

# ***El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo***

**Fernando Mayorga**

*En medio de crecientes dificultades, el gobierno de Evo Morales lidera un proceso de cambio caracterizado por la fuerza política de su partido y la indefinición de su proyecto de reforma estatal, que mezcla nacionalismo e indigenismo. Combinando una retórica radical con decisiones moderadas, el Movimiento al Socialismo decretó la nacionalización de los hidrocarburos, pero no estableció una ruptura total con las empresas extranjeras. Del mismo modo, aún no ha resuelto cómo definirá en la Asamblea Constituyente el conflicto entre las demandas de autonomías departamentales y las reivindicaciones de los sectores campesinos e indígenas. Para no sucumbir ante la polarización, el gobierno debe articular lo nacional-popular, lo cívico-regional y lo étnico-cultural en un nuevo proyecto hegemónico.*

## ***Introducción***

En la primera semana de octubre de 2006, a las críticas por la ineficiencia en el manejo del aparato gubernamental y por los intentos de controlar la Asamblea Constituyente se sumaron los cuestionamientos a la capacidad de gestión política del Movimiento al Socialismo (MAS). Un

enfrentamiento entre mineros asalariados de la empresa estatal y cooperativistas en torno de la explotación de un yacimiento de estaño arrojó una escalofriante cifra de 16 muertos y una centena de heridos. El gobierno, que en las semanas previas había conducido las negociaciones entre ambos sectores, no atinó a dar respuestas inmediatas para controlar la situación.

---

**Fernando Mayorga:** sociólogo boliviano con estudios en la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Ciencia Política por Flacso-México. Catedrático y director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

**Palabras clave:** política, nacionalización, indigenismo, hidrocarburos, autonomías departamentales, Asamblea Constituyente, Evo Morales, Bolivia.

---

Finalmente, los enfrentamientos en el poblado de Huanuni concluyeron con una tregua merced a la mediación de la Iglesia católica. El conflicto, además de poner en evidencia los límites del apoyo popular a Evo Morales, reveló las dificultades del gobierno para actuar de manera eficaz en los distintos ámbitos de un complejo proceso de cambio que plantea enormes desafíos, y subrayó la necesidad de una concertación nacional para alejar los fantasmas de la ingobernabilidad.

En un contexto de cambio, el MAS ocupa el lugar de principal actor estratégico como resultado de la inédita mayoría obtenida por Evo Morales en los comicios de diciembre de 2005. El apoyo fue ratificado, siete meses después, con la victoria oficialista en la elección para la Asamblea Constituyente y con el respaldo mayoritario al «No» en el referéndum nacional sobre autonomías departamentales. Pero estas cifras –y sus efectos políticos– no expresan solo una nueva correlación de fuerzas entre los actores políticos, sino también la posibilidad de establecer un nuevo principio hegemónico, capaz de articular de otra manera las relaciones entre Estado, economía, política y sociedad en torno de un proyecto de reforma estatal que cuenta con un innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena.

Luego de varias décadas de predominio neoliberal, con un sistema de

partidos centrado en el establecimiento de coaliciones de gobierno, la sociedad boliviana asiste hoy a una transición estatal conducida por un proyecto político que combina elementos de nacionalismo e indigenismo. Y que propone, además, formas alternativas de descentralización estatal y participación política, cuyos contornos definitivos serán esbozados en el nuevo texto constitucional.

### ***La democracia en tiempos de cambio***

Las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 tuvieron como principal resultado la victoria de Evo Morales por una mayoría absoluta que le permitió acceder a la Presidencia sin negociaciones parlamentarias. Como consecuencia, se han producido cambios sustantivos en la política boliviana, que no se limitan al ascenso de un nuevo gobierno, ni al regreso de la izquierda al poder después de un cuarto de siglo, ni al retorno del fantasma del populismo. ¿Qué se puede señalar además de lo obvio, además de que se ha producido una recomposición profunda del sistema de partidos, una importante renovación generacional en el liderazgo político y una ruptura definitiva de códigos de exclusión social de raigambre étnica con la presencia del «primer presidente indígena»?

