

Presentación

Prólogo

Sinopsis

Capítulo 1. Introducción

Un laberinto de tensiones irresueltas El Estado al centro del cambio

Introducción	85
1.1 El Estado, esa construcción incesante	85
a) La batalla de imaginarios	85
b) El imaginario de la Asamblea Constituyente	87
c) El imaginario de las autonomías	88
1.2 ¿Cómo se ha descrito al Estado?	92
a) El Estado, síntesis del contrato social	92
La posición liberal	94
La respuesta comunitaria	95
El reto del interculturalismo	96
b) Estado, orden legítimo de dominación	98
Un Estado "con huecos"	99
¿Legalidad o legitimidad?	100
c) Estado, instrumento de clase o nación	103
¿Clase, nación o "bloque histórico"?	103
d) Estado, construcción colonial	106
El colonialismo interno	107
Los fragmentos postcoloniales	107
Técnicas de control desde el Estado	109
e) Estado, instrumento del desarrollo	110
¿Qué tipo de Estado es más desarrollista?	110
Las instituciones importan...	111
1.3 Nuestra agenda de investigación	112
a) Desmontar imaginarios polarizantes sobre el Estado	114
b) Redefinir el estado del Estado	115
Desde el registro histórico	117
Desde el registro fiscal	117
Desde el registro etnográfico	118
Desde el registro sociológico	118
c) Salir del laberinto: el Estado para el cambio	119

Montenegro y la lucha entre nación y antinación	129
Zavaleta y el Estado aparente	132
Rivera y el colonialismo interno	132
Valencia Vega y el poder del metal	133
La elección de los presupuestos	139
Organización del Capítulo	140
2.1. ¿Más impuestos? La débil capacidad del Estado	140
a) El Tesoro, ese bosque	141
Muchas fuentes, pocos ingresos	141
Contribuciones, inequidad y diferencia	144
La difícil base económica, diversificada y estable	144
Aduanas y minería, rubros estratégicos	147
b) Minería, el huayronqueo interno	148
Concentración en pocas manos: los barones y la rosca	149
Reformas tributarias, un salto	151
Imposición del poder minero	152
Crisis y guerra, mayor protagonismo del Estado	153
Avances y retrocesos, ese camino	154
La resistencia del sector minero	155
Dependencia y revolución	156
c) Estado versus industriales	157
El diagnóstico: fomentar y proteger la industria	158
¿Retorno al proteccionismo?	159
El "compro boliviano" de los años treinta	160
2.2. Más gasto, ¿nuevos préstamos?	162
a) Los deslices fiscales como constante	163
De ingresos, gastos y "quebrantos"	163
Frente al déficit, ¿prestamos?	166
b) El clamor regional por ferrocarriles	167
La conexión de los centros mineros con los puertos	167
Préstamos, pugnas, presiones	169
Las disputas interregionales	170
¿Santa Cruz versus Cochabamba?	173
Rumbo a la integración Oriente-Occidente	174
c) Otra rencilla: la modernización urbana	175
Deudas departamentales, pago nacional	176
2.3. ¿Cuál Estado centralizado y homogéneo?	177
a) Disputas entre Legislativo y Ejecutivo	178
b) Los "niveles" nacional, departamental, municipal	180
El reto de diferencia: niveles	181
¿Y el nivel municipal?	182
Entre departamentos	183
Estado central versus regiones	183
c) Ingresos departamentales: ¿uno o varios sistemas?	184
Tesoros diferenciados	185
Presupuestos departamentales poco sostenibles	186
Los recursos naturales y su renta	186

2.4. El territorio, esa conquista paulatina	187
Ámbitos de la territorialización	188
Territorio, población, autonomía	189
a) Fusiles y libras esterlinas	190
Entre discontinuidades y cambios	191
La dinámica central-no central	192
b) La discontinua configuración	195
Gastos, rubros, subvenciones	195
El Estado en las regiones	198
c) "Mapeando" el arco estatal	199
División político-administrativa	200
Las aduanas	201
Correos y telegrafos	205
La educación	207
Administración de justicia	212
Conclusiones	216

