonomía departamental de las regiones del oriente.

Aún con la crisis mencionada, en diciembre de 2004 se realizan las elecciones municipales y departamentales correspondientes, por primera vez son elegidas por voto directo autoridades departamentales. Los prefectos elegidos constituyen el contrapeso político departamental al tradicional centralismo del Estado. La elección de algunos de ellos repercute directamente en la llamada Agenda de Enero de 2005, siendo ésta un conjunto de medidas y demandas cuyo objeto central era lograr para los departamentos autonomía administrativa, política y de gestión independiente del gobierno central; Santa Cruz, por ejemplo,

organizó de manera independiente un Referendo Autonomico impulsado por su Prefecto y entidades cívico-regionales. Este referendo consultaba sobre la necesidad de separación del departamento respecto al país mediante una figura de autonomía similar a un modelo federal. Se pretendía que la autonomía diera competencias al gobierno departamental en el control total de los recursos naturales, distribución y saneamiento de tierras, captación directa de recursos económicos sobre recursos estratégicos, etc. El conflicto y la situación de ingobernabilidad provocó la renuncia de Carlos Mesa y la asunción de Eduardo Rodríguez (presidente del Poder Judicial) como última opción de sucesión constitucional, quien tenía la función principal de viabilizar nuevas elecciones generales e intentar frenar la larga etapa de crisis.

Políticas públicas

De las políticas públicas desarrolladas entre 1994 y 2004 por los gobiernos del MNR y ADN sobresale el paquete de leyes denominado “Reformas de Segunda Generación”, en ese conjunto destacan la modificación a la Constitución Política del Estado de 1994, la participación popular, la capitalización de empresas públicas, la reforma educativa, (estas tres últimas de 1994), la organización y descentralización del aparato administrativo de 1995, la Ley de Municipalidades de 1999, la reforma de pensiones y la Ley INRA de Reforma Agraria entre otras.

La modificación a la Constitución Política del Estado tuvo un avance importante al reconocer a Bolivia como país pluricultural y multiétnico y establecer un marco adecuado para la implementación de las reformas posteriores como la Ley de Reforma Educativa que reconocía y posibilitaba oficialmente la educación intercultural bilingüe. Otras reformas fundamentales de ese proceso se explican a continuación:

Ley de Descentralización Administrativa n° 1654

La Ley implicó la delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo del gobierno central hacia los gobiernos menores respecto a la regulación del Régimen de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, el establecimiento de una estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel prefectural y la supresión de competencias, bienes inmuebles y otros activos de las Corporaciones de Desarrollo. El régimen de recursos económicos y financieros departamentales fue articulado a la Ley de Participación Popular.

Ley de Participación Popular n° 1551

La Ley de Participación Popular pretendía lograr una plataforma de participación amplia desde todos los grupos de población, en especial del ámbito rural, mediante su articulación al aparato y sistema político del país. Los primeros efectos fueron el respaldo a la definición constitucional de crear nuevas estructuras administrativas y la posibilidad de descentralización administrativa, el desplazamiento de tareas y decisiones a los nuevos niveles, la creación de gobiernos municipales

¹⁶ *Unidad de administración territorial inferior al municipio creado por la Ley 1551.*

¹⁷ *A los efectos de la Ley 1551 de Participación Popular y de acuerdo al D.S. N° 23858 se entiende por Organización Territorial de Base a la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado que comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada. Son Organizaciones Territoriales Base las los Pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales.*

con funciones y responsabilidades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas dentro de las nuevas jurisdicciones territoriales, así como la delegación de competencias específicas en el desarrollo local a la población organizada.

Esta medida se justificaba en conocimiento de que hasta ese momento, el país contaba con 112 provincias, 294 secciones de provincia y 1.408 cantones a nivel político-administrativo y los brazos del Poder Ejecutivo llegaban solamente a las capitales de departamento, mientras que las representaciones de unidades inferiores como los subprefectos y los corregidores en los cantones eran solo nominales y con responsabilidades policiales más que administrativas. De todos los asentamientos humanos existentes, únicamente los poseedores de población mayor a 2.000 habitantes eran considerados municipios, llegando a 124 los existentes, de ellos sólo 24 (ubicados en las capitales de departamentos y en capitales de provincias) tenían alguna capacidad de gestión administrativa por los recursos que poseía (Molina, 1994).

Inmediatamente después de la Ley, el país contaba con 314 municipios con administraciones municipales designadas como gobiernos locales autónomos. Su autonomía implicaba elecciones libres, constitución de un Concejo Municipal y de Alcalde, captación de recursos y en la administración, la planificación de los ámbitos de infraestructura, salud, educación y territorio.

El aspecto más relevante de la Ley es que permitió la participación social en todos los niveles y ámbitos del Estado, participación en planificación, participación en gestión y participación en el control de los recursos. Se puede decir que fue un marco legal que facilitó y obligó a generar lazos y redes de gobernanza, promoviendo y

consolidando la participación de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país.

Efecto territorial

El principal efecto de la Ley fue el ordenamiento administrativo territorial del país mediante la municipalización del territorio nacional sobre base de las antiguas secciones de provincia, esto se realizó mediante la definición de los municipios como figuras administrativas que debían organizarse en distritos¹⁶ bajo criterios productivos, urbanos, de preservación e indígena o de acuerdo a la existencia de una actividad económica fundamental (Pardo, 1997:53). Por otro lado, se promovió la incorporación de las comunidades campesinas y juntas urbanas de base territorial al ámbito administrativo oficial bajo la figura de Organizaciones Territoriales de Base¹⁷ (OTBs); éstas se consideraban las piezas centrales de la nueva estructura territorial, haciendo posible el reconocimiento legal de comunidades y sindicatos campesinos, capitanías (área rural) y juntas vecinales (área urbana) como organizaciones con estructura y funcionamiento propios emplazados en los nuevos municipios.

Esta re-organización del país permitió la conformación 314 nuevos municipios, pero implicó muchos conflictos a la hora de definir límites. Las secciones de provincia nunca habían sido delimitadas oficialmente y sus bordes eran en su mayoría referencias históricas, arcifinias o imaginarias. Pero ahora la proporción territorial y la cantidad de habitantes significaba transferencia de recursos económicos desde el gobierno central, hecho que resultó en que todos los nuevos alcaldes o prefectos entraron en la dinámica

delimitadora de sus territorios, ello creó fricciones respecto a la definición de fronteras junto a algunos problemas sociales. El fenómeno dio pie a la creación de instancias responsables de la delimitación y a la promulgación de una Ley de límites (n° 2150), sin embargo, a la fecha no se ha tenido el éxito esperado.

Entre las críticas principales a esta medida se puede mencionar según Torrico (2003:85) que si bien la Ley reconoció las organizaciones comunitarias, en ningún momento consideró la iniciativa de ellas en el diseño de la misma. Ésta define hasta el último procedimiento para la participación, empezando con los sujetos, los momentos, las funciones, la forma de presentar reclamos, solucionar conflictos y ejercer control social. También fue una medida que logró en algunos casos sustituir a los sindicatos (organizaciones políticas) por organizaciones territoriales y dividir la organización social. En muchos casos aisló legalmente territorios comunales, impuso límites en medio, creó fronteras y desintegro la organización interna de muchas de ellas.

En fin, el establecimiento de municipalidades y prefecturas como instancias administrativas responsables de los municipios y departamentos (entidades territoriales), dejó en el olvido a las anteriores provincias, secciones de provincia o cantones que pasaron a ser meras referencias geográfico-históricas. Los departamentos y municipios se constituían en las únicas unidades políticas administrativas legales y factibles de prospectiva. Esta competencia resultó en la formulación de un Sistema Nacional de Planificación que organizó todos los aspectos técnico-jurídicos de este campo.

Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)

El SISPLAN es un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general y de orden político, técnico y administrativo. Establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones y la asignación de recursos públicos respecto a la definición de políticas de desarrollo.

El SISPLAN dispone de tres niveles oficiales para la administración y planificación que deben seguir los principios coordinación, subsidiariedad, integralidad, participación e integración a través de un conjunto de tipos de planes específicos como los dispuestos a continuación:

Nivel	Planes Socio Económicos	Planes Territoriales
Nacional:	PGDES -	PNOT
Departamental:	PDDDES -	PDOT
Municipal:	PDM -	PMOT

El Plan General de Desarrollo Económicos y Social (PGDES), el Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDDES) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) corresponden al ámbito del proceso de planificación socioeconómica que, de acuerdo al SISPLAN, deben ser articulados a los planes territoriales como el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) como estructura nacional

que articula los ámbitos espacial y socioeconómico en la planificación del país.

Ley de Municipalidades n° 2028

La Ley de Municipalidades promulgada en 1999 tenía el objeto de regular el régimen municipal a través de la organización de sus competencias y atribuciones en los ámbitos de patrimonio, propiedad y dominio público; así como el control social de recursos fruto de la participación.