En primer lugar, se ha resuelto la crisis política de ingobernabilidad extrema que provocó la renuncia de dos

presidentes y el adelantamiento de las elecciones. Esta crisis se manifestó en una polarización ideológica entre neoliberalismo y nacionalismo en torno de la propiedad y la gestión de los recursos naturales y en una confrontación social entre las regiones de Oriente y Occidente, con demandas contrapuestas y pugnas entre actores con identidades étnicas y regionales. Se vivió también como una tensión creciente entre la política institucional, centrada en el sistema de partidos, y la «política en las calles», la acción directa de los movimientos sociales mediante protestas callejeras, bloqueos de carreteras, paros cívicos y el trabajo extraparlamentario de la oposición. Aunque estas antinomias siguen vigentes, desde diciembre de 2005 se han modificado de manera evidente los parámetros de gobernabilidad. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, la gobernabilidad exige hoy capacidad de gestión política en varios escenarios y no solamente en el ámbito parlamentario.

La relación entre oficialismo y oposición incide, sin duda, en el tema de los recursos naturales, ya que se precisan modificaciones legales en relación, por ejemplo, con la tierra y los recursos minerales. Sin embargo, la resolución de los problemas derivados del clivaje regional y las demandas de profundización de la democracia se definirán en la Asamblea Constituyente bajo la presión de los

movimientos cívico-regionales, por un lado, y los campesinos e indígenas, por otro. Estos últimos exigen una peculiar capacidad de mediación y negociación por parte del partido de gobierno, puesto que no se trata de actores contestatarios al régimen, sino de sectores organizados que forman parte de su base electoral y operan como sus socios. Este cuadro complejo de relaciones incide en la adopción de un estilo de gobernar que combina retórica radical y decisiones moderadas.

Es necesario señalar que algunos cambios en las pautas de gobernabilidad democrática son anteriores a la presencia del MAS en el gobierno. Entre ellos, hay que destacar la modificación del proceso político de toma de decisiones posibilitada por la incorporación –a través de la reforma constitucional parcial de febrero de 2004– de instituciones de democracia semidirecta como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la Asamblea Constituyente, además de la inclusión de nuevos actores en la competencia electoral –las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas–, que elimina la exclusividad partidista en la representación política.

Otra consecuencia de la victoria del MAS es que marcó el fin del ciclo de la «democracia pactada», caracterizado por la conformación de gobiernos de coalición mediante acuerdos

entre partidos con el predominio electoral de las tres fuerzas tradicionales –MNR, ADN y MIR–, que se alternaron en el gobierno desde 1985 hasta octubre de 2003. Las elecciones de diciembre de 2005 modificaron la composición y el rol del sistema de partidos, con la emergencia de una fuerza dominante –el MAS– y el desplazamiento de los partidos tradicionales por agrupaciones ciudadanas –Podemos– y partidos de nuevo cuño –Unidad Nacional–. Además, estos comicios permitieron la emergencia de nuevos códigos, demandas e identidades sociales en el discurso político, donde hoy sobresalen reivindicaciones cívico-regionales y campesino-indígenas que no son procesadas por el sistema de partidos sino en diversos escenarios, formales e informales, que soportan la presión de estos nuevos actores sociales.

Los cambios en la política tuvieron consecuencias en la economía. Se inició una transformación del modelo neoliberal mediante la nacionalización de los hidrocarburos anunciada por Evo Morales el 1 de mayo de 2006. El decreto continúa una política establecida por la nueva Ley de Hidrocarburos, aprobada en mayo de 2005, y hace efectivos los resultados de un referéndum vinculante, el primero en este periodo democrático, realizado en julio de 2004, cuando se aprobó la recuperación de la propiedad estatal de los recursos hidrocarbúricos.