Capítulo 3

Capacidades fiscales y burocráticas (1985-2005)

Radiografía del Estado

Introducción	223
Más allá del Estado débil	223
Nuestro enfoque	224
Organización del Capítulo	225
5.1. El Estado débil y dependiente en cuestión	226
a) ¿De qué depende la fiscalidad?	226
¿Cómo genera ingresos el Estado?	227
¿De dónde provienen los ingresos tributarios?	229
¿Cómo caracterizar el sistema tributario?	230
b) Y el Estado qué hace, en qué gasta?	235
¿En quiénes gasta el Estado?	236
Las prioridades: educación, salud, defensa y orden público	238
c) Dependencia: la tiranía de los mercados financieros	240
¿Para qué nos endeudamos?	244
¿Para qué más alivio?	247
5.2. El Estado "centralista" y "burocrático" en cuestión	249
a) Alcance y límites de la descentralización	252
b) ¿Dónde están los servidores públicos?	254
c) ¿Y la tendencia de la descentralización financiera?	258
d) Presencia estatal a nivel municipal	261
5.3. La cuestión del Estado empleado	262
a) ¿Por qué una radiografía del empleo público?	262
b) Empleos en el Estado, ¿para qué?	265
c) Trabajar en el sector privado: costo de oportunidad	265
d) ¿Un Estado paralelo?	266
e) Matices de empleomanía estatal	268
Conclusiones	269

	277
Introducción	277
Una visión alternativa	278
Un enfoque, cuatro novedades	279
Organización del Capítulo	280
4.1 Cuatro maneras de ver el Estado	280
a) Modelo I: El Estado racional y técnico	282
b) Modelo II: El Estado como constelación de organizaciones	283
Un equipo técnico para la Reforma	284
Posicionamiento en la estructura jerárquica	286
Continuidades y cambios	291
c) Modelo III: El Estado como política burocrática	291
El centro fuera de la estructura formal	292
La migración del poder	292
Condiciones para consolidar centros de poder	294
d) Modelo IV: El Estado inmerso en entornos políticos	296
Gestión en momentos de estabilidad	296
Gestión en momentos de inestabilidad	298
4.2 El Estado que construye Estado	
a) Del modelo I al II: del Estado tecnócrata al Estado como constelación de organizaciones	298
Implicaciones y problemas de gestión	300
Los ideales y esfuerzos de institucionalización	301
Dificultades de modernización	303
b) Del modelo I al III: del ideal racional y técnico a la política burocrática	304
Una realidad que se contrapone al modelo racional	305
c) Del modelo I al IV: de la abstracción técnica a la política pública en entornos políticos	307
El magisterio versus la Reforma	307
La Ley INRA: un ejemplo de la relación entre "política" y política pública	309
4.3 Construcción de los entramados descentralizados	315
a) Tensiones en el proceso de descentralización	317
Un "monstruo de dos cabezas"	317
Cultura centralista en procesos de descentralización	319
Política partidaria y política pública	320
Más responsabilidades, pocos recursos	320
b) Gestión de política pública y entramados subnacionales	322
Iniciativas de descentralización	322
Contingencia en la toma de decisiones	323
Adaptaciones a las dinámicas políticas	323
Negociaciones en el centro del trabajo de gestión pública	325
c) Instrumentos de planificación y legitimidad gubernamental	325
Mejor planificación, más participación	326
Formas distintas de planificar	327
Carácter político de los instrumentos	327
Planificación y entramados organizacionales	328
Expansión del Estado	329
(Di)continuidad: avances y miedos	329

d) Prácticas de los entramados gubernamentales locales	331
Los flujos de "arriba hacia abajo"	332
Los flujos "de abajo hacia arriba"	334
e) Lo transnacional moldeando institucionalidad estatal local	336
4.4 Juegos estratégicos y funcionarios construyendo Estado	339
a) Juegos de legitimidad	339
Ritualizar	340
Abrir espacios de acción	340
"Buscar apoyo de las bases"	340
"Responder a las bases"	341
b) Juegos defensivos	343
Cubrirse las espaldas	343
No moverse	344
No es mi responsabilidad	344
c) Juegos de liderazgo	346
La mística estatal	346
Trabajar sin recursos	347
Conclusiones	349