La Ley define al municipio como la unidad territorial mínima, política y administrativamente organizada y daba a la municipalidad la competencia principal de contribuir en la satisfacción de las necesidades colectivas, garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible, además de formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos concordantes con los objetivos departamentales y nacionales en todos los ámbitos del desarrollo.

Una nueva competencia importante era la responsabilidad municipal en la conservación del medio ambiente y la previsión de una ocupación racional del territorio respecto al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Ley INRA n° 1715

Históricamente el tema tierra y la falta de acceso a ella por parte de los indígenas fue el tema de debate y razón de muchas políticas públicas. La Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) tenía como objetivos fundamentales permitir el acceso a la tierra a quien no la tiene o la posee insuficientemente, otorgar seguridad

jurídica al poseedor y garantizar el uso sostenible del recurso tierra.

La Ley INRA, de acuerdo a su texto, representaba un importante salto cualitativo en el país al reconocer el derecho de los pueblos indígenas y originarios a la tierra en busca del logro de su sustento, recreación de su hábitat y su cultura, preservando la diversidad, la multiétnicidad y la pluriculturalidad que la constitución ya rezaba. Reconocía la inequidad existente y otorgaba el derecho preferente al campesino para recibir gratuitamente la tierra en dotación al indígena la Tierra Comunitaria de Origen y al colonizador, su parcela a valor concesional.

En teoría se oponía a todas las iniciativas de continuar con campos ociosos y cantidades inmensas de hectáreas de tierra mediante la posibilidad de acceso más democrático. La Ley iría a promover el desarrollo agropecuario del país. Sin embargo, era fuerte también el énfasis en legalizar el “latifundio productivo” mediante esta Ley que seguía permitiendo ello a título de cumplir con la función económica y social (Urioste, 2008).

El gobierno de Sánchez de Lozada apostaba por un proyecto asentado en la agro-industrialización, apuntando a algunos monocultivos (por ejemplo, soya) y apoyando a pocos agroindustriales que, con el pretexto del incentivo económico, eran beneficiados con grandes porciones de tierra generalmente utilizadas con fines especulativos o mantenidos como tierras de “descanso”. Otro de los aspectos observados fue lo relativo a la proyección de crecimiento de la propiedad de la tierra. Esta proyección se orientaba a que las medianas propiedades se convirtieran en grandes; cuando en el caso de los valles o el altiplano, indígenas o campesinos solo poseían superfi-

cies consideradas como pequeñas o minúsculas propiedades y no estaba contemplada su proyección de crecimiento, dando lugar a la mayor fragmentación y, a corto plazo, la no satisfacción de necesidades que incentivaba la migración del campo a la ciudad.

La Ley y sus reglamentaciones fueron también muy ambiguas en la definición de algunos aspectos, por ejemplo, las áreas de descanso. La institución operativa (el INRA) no podía delimitar las áreas mencionadas y ello daba la posibilidad a los grandes propietarios de justificar mediante esta figura miles de hectáreas y además demandar más tierra. En el caso de la actividad ganadera, se contaba como tierra útil solo las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado, sin embargo, el Estado, con el fin de promover su desarrollo (y ampliando sus propiedades privadas), dotaba cinco hectáreas más de tierra por cabeza de ganado (Íbid.).

El Estado no reconoce el latifundio, sin embargo, la Ley INRA no determinó con exactitud qué entendía por latifundio y se quedó en la interpretación legal, esto resultó en que los gobiernos en sus política agrarias solo buscaron revertir tierras ociosas o latifundios improductivos, mientras que los latifundios con función económica contaban con la protección.

La Ley, desde su redacción, y en su aplicación consideró las costumbres o derecho consuetudinario, siempre y cuando no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional. Sin embargo, toda la estructura social, jurídica y legal fue desarrollada en contra de las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y no permitió las iniciativas locales y desconoció recurrentemente cualquier forma al margen de la oficial.

La Planificación durante las reformas de segunda generación

El PGDES, El Cambio para Todos (1994)

La Constitución Política del Estado ponía en vigencia al Plan General de Desarrollo económico y social, como principal instrumento orientador del desarrollo del país. Este plan, enmarcado en el Sistema Nacional de Planificación mencionado, fue puesto en vigencia y aprobado poco tiempo después de la asunción del gobierno del MNR. El PGDES, se diferenció de los anteriores planes (EDES y END) en la integralidad de sus propuestas y el planteo de un nuevo paradigma: El desarrollo económico sostenible. Sus objetivos eran el mejoramiento de la calidad de vida de la población sobre pilares de democracia, justicia social y solidaridad. Para ello se planteaba un conjunto de acciones para la inserción de país en el ámbito internacional, transformación productiva, igualdad de oportunidades, ampliación y perfeccionamiento de los ámbitos democráticos con participación, aprovechamiento racional de recursos naturales y preservación del medio ambiente.

El Plan se enmarcaba, de acuerdo a sus promotores, dentro un nuevo enfoque de planificación y consideraba de forma integral ámbitos económicos, políticos, sociales y ambientales; asentados sobre la participación e inversión pública respecto a la programación de operaciones para alcanzar objetivos a un corto, mediano y largo plazo. Sobre ello sus principales propuestas giraron alrededor del objetivo de consolidar la economía de mercado, asentar y generalizar los procesos de planificación de políticas públicas, promover la participación y preservar el medio ambiente.

Las principales disposiciones del Plan fueron la elaboración del Plan de Usos de Suelo para tierras bajas de la zona amazónica, la consolidación y reglamentación de la Ley de medio ambiente, la institucionalización de los procesos de planificación mediante la creación de instancias como el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible, la promoción de los procesos de ordenamiento territorial, la elaboración de “agendas XXI” para todos los niveles del territorio, la formulación de diversas metodologías de planificación y a diferentes niveles, los decretos de consolidación de políticas de estabilización económica, así como la reglamentación de la administración y control gubernamental que priorizaban la importancia de la planificación en todo el territorio.

En el mismo ámbito, otro de los elementos importantes de este proceso fue la posibilidad de articular procesos prospectivos de distintos niveles (nacional/PGEDS, departamental/PDDES Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social y municipal/ PDM Plan de Desarrollo Municipal), e integrarlos con todos los sectores así como la complementación con el ordenamiento territorial.

El PGDES, Bolivia XXI: País socialmente solidario 1997-2002

Esté nuevo Plan, formulado bajo el gobierno de Hugo Banzer y desarrollado durante la gestión de Jorge Quiroga, según su texto proponía la construcción de una economía social de mercado sobre principios de diálogo y concertación, buscaba la disminución de la pobreza urbana y rural, impulsaba la economía con transparencia y eficiencia. Pero más allá de la formulación discursiva,

se debe indicar que en esencia el nuevo plan no se diferenció en nada de los planteamientos de la economía de libre mercado.

Como la mayoría de las políticas públicas de este tipo, repetía la necesidad de generación de empleo, ciudadanía activa, seguridad humana, etc. Mientras que entre sus principales pilares resaltaban el énfasis en la seguridad ciudadana y erradicación de coca excedentaria de las áreas dispuestas para el cultivo tradicional, hecho que como vimos resultó en grandes problemas para el gobierno y el surgimiento de más movimientos sociales.

Sin embargo las principales políticas del Plan resultaron en la promulgación de la Ley de Municipalidades y la Ley del Dialogo que fue una política que atenuó los conflictos sociales de aquel momento estableciendo acciones de Estado para promover un crecimiento equitativo y de reducir la pobreza, además de intervenir en los órganos públicos responsables de la ejecución de los programas destinados a instituir el Diálogo como mecanismo permanente de participación social y diseño de políticas públicas.

Asimismo se promovieron normativas para el ordenamiento territorial y formas de intervención de áreas protegidas bajo la corriente de sostenibilidad ambiental, así como apoyo en la formulación de planes departamentales y municipales de desarrollo de segunda generación.

EBRP, Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2002-2003

En el contexto de una importante crisis política y social, el corto periodo de Gonzalo Sánchez de Lozada no produjo un Plan, sino que inició la revisión de la Estrategia de Reducción de la

Pobreza anterior bajo el énfasis de las metas del milenio del año 2000.

La Estrategia promovía la economía de mercado con énfasis en la territorialización y operativización de las metas, priorizando las responsabilidades económicas en temas productivos, de ingreso y generación de empleo.

La política pública más relevante en el ámbito territorial fue la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), política de corte economicista y productivista que, de acuerdo a Urioste (2000), no distinguía actores y todos eran productores, sin reconocimiento a campesinos, indígenas, identidades culturales y étnicas o tipo de productores. La estrategia estaba orientada hacia los productores agrícolas y a dinamizar sus cadenas productivas en busca de dinamizar economías y crear excedentes en áreas que ya habían tenido potencial productivo como la soya, que no tenían los campesinos minifundistas.

La ENDAR carecía de una dimensión espacial, el enfoque territorial era casi nulo, no indicaba dónde, cuándo, ni qué superficies y hacía más énfasis en redes desde el productor primario hasta el nicho de exportación, cuando el grupo agroexportador se limita a una muy pequeña cantidad de familias sin involucramiento de otros actores y emplazadas predominantemente en el oriente del país.

Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DN-BP)
2003-2006

Durante los gobiernos de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez no se produjo ninguna política pública estructural y menos durante la corta gestión del último mencionado. El gobierno de Mesa

promovió el diálogo nacional productivo, como una estrategia para intentar frenar la gran crisis. Bajo el paradigma del dialogo buscaba consensos con los grupos opositores, principalmente los movimientos sociales, sin embargo, se continuó con la implementación de la anterior EBRP además de la profundización de la ENDAR.

Pero es importante mencionar que el más relevante aspecto desarrollado en el campo de la planificación fue el apoyo a los procesos participativos en espacios sub nacionales con metodologías de ciclo corto y principalmente incorporando actores indígenas y mujeres en los procesos.

Como se observó, la década descrita fue el espacio temporal que permitió la modificación de la mayoría de las estructuras del país, tanto en los ámbitos político, social, económico, cultural, como territorial. La implementación de varias políticas públicas implicó una ingeniería que permitió el reconocimiento de los otros actores del Estado todavía aparente. Permitió también que sus demandas fueran el eje de la nueva configuración estatal. No obstante, el otro elemento estructural fue la implantación de un modelo económico que, más allá de su validez, significó la enajenación de los Recursos Naturales del país y en ese tanto condicionó el desencadenamiento de hechos más adelante descritos.

2005-2010, La construcción del Estado plurinacional

El incipiente 4% que, en las elecciones generales y legislativas de 1999, logró posicionarse a Evo Morales como diputado nacional

¹⁸ *Indígena aymara que en 1781 lideró un levantamiento contra las autoridades coloniales en Bolivia, junto a su esposa Bartolina Sisa.*

¹⁹ *Vuelta al Mundo, de acuerdo a la definición de Hugo Sepúlveda, el Pachacuti "representa un cambio profundo en el ser humano. Una especie de renacer de las personas que se produce a partir de un fenómeno climático o un gran movimiento social que deriva en una transformación total de las conciencias, y por ende afecta a toda la sociedad establecida". Pacha en aimara significa Tierra, Mundo; Cuti re-torno o vuelta.*

²⁰ *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.*

y el 20% del año 2002 se convertían en las elecciones de 2005 en un 54% que llevó a la presidencia del país al primer indio mestizo de la historia de Bolivia. Según él la frase "Volveré y seré millones" que Tupak Katari¹⁸ había expresado se hacía realidad y devolvía el poder al indio, era el tiempo del Pachacuti.¹⁹

El gobierno de Evo Morales comenzó con una alta aceptación popular y con la esperanza de cumplir con los puntos de la agenda de octubre que habían sido parte de su campaña. Su posición anticapitalista y de izquierda lo posicionaban cerca de los presidentes latinoamericanos de la misma filiación política; Cuba y Venezuela eran sus primeros aliados y respaldaron política y económicamente la mayoría de sus planes de inicio.

Su primera acción significativa tuvo lugar el 1 de mayo del 2006, cuando ponía en vigencia el Decreto Ley de Nacionalización de los Hidrocarburos, cumpliendo así la primera promesa electoral. Esta acción sorprendió a Brasil, España e instancias internacionales como el FMI que tenían intereses sobre los hidrocarburos. El Estado recuperaba la propiedad, posesión y el control total y absoluto de los recursos hidrocarburíferos.

La norma obligaba a las empresas extranjeras y/o privadas que explotaban yacimientos nacionales a entregar la producción total a YPFB,²⁰ siendo esta ahora la encargada de comercialización los hidrocarburos, definiendo las condiciones, volúmenes y precios para el mercado interno e internacional además de la industriali-

zación. El instrumento legal invertía las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos n° 1689 promulgada por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en 1996, y permitía al Estado boliviano mantener el 82% de los ingresos dando a las petroleras derecho del 18%. Se daba un giro de 180° respecto a las condiciones anteriores.

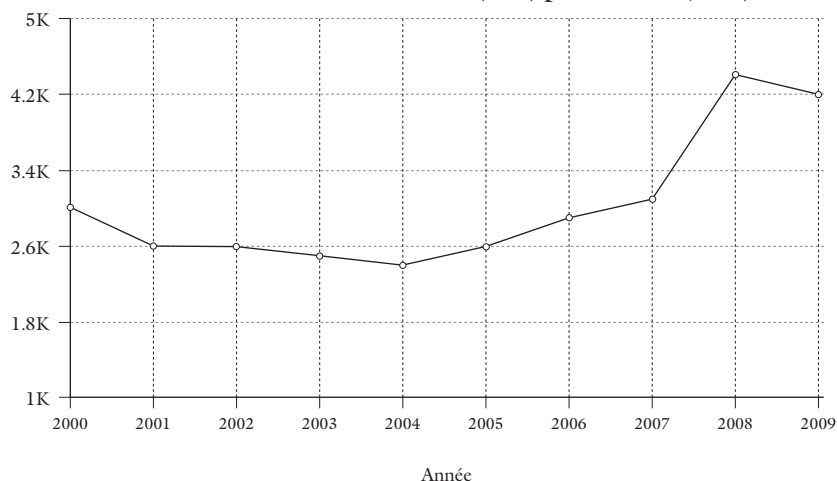
La dinámica nacionalizadora continuó los siguientes años con otras empresas, algunas de ellas fueron ENTEL (telecomunicaciones), REPSOL, YPF (petróleo), refinerías de Cochabamba y Santa Cruz, Corani, Guaracachi y Valle Hermoso (generadoras de electricidad), además de la empresa distribuidora de electricidad de Cochabamba, entre otros.

La política económica manejada por el Estado empezaba a tener éxitos, la creación de empresas estatales, la sustitución de importaciones y crecimiento de exportaciones (en el ámbito de los RRNN), aceleraba los índices de crecimiento.

El Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia, pese a la crisis internacional, crecía un 4% en 2009, según las estimaciones hechas por el FMI. Sin embargo, la posición oficial del Ministerio de Planificación de Bolivia indicaba que la tasa de crecimiento boliviana era una de las mejores en comparación al resto de países suramericanos. Por ejemplo, el PIB boliviano en los primeros seis meses de 2009 superaba a Uruguay (1,50%), Argentina (0,60%) y Perú (0,30%), que registraron tasas positivas.

De acuerdo a indexmundi éste fue el comportamiento del PIB/*per capita* en los últimos años:

Cuadro 2
Bolivia-Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant (US\$)



Année	Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant (US\$)
2000	3000
2001	2600
2002	2600
2003	2500
2004	2400

Fuente: indexmundi.com

Instancias como el BID reconocían el valor estratégico y económico de las políticas, Luis Alberto Moreno, su presidente, indicaba en 2009:

En América Latina y el Caribe hay un país que va a tener crecimiento económico positivo, hay un país que no sintió los efectos de esta crisis como los demás, hay un país que no ha tenido mermas en el empleo y que trata todos los días de mejorar más sus finanzas públicas y ese país es

Bolivia (...) Bolivia es el único que no ha sentido los efectos de la crisis global y tendrá crecimiento económico en Latinoamérica.²¹

Al igual que los hidrocarburos nuevas normativas eran aplicadas al ámbito de la tierra, siete decretos sobre la distribución eran emitidos en junio de 2006, ellos contemplaban la titulación de tierras estatales a nombre de campesinos y la expropiación de latifundios para su redistribución.

²¹ http://www.hidrocarburos.gob.bo/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=159:presidente-del-bid-resalta-la-politica-economica-del-gobierno-nacional&catid=65:inversiones

²² <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/6.html>

En el marco de la política social de austeridad, una de sus primeras acciones fue la reducción de salarios del ámbito público jerárquico en un 57%; existiendo una ley que indica que ningún empleado puede percibir salario mayor al del Presidente (aprox. US\$ 1850). Otra de las acciones importantes fue la campaña de alfabetización llamada “Yo, sí puedo” que con el apoyo del gobierno de Cuba habría erradicado en 100% el analfabetismo del país el año 2008, sin embargo, la ONU y sus indicadores de desarrollo humano 2010 no corroboran este dato aunque relevan un mejoramiento.²²

Los programas sociales más importantes fueron los bonos directos, resultado de la nacionalización y sus excedentes. Ellos fueron dirigidos a estudiantes en edad escolar básica con un monto de dinero anual, un bono mensual y vitalicio a personas mayores de 60 años y finalmente el bono Madre-Niño que asegura la atención médica de madres gestantes y hasta dos años después del nacimiento del infante.

El campo más complicado para el gobierno de Morales fue el político. Si bien su elección puso fin a la ola de levantamientos sociales y protestas, por primera vez son elegidos nueve prefectos de departamentos, de los cuales seis son opositores. La prometeda “re fundación” de Bolivia implicaba construir una nueva constitución en co-gobierno con los autonomistas.

Al igual que la elección de prefectos, se viabiliza también la realización de un referendo nacional de consulta sobre la necesidad o no de autonomías departamentales en el país, donde el “No” a las mismas gana

en cinco departamentos y el “Sí” queda en los departamentos de prefectos opositores (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando).