Además de esta transmutación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera, se han puesto en marcha una serie de transformaciones político-institucionales que tienen otro ritmo y no dependen exclusivamente de la decisión del MAS. En la Asamblea Constituyente, inaugurada el 6 de agosto de 2006, se modificará la trama jurídica e institucional del Estado mediante una reforma total de la Constitución. Uno de los temas cruciales es la cuestión de las autonomías departamentales, una modalidad de descentralización política que fue motivo de otro referéndum vinculante, realizado en julio de 2006, de manera conjunta con la elección de constituyentes. La insistencia en las fechas no es un detalle: refuerza la idea de que la nacionalización de los hidrocarburos es parte de un proceso y resalta el carácter concertado de las soluciones políticas, puesto que la realización simultánea del referéndum autonómico y de las elecciones para la Asamblea Constituyente fue la respuesta pactada a la crisis política que condujo, en junio de 2005, a la renuncia del presidente y al adelantamiento de las elecciones.

¿Qué elementos concurren para que la democracia boliviana enfrente esta situación? Si la crisis y el cambio son las dos caras de una misma moneda, hoy el cambio no es una revolución sino una transición, a pesar de la consigna oficialista que pregona una «revolución democrática y cultural».

Bolivia vive un proceso de transición a una nueva forma estatal cuya asignatura pendiente es la articulación de las relaciones entre economía, política, cultura y sociedad en torno de nuevos ejes discursivos. La transición es el signo de esta coyuntura, pero es una coyuntura que se extiende por varios años como parte de un proceso de transformación que implica varias dimensiones: transformación de las relaciones entre el Estado y las inversiones extranjeras para la redefinición del modelo de desarrollo; cambio en los vínculos entre el Estado y las regiones; transformación del proyecto de nación a partir del reconocimiento de la diversidad de identidades sociales –sobre todo étnicas–, antes subordinadas a un proyecto de homogeneización cultural; y mutación de las pautas de participación y representación político-institucionales. El gobierno del MAS encara estas transformaciones a partir de dos ejes discursivos: nacionalismo estatista y multiculturalismo indigenista. El primero se manifiesta en el tema de los hidrocarburos y el segundo está presente en las propuestas del MAS para la reforma constitucional.

***La «nacionalización legal» de los hidrocarburos***

Después de varias décadas, el nacionalismo regresó al centro del discurso político. Las protestas sociales de octubre de 2003 y mayo-junio de

2005, conocidas como la «guerra del gas», provocaron la renuncia de dos presidentes. Aunque coincidían en demandar la nacionalización, no había acuerdo acerca del alcance de esa medida: las concepciones más radicales exigían la expropiación sin indemnización a las empresas extranjeras, mientras que las moderadas, entre las cuales se encontraba la del MAS, planteaban una «nacionalización legal», sin confiscación ni expropiación. Se impuso, finalmente, la vía jurídica formal, que estableció los alcances de la medida sin una ruptura con las empresas extranjeras. Esto marcó una diferencia con las experiencias de nacionalización del siglo pasado –la Standard Oil en 1936 y la Gulf Oil en 1969– que, además, fueron implementadas por gobiernos militares.

El referéndum vinculante de julio de 2004 y la nueva Ley de Hidrocarburos de mayo de 2005 constituyeron los referentes del decreto de nacionalización, que recuperó el criterio de distribución de los ingresos establecido por ley –50% para el Estado y 50% para las empresas extranjeras– y estableció la «migración» obligatoria de los contratos petroleros a las nuevas disposiciones legales. En el caso de los dos grandes campos de producción gasífera que no disponían de contratos aprobados por el Poder Legislativo, se impuso una negociación que partió de una propuesta de distribución transitoria de

82% para el Estado y 18% para las empresas extranjeras; se invertían así las cifras de la anterior ley vigente desde 1996.