Capítulo 5

Ejercer ciudadanía en Bolivia: Sociología del Estado

Introducción	355
Los documentos de identidad	368
Organización del Capítulo	369
5.1 Aproximaciones a la ciudadanía	369
a) Contribuciones y limitaciones de los modelos	369
Del esquema clásico	370
... a la ciudadanía integral	371
Enfoque "en negativo"	372
Relaciones diferenciadas	373
Implicaciones y desafíos	374
b) Para una nueva lectura	376
Estado en la sociedad, la sociedad en el Estado	378
Más allá de liberales y comunitaristas	379
La perspectiva relacional	379
Ciudadanía individual y colectiva	382
Entre lo simbólico y lo práctico	385
5.2 De identidades y documentos	385
a) Ciudadanía individual y cédula de identidad	385
La comunidad nacional	386
Desigualdad de facto	389
b) Ciudadanía colectiva y personería jurídica	389
Nuevas normas, más organizaciones	390
Importancia de la legalidad	392
Cómo al subordinar, el Estado empodera	394
Identidades y celebración	396
Formación de espacios públicos	398
Lenguajes estatales, ese aprendizaje	399
(Dis)continuidades de la participación	400

5.3. Prácticas que desigualan	403
Identificación individual, esa oficina	405
La vestimenta y el habla	407
Experiencias de inferioridad	410
Las señales y los gestos	413
5.4. Estrategias para ejercer derechos	415
a) Estrategias individuales	416
El favor y la súplica	416
La corrupción	419
El privilegio	421
El tercer actor	422
Sentimientos de ciudadanía y significados de derechos	422
b) Las estrategias colectivas	424
El discurso de derechos	424
Relaciones personales y filiación política	426
Empoderamiento del grupo	427
La corrupción y la influencia	427
Sentimientos de ciudadanía y significados de derechos	428
Conclusiones	429

Capítulo 6: Conclusiones

Salir del laberinto

Un Estado para el sentido común

6.1. Doce tesis sobre el estado del Estado	437
a) Sobre lo que es	437
b) Sobre lo que hace	442
c) Sobre lo que imaginamos que es y hace	444
El Estado ideal: "el padre"	445
El Estado como discurso político: "instrumento de poder"	445
El Estado cotidiano: "entidades fragmentadas y porosas"	446
6.2. El sentido común sobre el Estado	448
a) "A pesar de la polarización estamos optimistas, queremos cambio y Bolivia está cambiando"	449
b) "La democracia somos todos, eso implica conflicto y concertación, participación y control"	451
c) "Apoyamos la nacionalización, pero creemos que el gas es de todos y debe ser la base del desarrollo"	455
d) "Somos aymaras, mestizos, collas y cambas, pero ante todo, somos bolivianos"	456
e) "La Asamblea Constituyente es el espacio para un nuevo pacto social, significa participación y justicia"	461
6.3. Un Estado para el nuevo sentido común	463
a) Estado para una sociedad diversa con igualdad	463
Tres elementos del cambio social	464
Dibujando la nueva sociedad	466
Hacia un Estado que iguala	467

b) Estado para una economía de base ancha	468
Para redefinir el problema	469
Escenarios de salida	471
¿Qué tipo de Estado promueve la economía de base ancha?	475
c) Estado democrático intercultural con autonomías	479
Dos tentaciones, una construcción	479
Los andamios político-institucionales	480
Ampliar la democracia	482
Complejizar la gobernabilidad	483
Un Estado para el cambio en democracia	484
Fortalecer la plurinación boliviana	485
d) Estado para una inserción internacional activa	486
¿Cómo estamos y cómo nos ven?	486
Bolivia en el mundo	486
Bolivia en la mirada del mundo	487
Oportunidades de un nuevo contexto internacional	491
¿Qué tipo de Estado promueve una inserción internacional activa?	498

Bibliografía general

505

Anexos

i) Metodológico	525
ii) Estadístico	537