Sin embargo, el tema más complejo de la primera gestión fue la construcción y consolidación de una nueva Constitución, proceso iniciado el año 2006 mediante la elección de representantes para la conformación de la Asamblea Constituyente. En esta elección el partido Movimiento al Socialismo (MAS) de Morales obtiene junto con sus aliados un 50,7% que significaba 151 de los 255 puestos. La mayoría de los asambleístas eran de origen indígena campesino.

El 6 de agosto del mismo año se instala la Asamblea en Sucre y da comienzo a una de las batallas políticas más duras de la historia contemporánea del país. Los eventos más significativos fueron aquellos que enfrentaron a la clase media ciudadana contra ciudadanos de origen indígena campesino. En paralelo surge de entre los grupos de población que se denominan autonomistas y no autonomistas, un conjunto de movimientos que se enfrentan violentamente en diferentes ciudades del país dando inicio a la larga ola de violencia.

En enero de 2007 en Cochabamba sucede uno de los enfrentamientos más importantes entre los grupos de choque del prefecto Manfred Reyes Villa (promotor de autonomía) y campesinos seguidores de Evo Morales, esto resulta en centenas de heridos y algunos muertos, más una clara segregación étnica y socio espacial en ciertos sectores de la ciudad capital.

En mayo de 2008 alrededor de 40 indígenas y campesinos que se encontraban en la ciudad de Sucre y en camino hacia la plaza central fueron golpeados y humillados, obligados a desnudarse, a besar banderas de Sucre, a gritar estribillos en contra del gobierno y quemar su bandera indígena, sus ponchos y otros atuendos propios de su cultura. Los actos fueron hechos con clara violencia, racismo y discriminación. La razón era que representaban étnicamente al gobierno y a la mayoría de la Asamblea Constituyente que no aceptaba la propuesta de mover la Sede de Gobierno de ciudad de La Paz a Sucre.

La sucesión de eventos habría de alcanzar su cúspide el 11 de septiembre del mismo año en la ciudad de Cobija (Departamento de Pando), cuando se produce una masacre de indígenas bajo responsabilidad del personal de la prefectura, el mismo termina con 19 personas muertas y 53 heridas. Este hecho fue condenado por la UNASUR, la OEA y la CIDH, resultó en la expulsión del Embajador de Estados Unidos Philip Goldberg, culpado por el gobierno de financiar todos los hechos. El gobierno no dio pruebas de su acusación, sin embargo, a partir de la expulsión del diplomático mencionado, los hechos violentos se redujeron considerablemente.

Al final, el conjunto de eventos es cerrado temporalmente en abril de 2009 cuando en la ciudad de Santa Cruz es asesinado por la policía nacional Eduardo Rosza, de origen húngaro-boliviano y supuesto promotor de un movimiento armado separatista del país financiado por los principales

dirigentes autonómicos del oriente (según el gobierno),²³ dejando una oposición política coyunturalmente reducida. Pero los últimos meses surgen hipótesis fundamentadas que dan cuenta de que el gobierno nacional habría promovido el inicio del movimiento separatista –al que se unieron e incentivaron dirigentes cruceños– con el objeto de anular políticamente a todos los opositores.

Volviendo al tema económico se debe mencionar que los pasados meses de 2011 la nacionalización de los hidrocarburos se ha visto cuestionada. Los más recientes informes sobre hidrocarburos dan cuenta de que las reservas de gas que posicionaban a Bolivia como el tercer país más rico en este recurso resultaron equivocadas, poniendo al gobierno en conflicto, pues el sostén económico del proceso de refundación queda en cuestión, debiendo promoverse urgentemente nuevas exploraciones a través de la invitación de empresas extranjeras. Asimismo se pone en cuestión la sostenibilidad de la nacionalización cuando, administrada por el Estado, no pudo producir los suficientes carburantes para el consumo interno y se recurrió a la importación.

El problema más importante resulta del contrabando de los mismos. Desde el año 1993 los principales carburantes (gasolina y diesel) se benefician de subvenciones estatales que permiten tener en Bolivia uno de los precios más bajos de Sudamérica, pero causan también fugas por las fronteras que ocasionan su escasez. El gobierno afrontó el problema a fines de 2010 eliminando la subvención y causando a la vez el aumento en

²³ <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2009-07-22&idn=3110>

casi un 100% del precio de los mismos, y con ello el aumento escalado de los precios de toda la cadena económica y canasta familiar.

De ello resultan a inicio del año 2011 los primeros grandes levantamientos sociales que obligan a retroceder en la medida, pero causan una baja estrepitosa de popularidad de Morales, quien por primera vez se vio muy debilitado en su aceptación y gestión. Los movimientos sociales que lo habían posesionado en el poder cuestionan y comparan la medida con las disposiciones más duras de los gobiernos neoliberales, acusándolo de traición.

Políticas públicas

El ámbito de las políticas públicas tuvo como temas centrales la propuesta gubernamental respecto a la plurinacionalidad, autonomías, organización de los poderes, recuperación de recursos naturales, laicidad, organización territorial, tierra-territorio y participación. Estos temas fueron considerados por el Plan Nacional de Desarrollo y posteriormente por la Asamblea Constituyente, en clara oposición a las visiones autonómicas, económicas y organizativas de los departamentos del oriente del país representados por los prefectos opositores al gobierno y su visión de Estado.

Para mejor comprensión se presenta una explicación más precisa del Plan Nacional de Desarrollo, el proceso autonómico, la Asamblea Constituyente y Constitución Política que son la plataforma de todas las políticas posteriores.

Plan Nacional de Desarrollo

La propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) gira alrededor del reconocimiento de un orden estructurado sobre la base de un sistema colonialista y de un patrón de acumulación primario exportador, que habría enraizado en una profunda desigualdad social y exclusión de la población de origen indígena.

El objetivo fundamental del Plan era y es remover, desde sus raíces, la profunda desigualdad social y exclusión a través de una nueva retórica que propone un paradigma diferente.

El Plan hace una fuerte crítica a los procesos de planificación liberales desarrollados en Bolivia, y propone un tipo de planificación que no se funda en lo individual, pues éste habría partido históricamente de suponer que el estar *mejor*, siempre resultará en que algunos puedan estar *peor*, esto se da por el principio de escasez y necesidades ilimitadas. La posibilidad que tienen algunos de acceder a más de lo que necesitan y de otros a la imposibilidad de alcanzar lo necesario para vivir solo es justificable bajo una lógica de futuro *mejor* totalmente individualizada.

Entonces ¿sería posible concebir otro tipo de planificación que no sea la individual?

El PND propone desarrollar un proceso de “planificación social” mediante su postura holística, en el sentido de que se puede lograr mejores resultados y mayores a la de una postura individualista.

Esta postura holística se asienta en lo comunitario como elemento central y sobre ello construye un nuevo paradigma de desarrollo. Propone el cambio total, avanzar de la búsqueda del vivir mejor a lograr vivir bien.

Del “vivir mejor” al “vivir bien”

La noción de “vivir bien” es el sustento y fundamento del PND y se constituye en el aporte conceptual más importante frente a la concepción del individuo y de la sociedad. De acuerdo al Plan es un concepto que proviene de las culturas originarias que busca re-conceptualizar el alcance del “desarrollo”, sustituyéndolo por un concepto de consistencia cultural fundado en la sociedad real y en la naturaleza de la cual ésta es parte.

El “vivir bien” expresa la pluralidad del encuentro entre los seres humanos, por un lado, y entre los seres humanos y la naturaleza, por otro. Así que esta expresión significa “vivir bien entre nosotros” y al mismo tiempo “vivir bien con lo que nos rodea” y “vivir bien contigo”. Significados esencialmente disímiles al “vivir mejor” de la individualidad e incluso “a expensas” de los demás. El vivir bien supone entonces una superación de los contenidos etnocéntricos del desarrollo tradicional, sobre una visión cosmocéntrica desde los componentes comunitarios de las comunidades indígenas y las organizaciones y comunidades urbanas. Conllevaría una superación de la condición exclusivamente material y económica del desarrollo pasando a una dimensión afectiva y mental del crecimiento.

El PND dice que el “vivir bien” no debe confundirse con el “bienestar”, cuyo significado es esencialmente material, ya que se funda en la acumulación de bienes materiales.

Entonces el “vivir bien” incorporaría al desarrollo contenidos económicos, sociales y culturales de solidaridad, altruismo, reciprocidad, cooperación, habituales en la dinámica comunitaria. En ese marco resulta en una demanda de humanización del desarrollo advirtiendo que la diversidad

cultural permite asegurar la continuidad de la vida y responsabilidad social en la gestión pública. Sobre esa referencia paradigmática, los lineamientos del Plan denominado Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2010 se sostiene en cuatro pilares: La Dignidad, la Democracia y Participación, la Productividad y la Soberanía.