En otras palabras, el Estado retomó su protagonismo en un sector clave de la economía y redefinió la relación con la inversión extranjera, pero sin intentar contra las inversiones realizadas. Así, el clivaje Estado/mercado tiende a resolverse mediante un fortalecimiento de la empresa pública después de una década de «achicamiento». Al margen de las consideraciones técnico-financieras y la viabilidad de esta nueva orientación en la política económica, el discurso gubernamental postula el nacionalismo estatista como la alternativa al neoliberalismo. Pero, a diferencia del pasado, esta vez su implementación se produce en el marco de la normatividad legal, pese a la retórica radical y la parafernalia antiimperialista –incluyendo la presencia de militares y policías en las instalaciones petroleras– que acompañó la promulgación del decreto en cuestión.

Las relaciones con las empresas extranjeras muestran esta ambivalencia. De hecho, la primera crisis política que sufrió el gobierno del MAS fue resultado de las incongruencias en las negociaciones con Petrobrás. Una medida adoptada por el Ministerio de Hidrocarburos fue desautorizada por el vicepresidente después de un reclamo del gobierno brasileño, lo

que provocó la renuncia del ministro, que pocas semanas antes había sido interpelado y censurado por la oposición en el Senado y ratificado en su cargo por Evo Morales.

En suma, aunque la nacionalización modifica la relación Estado-empresas, sus resultados son todavía relativos en el objetivo de convertir a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en una entidad con capacidad para controlar la cadena productiva del sector. Aunque las negociaciones por el incremento del precio del gas exportado a Argentina han sido positivas, y las conversaciones con Brasil seguramente concluirán del mismo modo, no está claro si los recursos financieros adicionales generados por esos acuerdos se destinarán a fortalecer a la empresa estatal de hidrocarburos. El gobierno pretende que sean invertidos en ella, pero las regiones productoras –donde el MAS obtuvo menos apoyo electoral–, junto con diversos sectores sociales, reclaman que la distribución se efectúe mediante la norma vigente, que no contempla una asignación importante para la empresa estatal.

Por eso, aunque la nacionalización de los hidrocarburos era uno de los ejes de la oferta electoral de Evo Morales, su cumplimiento denota el predominio de la *Realpolitik*. Esto es así pese a que el discurso que rodeó la decisión estuvo basado en la idea de una «revolución» cuyo eje sería una

reorientación de la política hidrocarburi-fera con un nítido contenido de recuperación de la «dignidad nacional», un fortalecimiento del Estado y la mejora de la capacidad de gestión de YPFB para alcanzar su objetivo final: la industrialización del gas. Esto, por ahora, sigue siendo algo muy difícil de cumplir, aunque cuenta con un innegable apoyo ciudadano. Pero lo central es que, pese a la retórica nacionalista, el resultado concreto es el establecimiento de condiciones tributarias más favorables para el Estado en las negociaciones con las empresas transnacionales.

Con todo, este discurso es fundamental para explicar el apoyo al MAS y su actual capacidad política. El nacionalismo, en efecto, es una de las ideologías con mayor capacidad de interpelación y opera como una suerte de sentido común que se expresa en la antinomia nación-antinación. Desde esa visión, el pueblo y el Estado representan a la nación, mientras que la antinación está expresada en el imperialismo y el coloniaje. Ésa fue la postura dominante en Bolivia desde la «Revolución Nacional» de 1952. En los albores del siglo XXI, el discurso de Evo Morales recuperó los códigos del nacionalismo revolucionario, con un cambio en el sujeto revolucionario: ya no es «el pueblo» como alianza de clases y sectores sociales (como en el discurso del Movimiento Nacionalista Revolucionario en 1952), sino un conglomerado de identidades y movimientos sociales con predominio de lo

étnico, los «pueblos indígenas», quienes son interpelados como sujetos de un proyecto de reconfiguración de la comunidad política que ya no es concebida como «una nación» sino como una articulación de «naciones originarias». Esto explica las alusiones a los 500 años de colonialismo interno en el discurso gubernamental, combinadas con la recuperación de la memoria nacionalista del siglo pasado y la necesidad de construir un Estado «fuerte». Y es en ese contexto donde se expresa una tensión entre «reforma del Estado» y «refundación del país», así como la coexistencia discursiva, en el seno del gobierno, de una visión nacional-popular (intercultural) y otra visión indigenista (y multiculturalista), tal como se puso de relieve en el debate de la Asamblea Constituyente.