- El pilar Bolivia Digna: Parte del desarrollo social e implica la re-significación de la concepción de protección social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales. Asimismo busca la erradicación de la pobreza, de toda forma de exclusión y discriminación, marginación y explotación; pleno ejercicio de los derechos sociales, políticos, culturales y económicos; patrón equitativo de distribución del ingreso y riqueza en el marco de la solidaridad y reciprocidad y con una población en menor riesgo.
- El pilar Bolivia Democrática y Participativa: Está enfocado en la construcción del poder social territorializado a partir de buscar el reconocimiento de una sociedad plurinacional y comunitaria, donde el pueblo ejerce poder político desde su jurisdicción, revoca mandatos y ejerce control social sobre la gestión estatal y es corresponsable de su desarrollo.
- El pilar Bolivia Productiva: Está orientado a la conformación de la matriz productiva, integrada por la transformación de los recursos naturales en los sectores estratégicos en los cuales intervendrá el Estado como productor, dicha producción debería ser diversificada e integrada, basada en el trabajo y el conocimiento en los sectores generadores de empleo e ingresos; complementados por la vinculación y articulación productiva de las comunicaciones y el transporte, además

²⁴ *Macro-sectores: Económico-productivo, Socio-comunitario, Gestión de políticas institucionales e Inserción internacional.*

²⁵ *Gentilicio de los habitantes del departamento de Santa Cruz.*

²⁶ *Comité Pro Santa Cruz.* <http://noticiascivicas.blogspot.com/>

²⁷ *Estatuto Autonomo de Santa Cruz.* <http://www.eldeber.com.bo/2007/2007-12-15/autonomia.php>

de los servicios de financiamiento e innovación tecnológica.

- El pilar Bolivia Soberana: Se refiere al cambio en la orientación de las relaciones internacionales y las relaciones económicas externas. Respecto a la toma de decisiones propias y autónomas, relaciones dignas, armónicas y de equilibrio en el contexto mundial y consolida su soberanía alimentaria y energética.

Su énfasis territorial resalta cuando el Plan pretende dividir el país en 15 macro-regiones caracterizadas de acuerdo a factores geográficos y propone sobre ellas cuatro macro-sectores²⁴ para la ejecución de proyectos de inversión pública.

El proceso autonómico

El movimiento autonómico departamental cobró impulso en 2003 cuando un grupo de instituciones del departamento de Santa Cruz planteó la autonomía y la refundación del país a través de una publicación. El documento publicado indicaba que en la fundación de Bolivia hubo un movimiento federalista, pero como se trataba de una fuerza minoritaria, la Constitución Política del Estado de 1826 optó por un régimen unitario. Sin embargo, las ideas federales que tuvieron su origen en el sentimiento autonómico colonial, se mantuvieron a través de los años y los cruceños²⁵ eran quienes deberían revivir la demanda. De acuerdo a la propuesta cruceña, la Autonomía es una forma de mejorar el gobierno de un país con diferentes departamentos, con distintas realidades y necesidades. El modelo permitiría que la población de cada departamento pueda decidir sobre su futuro y tenga la posibilidad de elegir a sus autoridades departamentales y mejo-

rar la administración de los recursos económicos, dándose así una reacción más rápida ante los problemas y necesidades que se presenten en el departamento.

El manejo de los recursos sería atribución directa de cada departamento según su recaudación, tomando en cuenta la solidaridad con los departamentos pobres. En caso de aumentar el crecimiento del departamento, habría un aumento en dichas recaudaciones, entonces habría un aumento en inversiones, logrando así mejores servicios sociales, trayendo consigo una mayor producción, mayor trabajo y por ende mayores recursos para todos los habitantes del departamento.²⁶

Si bien la propuesta autonómica conlleva loables objetivos teóricos, los principales opositores a este modelo autonómico indicaban que los actores que proponían la figura solo buscaban consolidar un proceso sedicioso, divisionista y separatista porque estaba organizado por los representantes de las tradicionales élites terratenientes de Santa Cruz y los otros departamentos conocidos ese momento como la “media luna”, que tradicionalmente habían excluido al indígena y solo cuidaban sus intereses a través de proponer unos estatutos autonómicos que promovían la administración, disposición, distribución y saneamiento, es decir el control total y absoluto de los recursos naturales, incluyendo la tierra.²⁷ En ese contexto las autonomías adquirieron más importancia y legitimidad, cuando, en el año 2004, un primer cabildo multitudinario en Santa Cruz con centenares de personas, reclamó autonomía frente a la centralidad de La Paz, y cuando, en una segunda concentración al año siguiente, el Comité Cívico Santa Cruz crea una Asamblea Departamental que conduciría el nuevo régimen de autonomías departamentales. El mismo año

el presidente Carlos Mesa convocó a la elección directa de Prefectos y se promulgó la Ley que permitió incluir en la Constitución la figura de referendo y de Asamblea Constituyente.

Las demandas autonómicas se intensificaron con el triunfo de Morales y la elección del gobernador de Santa Cruz –principal opositor– en diciembre de 2005 cuando, por el resultado de las elecciones de los nueve prefectos, resultan electos seis opositores al gobernante nacional elegido. En 2006 se desarrolló el referendo nacional que consulta a la población si el Estado debería ingresar en un régimen de autonomías departamentales. En los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando ganó el “sí”, mientras que perdió en La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. En febrero de 2008 las autoridades de Santa Cruz convocan a referendo para validar los estatutos autonómicos departamentales, éste alcanza más del 80% de aprobación y la acción es imitada por las autoridades de los departamentos de Beni, Pando y Tarija.

La Asamblea Constituyente finalmente aceptó la demanda autonómica, sin embargo, contrapuso la figura mediante la introducción de un conjunto de niveles autonómicos al margen del departamental (regional, provincial, municipal e indígena) en la Nueva Constitución, debilitando, quitando competencias y fragmentando las propuestas departamentales.

La Asamblea Constituyente

El año 2006 la Asamblea Constituyente, elegida mediante voto ciudadano, instaló sus sesiones en la ciudad de Sucre mientras cabildos simultáneos en Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando demandaban autonomías de hecho. Los dirigentes de esas re-

giones anticipan su rechazo a la nueva Constitución del país que ignoraría el tipo de autonomía que ellos querían.

En noviembre de 2007 la Asamblea Constituyente aprobó en primera instancia el proyecto de nueva Constitución y autonomías en cuatro niveles, el cual es rechazado por los líderes de los departamentos opositores. Sin embargo, en diciembre del mismo año el oficialismo y aliados aprueban en grande la nueva Constitución.

En diciembre de 2007 se presenta el nuevo texto constitucional, mientras dos meses después Santa Cruz pone en vigencia el estatuto autonómico contrario a la Constitución nueva. Ello resulta en la toma de instituciones estatales, enfrentamientos entre población civil, limitaciones al manejo de cuentas departamentales, limitaciones a la entrada de Evo Morales al territorio departamental, etc.

En mayo de 2008 el Congreso nacional aprueba la convocatoria de dos referendos, uno sobre la aprobación de la Constitución y otro –que no había sido consensuado– sobre el tamaño de extensión máxima de propiedad agraria dando a elegir a la población entre cinco mil y diez mil hectáreas de tierra, pero los mismos son desautorizados por la Corte Nacional Electoral.

Finalmente se posterga el referendo aprobatorio de la Constitución y se busca compatibilizar el proyecto con los estatutos autonómicos. De la compatibilización resultan importantes ajustes que viabilizan el referendo de aprobación final en enero de 2009.

La Nueva Constitución Política del Estado

La Nueva Constitución es el decimoséptimo texto constitucional en la historia de Bolivia y

territorios 24

²⁸ *Aimara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movina, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.*

entra en vigencia el 7 de febrero de 2009, tras su aprobación con un 90,24% de participación y voto aprobatorio de un 61,43%.

Ella se divide en cinco partes:

- Primera Parte: Bases Fundamentales del Estado, Derechos, Deberes y Garantías
- Segunda Parte: Estructura y Organización Funcional del Estado
- Tercera Parte: Estructura y Organización Territorial del Estado
- Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado
- Quinta Parte: Jerarquía Normativa y Reforma de la Constitución

Los puntos más relevantes de acuerdo a nuestro tema de estudio son:

Calidad de Estado

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

El Estado pasa a organizarse en cuatro poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral y se constituye en un “Estado pacifista” que rechaza la guerra, aunque se reserva el derecho a la “legítima defensa”.

Se prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en el país. Se declaran como idiomas oficiales las 36 lenguas indígenas²⁸ además del español. Así mismo se establece que todos los gobiernos departamentales del país deberán uti-

lizar, como idiomas oficiales, una de estas lenguas además del castellano.

Reconocimiento indígena

- Una cuota de parlamentarios indígenas se establece por circunscripciones definidas por ley.
- Un sistema judicial indígena campesino, al mismo nivel que la justicia ordinaria, junto con un nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional que debe elegir miembros de los dos sistemas.
- El derecho a la autonomía y el autogobierno indígena, junto con el reconocimiento oficial de sus entidades territoriales e instituciones.
- Propiedad exclusiva de los indígenas de los recursos forestales de su comunidad.
- Reconocimiento de la Wiphala, bandera tradicional de algunos pueblos andinos como símbolo de Estado.

Organización territorial y autonomía

La constitución reconoce cuatro niveles de administración: departamental, regional, municipal y territorios indígenas originarios campesinos. La nueva autonomía implica elección directa de autoridades y derecho de administrar recursos naturales. La oposición ha señalado que estas reformas dividen al país en 36 territorios, junto con restarle a los departamentos sus competencias autonómicas.

Administración de tierras y latifundio

La constitución prohíbe el latifundio y no se permite la posesión de más de cinco mil hectáreas de terreno. Se hace énfasis en la eliminación de todo tipo de sistemas de servidumbre, semi-esclavitud

o esclavitud en la relación laboral o la propiedad de la tierra.

Nuevos derechos

La nueva Constitución reconoce los derechos de los grupos sociales del país, incorporando un lenguaje de género que iguala en condiciones a bolivianas y bolivianos.

Es relevante el establecimiento de los servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, servicio postal y servicios de telecomunicaciones como derechos humanos básicos, dando responsabilidad al Estado en la provisión de éstos. Ello anula (en el caso de acceso al agua y el alcantarillado) toda posibilidad de privatización o concesión de estos servicios o recursos.

Economía

Propone un modelo económico social y comunitario constituido por organizaciones estatales, privadas, sociales y cooperativas que garantizan la iniciativa privada y la libertad de empresa. Establece como uno de los roles de las organizaciones estatales administrar los recursos naturales y sus procesos asociados, junto con los servicios públicos constituidos como derechos. Privilegia la inversión nacional frente a la extranjera, y se promueve la economía cooperativa, la participación de cooperativas y grupos sin fines de lucro.

Recursos naturales

Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponde al Estado su

administración en función del interés colectivo. Sin embargo, existe la posibilidad de reconocer, respetar y otorgar derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.

Sobre los hidrocarburos, la administración y las ganancias producidas con ellos se convierten en propiedad del Estado. Todos los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización.

Otros

En la Constitución anterior la religión católica era reconocida como Religión Oficial del Estado, mientras que en la actual pierde su carácter oficial y se establece un Estado Laico con libertad de religiones y credos.

Efecto territorial

El gobierno de Evo Morales intentó cumplir con los puntos de la Agenda de Octubre a través de un conjunto de leyes de diferentes características. Una de las principales normas aprobadas en el ámbito territorial fue la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que modificaba la anterior Ley INRA en tanto la Asamblea Constituyente definía el nuevo marco.

Entre los principales avances de esta ley se pueden mencionar, la definición con mayor precisión del concepto de la Función Económico Social (FES), consolidación del derecho de propiedad a aquellos propietarios que cumplen con la FES, otorgación de un sentido eminentemente social al mecanismo de expropiación aplicable en casos donde pueblos indígenas tienen tierra insuficiente y cuando comunidades campesinas solicitan la entrega de pequeñas propiedades abandonadas, reafirmación de la norma respecto a la distribución y redistribución de tierras fiscales a comunidades indígenas originarias y campesinas, mantenimiento de la calidad de tierras comunales prohibiendo el parcelamiento y la venta de las mismas, incentivo al proceso de saneamiento individual iniciado varios años antes y reconocimiento y titulación colectiva de tierras.

Sin embargo, los cambios más importantes en cuanto a lo territorial son aquellos que resultan de las propuestas de la Nueva Constitución y de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que se describen a continuación:

La Nueva Constitución Política determina que Bolivia se organiza territorialmente en los cuatro niveles mencionados antes y delega diversas competencias ampliando el número de entidades territoriales.

Todas las entidades son de carácter autónomo y están constituidas por una Asamblea con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa, encabezada por un órgano ejecutivo. No obstante, es relevante mencionar que las competencias delegadas

respecto a las autonomías no fueron las demandadas inicialmente por los movimientos autonomistas.

Los departamentos y municipios mantienen sus límites y características territoriales, pero la constitución de regiones y territorios indígenas implican un conjunto de nuevas atribuciones administrativas y sociales sobre la jurisdicción de los municipios y por lo tanto una mayor fragmentación.

La región es conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento. Éste se constituye en un espacio de planificación y gestión, puede estar conformado únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. Las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, pueden conformar regiones metropolitanas.

La entidad Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) resulta del autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. La conformación de esta identidad implica un proceso administrativo de demanda sobre jurisdicción de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones y en la voluntad de su población. Esta entidad incluye el autogobierno autónomo de un territorio, aunque el problema fundamental es el desconoci-

miento de los límites de éstos, complicándose con ello su definición. En la mayoría de los casos tendería a sobreponerse a los municipios, aunque de acuerdo a la Constitución los territorios indígena originario campesinos pueden sobreponerse también a las regiones y adoptar esa cualidad.

En el ámbito propio de la administración, el Estado tiene la potestad y atribución de controlar y gestionar los RRNN más allá de las formas autonómicas existentes. Mientras que todos los niveles inferiores comparten atribuciones respecto a:

- Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional
- Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos en coordinación con los planes de los otros niveles.
- Planificación, construcción, mantenimiento y administración y ejecución de infraestructuras.
- Catastros en el ámbito de sus jurisdicciones.
- Administración y preservación de áreas protegidas en sus jurisdicciones.
- Administración del patrimonio cultural, tangible e intangible, en su jurisdicción.
- Planificación y gestión de la ocupación territorial.
- Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional

Todo lo mencionado es nuevamente reconocido y detallado a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

(LMAD) promulgada en julio de 2010, que establece el régimen de distribución de funciones político-administrativas de manera equilibrada y sostenible para la efectiva participación en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.

De acuerdo al Ministerio de Autonomías, la Ley ordena los niveles autonómicos sobre cuatro ejes fundamentales: el ordenamiento de la implementación de las autonomías, el régimen competencial, el régimen económico financiero y la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. Su implementación implica el establecimiento de gobiernos en todos los departamentos, regiones, municipios y TIOC (menos provincias) con unos regímenes competenciales y económicos que determinan y delegan todas las competencias de las entidades territoriales que hoy organizan Bolivia.

Al igual que la Ley de Participación Popular que, durante la implementación de la re-organización territorial produjo importantes problemas sociales y político-administrativos (que a la fecha no han sido resueltos), la Ley de Autonomías produce mayor fragmentación y deviene hipotéticamente en mayor indefinición de límites y superposición de competencias, respecto a la diversidad cultural del país y el reconocimiento de 36 diferentes nacionalidades. La ocupación desigual de superficies y disparidad demográfica de los grupos étnicos, la falta de definición de límites en todos los

niveles o la tardía elaboración –implementación– de sus cartas orgánicas autonómicas puede determinar el conflicto al ejercer las competencias.

En síntesis, el análisis de lo observado hasta aquí permite precisar que lo más significativo de este último proceso es el reconocimiento de los actores a quienes Zavaleta Mercado ha llamado los actores no considerados en el Estado Aparente. El transcurso de la gestión de gobierno de Evo Morales, auspiciado fundamentalmente por los movimientos sociales, ha significado cambios de carácter estructural.

El slogan de la “Revolución democrática y cultural” se ha materializado mediante la ejecución de medidas que permiten una estructura de Estado *sui generis*, asentada sobre un nuevo paradigma y un proceso de planificación social que gira sobre la visión holística del vivir bien, la justicia social y el equilibrio con la naturaleza.

Sin embargo, la puesta en marcha e instrumentalización de esta “Revolución” aún muestra en el ámbito económico un manejo de estilo keynesiano, que gira alrededor del mercado y aún no ha podido separarse de la dinámica iniciada el año 1985, aunque propone una visión comunitaria que todavía no ha sido experimentada a la fecha. El diseño de Estado sigue siendo un sujeto teórico, ya que su materialización aún sufre de debilidades en el aspecto económico e imposibilita a corto plazo verificar el éxito o no de esta propuesta de desarrollo.

Conclusiones

Los análisis anteriores mostraron cómo de una organización territorial político-administrativa funcional a los intereses del mercado y heredada de formas europeas, se pasa a una forma de organización particular, si bien mantiene nominalmente las figuras heredadas, incluye los territorios, organizaciones y costumbres históricamente olvidadas.

A manera de conclusión y a través de la referencia a conceptos mencionados al inicio, el texto siguiente hace un nuevo recorrido de los momentos descritos anteriormente pero haciendo énfasis en los aspectos político sociales de la construcción del territorio plurinacional. El objeto de esta última parte es explicar el devenir político social del Estado Aparente al Estado Integral.

Para comprender este acontecer, se debe entender el Estado como esta maquinaria que incluye una serie de elementos diversos, ya sean objetivos o materiales y etéreos. Los objetivos incluyen desde FFAA hasta sistema educativo. Los etéreos incluyen creencias, obediencias, sumisiones y símbolos también con efecto material. No hay Estado sin instituciones, éstas son la dimensión material, el régimen y el sistema organizado. Gobierno, parlamento, justicia, cultura, educación, comunicación, normas, procedimientos y materialidad administrativa dan la vida a esa función gubernativa. Pero también el Estado en su dimensión ideal son las concepciones,

enseñanzas, saberes, expectativas y conocimientos.

Detrás de la materialidad e idealidad, el Estado es relaciones y jerarquías entre personas respecto al uso, función y disposición de bienes, jerarquías en el uso, mando, conducción y usufructo de creencias como fruto de correlación de fuerzas. Un Estado funciona con estabilidad cuando cada uno de esos componentes mantiene su regularidad y continuidad, sin embargo, cuando esos componentes no actúan normalmente, no se articulan, su regularidad se interrumpe, falla la institucionalidad, etc. el Estado se quiebra y no funciona. Entonces se puede hablar de una crisis que requiere un cambio de Estado, una transición. (García Linera, 2010).

El concepto de Estado Aparente es un concepto marxista utilizado por René Zavaleta Mercado, éste llama Estado Aparente al tipo de institucionalidad que no sintetiza ni resume a la totalidad de las clases sociales de un país y representa solamente a una parte de la estructura social, dejando al margen de la representación a una mayoría. En otros términos es la inexistencia de un óptimo Estado-sociedad civil. El Estado toma forma patrimonial que representa y es “propiedad” solo de una parte de la sociedad, en tanto que el resto de la sociedad (indígenas, campesinos y obreros) está al margen de dicho Estado, sin ninguna posibilidad de mediación ni de representación, pero desarrollando sus propias políticas, normas y formas de organización, subordinados por el Estado oficial (Ibíd.).

El Estado Integral de Gramsci, en su sentido orgánico y más amplio, es entendido como el conjunto formado por la sociedad política y la sociedad civil que incluye además varias cosas, pero en particular implica una óptima relación entre cuerpo político estatal y sociedad. Este tipo de Estado implica también una creciente pérdida de las funciones monopólicas para devenir en funciones administrativas y de gestión de lo público (Ibíd.).

Ahora bien, las crisis de Estado no se solucionan solamente con un cambio de gobierno o un cambio de administración de la maquinaria como tradicionalmente se hizo, sino que, en el caso boliviano, ello ha implicado un cambio de estructuras de poder. Los últimos 60 años y de manera más activa los últimos veinte se ha logrado este cambio de estructuras. La transición ha devenido también en la metamorfosis del territorio, en el ámbito político social la transición ha pasado por las etapas siguientes, de acuerdo a García Linera:

1. El develamiento de crisis de Estado, cuando la pasividad y la tolerancia del gobernado hacia el gobernante se ha debilitado.
2. La creación de escenarios, cuando hay la aceptación de otros esquemas que cuestionan el poder. Los movimientos sociales han sido capaces de movilización y expansión territorial.
3. La crisis estructural, cuando el Estado ha legitimado como lenguaje social la protesta, el rechazo y el malestar.

4. El proyecto unificador, cuando ha surgido un proyecto político no cooptable, con capacidad de articulación política y generación de expectativas colectivas.

El proceso más largo fue el llamado develamiento de crisis. Si bien la independencia del territorio boliviano se consigue a sangre y fuego, son predominantemente indígenas quienes luchan por esta independencia, sin embargo, se construye un país con base en intereses de una minúscula oligarquía que gobierna utilizando la fuerza indígena para sus propósitos. La independencia no había significado para el indio un cambio sustancial, solo habían pasado de manos de los españoles a manos de las nuevas élites americanas, quienes también se organizaban alrededor de la explotación de los recursos naturales pero ya no respondían a la corona, sino que dependían solo de sus intereses. Sobre esta realidad organizaron el país en función de ocupar todo lo que en él había, incluyendo la vida indígena.

El maltrato al que históricamente habían sido expuestos los indios garantizaba la obediencia a la clase dominante y el mantenimiento del modelo de semi-esclavitud y servidumbre en las tierras del continente, pero era también el factor para la sublevación de los mismos. Los primeros movimientos insurrectos habían surgido en el siglo XVIII con el objeto de recuperar territorios antes arrebatados por la Colonia, sin embargo, la institucionalidad de cada época los eliminaba prontamente.

A inicio del siglo XX estos movimientos inspiran discursos liberales y de igualdad entre indios y no indios, se gestan los primeros movimientos del país y es en 1952 que se desarrolla la denominada Revolución Nacional como primera gran crisis del Estado contemporáneo, donde se logra, para el indígena, el reconocimiento de su ciudadanía pero no de su identidad. El nativo empezaba a ser considerado como un actor clave en el desarrollo del país, su acceso al estudio y a las tierras era ya su derecho, se quitaba la hegemonía de control territorial a las élites de siempre y se les distribuía derechos y deberes. Al mismo tiempo se creaban las condiciones, el lenguaje y el folklor para la consolidación del proyecto del Estado Nacional.

Los derechos dados por la Revolución resultaron en la década de los años 1960 en los primeros intelectuales indígenas, de los cuales muchos fueron subsumidos por las élites gobernantes y sufrieron un rápido proceso de mestización. Algunos de estos intelectuales promueven los primeros movimientos y partidos políticos de corte indigenista, aunque la mayoría de ellos son opacados por los grupos y partidos de corte marxista comunista que eran antagonistas a las sucesivas dictaduras militares de la época. Los marxistas dependen de la organización obrera, los protagonistas son los trabajadores mineros y fabriles que no responden a lógicas indígenas ni tienen los mismos objetivos, éstos pretenden tomar la estructura y organización del Estado oficial que históricamente se sobre-puso al indígena.

Es la crisis económica entre 1980 a 1985 la que crea el principal escenario de cuestionamiento al poder político de las elites y las dictaduras que las representan. Es en 1982 que se logra el retiro de los militares y surge el primer gobierno democrático de izquierda. Sin embargo, fracasa en su capacidad de administración y articulación de un bloque sólido de poder, dando paso al gobierno siguiente, el mismo que, con el fin de salvar la crisis, convierte de la noche a la mañana a Bolivia, de un país organizado en términos de economía de Estado, en un país subsumido bajo las reglas del mercado, esto genera una política de liberalización de la economía, la privatización de empresas públicas, la desregulación de la fuerza laboral, el despido de trabajadores, el cierre de empresas, etc. dando lugar a un régimen neoliberal.

Se observó que uno de los efectos más importantes fue el masivo despido de trabajadores de las empresas públicas, lo que conllevó grandes procesos migratorios. Estos migrantes de origen minero y rural organizan los primeros movimientos sociales, con demandas políticas estructurales o solo para demanda de servicios sociales. Dos de los movimientos más importantes reforzados por estas migraciones fueron el movimiento nacionalista aymara y el movimiento cocalero.²⁹

El asentamiento del modelo liberal de los años 1990 determinó la creación de un conjunto de escenarios políticos, el nuevo modelo significaba que la explotación de recursos naturales pasaba a manos de empresas extranjeras y con ello se posibilitaba

la ocupación de territorios indígenas antes desconocidos (tal es el caso de la exploración hidrocarburífera). El Estado oficial nunca antes había entrado a explotar de manera intensa los recursos del país y ello conservaba de manera casi intacta a varios grupos indígenas. Esta realidad dio pie a la creación de varios movimientos de reivindicación indígena. Ellos no demandaban solo su reconocimiento, sino respeto y autonomía de sus territorios.

La crisis estructural se da a partir del año 2000, cuando se concretizan las políticas neoliberales abriendo puertas a la venta y enajenación de recursos estatales además de la privatización de servicios básicos. Es así que las protestas locales son el común denominador; productores de hoja de coca, indígenas aymaras de tierras altas, vecinos de barrios, sectores organizados, etc. legitiman sus demandas en todo el país.

Definitivamente es la intervención de los servicios básicos como el agua lo que determina la crisis estructural del sistema. El mundo campesino-indígena es un sistema muy complejo de gestión y administración colectiva y comunitaria de recursos escasos. La intervención de las empresas privadas sobre esos recursos deslindó en una serie de protestas consecutivas hasta el año 2005, cuando los movimientos sociales viabilizan unas elecciones generales y dieron paso por primera vez en la historia de Bolivia a la elección de un presidente indígena.

Evo Morales, constituía el gobierno de los movimientos sociales. Eso significaba que el horizonte de transformación era

²⁹ *La Nación Aymara es un movimiento que, a través del discurso intelectual indígena después de 1952, ha planteado un nuevo tipo de Estado al margen del Estado Boliviano cuya base son las naciones que lo conforman, el respeto a las diversas formas de autogobierno y total autonomía. Este movimiento, en el año 2004 a la cabeza del líder indígena Felipe Quispe "Mallku", interpelló a nombre de la Nación Aymara la existencia misma del Estado boliviano personificando a éste por el ex presidente Carlos Mesa. Un encuentro entre el Presidente de la "nación" boliviana y el líder de la Nación Aymara.*

El movimiento cocalero surge en el seno de la violencia, cuando los gobiernos en la década de 1980, con apoyo de Estados Unidos, deciden que la lucha contra las drogas era un objetivo prioritario y que el control de la manufactura de cocaína era el eje principal de ésta, los países productores de la hoja comenzaron a ser el blanco de una serie de acciones destinadas a controlar el cultivo.

territorios 24

El proceso de la erradicación implementado en el área fue llevado a cabo sin el desarrollo exitoso de una economía alternativa, por lo que la sobrevivencia de los productores se pone en cuestión con cada erradicación, dando pie a un movimiento que surge de la violencia, de una ley antidrogas que persigue a los campesinos y no a los grandes narcotraficantes. Esta violencia tuvo respuesta de los sindicatos campesinos agrupados en cinco federaciones de la Amazonia de Cochabamba y los Yungas de La Paz que habían crecido como resultado de las migraciones mineras y rurales. Un actor directamente afectado fue el dirigente cocalero Evo Morales.

amplio, se prometía la nacionalización, el fortalecimiento económico, la diversificación económica, el desarrollo de una economía comunitaria y otros. Eran proyectos de la propia deliberación de movimientos sociales, legítimos representantes del estrato no oficial del Estado Aparente. Por primera vez los representantes al Congreso y a la Asamblea representaban a la mayoría de la población, elegidos en muchos casos en función a sus costumbres y formas de organización que no correspondían con las disposiciones del aparato legal oficial del Estado.

Esto dio pie a la última transformación del Estado (2009), el Proyecto unificador consolidaba un proyecto político no cooptable, con capacidad de articulación política y generación de expectativas colectivas que resultó en la redacción de una Nueva Constitución Política, ésta incluye un nuevo diseño institucional y legal articulador de todos los estratos de la población, de todas las culturas, así como el planteamiento de un modelo de desarrollo que integra las distintas visiones de mundo dando paso al Estado Integral y desapareciendo el Estado Aparente.

No obstante, este proceso de transformación y consolidación integral es a la fecha (2011) una forma de descentralización más fragmentada. Las diferentes autonomías y la forma de economía propuesta están dando camino libre a lo que es llamado “economía social de mercado” o “una economía plural y comunitaria” que por cierto aún no ha mostrado éxitos. El gobierno reconoce que se está todavía en un periodo

de transición y de consolidación de dicho Estado Integral, sin embargo, los críticos de extrema izquierda y derecha sugieren que la integración en la vida estatal de los hábitos, cultura y formas de organización de la población originaria y campesina no modifica el carácter capitalista del Estado boliviano y solo introduce una otra gama de instituciones que lo burocratizan más.

Pero sin duda el campo de mayor avance es aquel que pretende integrar al indio y todas las clases antes olvidadas al Estado, con igualdad de oportunidades y a través de la creación de marcos legales que lo garanticen. Es así que la última ley contra toda forma de discriminación y racismo es un gran paso respecto a la consolidación de un Estado igualitario; la nueva Ley de Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” integra en los procesos educativos todas las formas y lenguas indígenas, además de las cosmovisiones constituyéndose en otro de los importantes avances.

Tampoco se puede dejar de mencionar la constancia con el discurso ecológico cuando se ha promulgado hace pocos meses la Ley de la “Madre Tierra”, la misma que tiene una concepción muy distinta de lo ambiental considerando al humano como parte de la naturaleza y no a la naturaleza como recurso, la madre tierra es ahora sujeto de derecho.

En fin, no existe todavía una teoría social o política que verifique la validez del nuevo Estado, sin embargo, no se puede negar que las bases ya están consolidadas, que el cambio ha comenzado, que la transición al Estado Integral está vigente, que

el proyecto unificador articuló las políticas de los sectores y ya generó las expectativas colectivas; aunque faltan las instancias y herramientas que materialicen el “vivir bien” para que esto deje de ser solo un paradigma.

El Estado Plurinacional ha resultado de la lucha de los movimientos sociales de más de 50 años y su permanencia ahora es responsabilidad exclusiva de ellos, más allá de cualquier gobierno y coyuntura.

Bibliografía

- Albo, Xavier (1988). *Raíces de América: El mundo aymara*. UNESCO, Madrid: Alianza Editorial.
- Asamblea Constituyente de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado de Bolivia*. La Paz: Gaceta Oficial de Publicaciones
- Blanes, José (1999). *Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia. Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado*. Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la RII, Toluca: México.
- Blanes, José (1999). *La Descentralización en Bolivia, avances y retos actuales*. La Paz: CEBEM.
- Blanes, José y Urquidí, Jorge (1991) Mecanismos Institucionales de la Planificación Descentralizada. En Blanes, José (Comp.), *El Reto de la Planificación Descentralizada* (pp. 119-176). La Paz: CEBEM y SBP.
- Bohan, Melwin (1942). *Informe de la misión económica de los Estados Unidos*. La Paz: Plan Bohan.
- CEDIB (2006). *Los Hidrocarburos en Bolivia: de la “capitalización” de Goni a la “nacionalización” de Morales*. Cochabamba: Cedib-Foro del sur.
- Congreso Nacional de Bolivia Diversas leyes citadas.
- English, Adrian (2007). *The Green Hell: A Concise History of The Chaco War Between Bolivia and Paraguay 1932-35*. London: Spellmount Publishers Ltd.
- García, Álvaro (2008). *Marxismo, nacionalismo e indianismo en Bolivia. La “nueva izquierda” del presidente Morales*. En Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano no. 2. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Publicado por Le Monde Diplomatique: Madrid (2010). Bolivia: Del Estado Aparente al Estado Integral. Extraído el 25 de octubre de 2010, de <http://aquevedo.wordpress.com/2010/04/23/bolivia-del-estado-aparente-al-estado-integral/>
- Guevara, J. Paul (2000). *Descentralización, participación y ciudadanía en Bolivia: Evaluación y balance de lo logrado*. Lovaina la Neuve: UCL.
- GTZ (2010). *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia*. La Paz: PADEP.
- Ibarra, Pedro (2001). Anuario de movimientos sociales. Una mirada sobre la red. En Grau, Elena e Ibarra, Pedro (coord.) *¿Qué son los movimientos sociales?*

- (pp. 9-26) Barcelona: Icaria Editorial y Betiko Fundazioa.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). Plan Nacional de Desarrollo. La Paz: MPD
- Molina, Carlos (1994). *Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado*. La Paz: Fundación Milenio, Ildis.
- Morales, Antonio (1992). Política Económica en Bolivia después de la Transición a la Democracia, *Revista Instituto de Investigaciones Socioeconómicas*. Documento de Trabajo No. 01/92. La Paz: UCB
- Lorente, Antonio (1996). *Raza de bronce: Edición Crítica*. Madrid: Colección Archivos
- Pardo, Elizabeth (1997). Implementación territorial de la participación popular. En Secretaría de Participación Popular (Comp), *Territorio y Participación popular* (pp. 39-65). La Paz: MDH/SPP
- PNUD (2003). *Formación y evolución del espacio nacional*. La Paz: Plural Editores.
- PUKARA (2010). *Historia, coyuntura y descolonización. Katarismo e indianismo en el proceso político del MAS en Bolivia*. La Paz: Fondo Editorial Pukara
- Rivas, Matías (2008,12) *La revolución boliviana de 1952*. Síntesis explicativa presentada en la cátedra de Historia Social General de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Soruco, Ximena (2009). *Estado plurinacional-pueblo, una construcción inédita en Bolivia*. Buenos Aires: OSAL-CLACSO.
- Sabino, Carlos (1999). *La Hiperinflación Boliviana, "El Fracaso del Intervencionismo: Apertura y Libre Mercado en América Latina"*. Caracas: Ed. Panapo.
- Torrico, Escarley (2004). La participación popular en Bolivia. A pesar de la Ley. *Revista Medio Ambiente y Urbanización* 60 (1), 81-90.
- Urioste, Miguel (2003). *Comentarios a la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural*. La Paz: Fundación Tierra.
- Urioste, Miguel (2005). *El conflicto por la tierra es el conflicto por el poder*. La Paz: Fundación Tierra.
- Urioste, Miguel (2005). *Bolivia: La Reforma Agraria abandonada. Valles y altiplano* (2da. Edición). La Paz: Fundación Tierra.
- Urquidi, Jorge (1967). *La Urbanización de la ciudad de Cochabamba*. Cochabamba: Editorial Universitaria UMSS.
- Vacaflares, Víctor (2003). Migración interna e intrarregional en Bolivia. Una de las caras del neoliberalismo. *Revista Aportes Andinos* (7).
- Zavaleta, René (1979). *Las formaciones aparentes en Marx*. México DF: FLACSO.
- Zamora, Kathia (2000). *Entre la tierra y el territorio, un debate sobre desarrollo rural y derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas*. La Paz: Fjerne Naboer.
- Zemelman, Hugo (1985). Política y análisis en René Zavaleta Mercado. *Revista Estudios Sociológicos* 3 (9), 561-573.