### ***La Asamblea Constituyente y sus desafíos***

A tres meses de su inauguración, la Asamblea Constituyente aún no inició las deliberaciones para encarar la redacción de un nuevo texto constitucional, y se encuentra enfrascada en una polémica sobre su reglamento interno. Desde el inicio, primó una lógica instrumental que llevó al MAS a imponer su dominio y a Podemos, la principal fuerza opositora, a apelar a su capacidad de veto. Como la ley de convocatoria estableció la necesidad de contar con los dos tercios para aprobar la nueva constitución, ni el

oficialismo ni la oposición cuentan con votos suficientes. El MAS requiere, en efecto, el apoyo de fuerzas menores para alcanzar ese número. Pero las posiciones enfrentadas no se limitaron a la Asamblea. Los jefes políticos ingresaron al debate y algunos actores sociales intentan incidir en las decisiones: el movimiento cívico regional de cuatro de los nueve departamentos del país amenazó con desacatar la nueva constitución, mientras que las organizaciones sociales campesinas e indígenas se acercaron a la sede de las deliberaciones para presionar a los constituyentes. En otras palabras, de la posibilidad de un pacto sustantivo, orientado por valores y propuestas de reforma, transitamos a los cálculos racionales de los actores, lo cual hace suponer que los resultados de la Asamblea Constituyente estarán sometidos a acuerdos instrumentales.

Una de las polémicas se vincula al primer artículo del reglamento que define a la Asamblea como «originaria». Esto provocó un áspero debate por sus posibles consecuencias jurídicas. En efecto, una asamblea «originaria» es diferente de una de carácter «derivado» de los poderes e instituciones vigentes, que establecen límites a su tarea y la circunscriben a la redacción del nuevo texto constitucional. El artículo en cuestión establece, de manera explícita, que la Asamblea Constituyente respetará los poderes constituidos. Es,

por lo tanto, «derivada», y su carácter «originario» tiene que ver más bien con lo que el MAS define como «sujeto constituyente»: las naciones originarias, los pueblos indígenas. Se trata, una vez más, de la combinación en el discurso del MAS de retórica radical y decisiones moderadas: se invoca lo «originario», pero no se asumen ni se defienden las derivaciones jurídicas de esa exhortación.

Detrás de esos juegos de lenguaje se esconde una tensión irresuelta en el proyecto del MAS, entre, por un lado, la visión nacional-popular presente en el nacionalismo estatista y en la cultura política del sindicalismo campesino, y, por otro lado, la tendencia indigenista expresada en la mirada multiculturalista y en las propuestas del movimiento campesino e indígena. Sin duda, el multiculturalismo como política de reconocimiento de la diversidad étnica de la sociedad boliviana ha adquirido visibilidad e incide en el debate constituyente. Ningún proyecto de reforma puede prescindir de este dato sociológico antes obviado por los códigos nacionalistas y liberales; es más, el multiculturalismo fue incorporado en las políticas públicas y en el sistema electoral mediante las reformas constitucionales de 1995 y 2004. Una de las vertientes del MAS plantea una propuesta de reestructuración estatal bajo la noción de Estado multinacional o



plurinacional<sup>1</sup> a partir del reconocimiento de autonomías territoriales indígenas. Un tema que no se limita a la reterritorialización del país y a la gestión de los recursos naturales bajo nuevas pautas, sino que implica una modificación sustantiva de la estructura político-administrativa del Estado y del sistema de representación política, puesto que contempla la incorporación de modalidades de elección de representantes mediante usos y costumbres indígenas en sustitución –o complementación– de la lógica liberal de ciudadanía.

Esto obliga a considerar otra faceta decisiva de la transición estatal, el clivaje Estado/regiones, marcada por el debate en torno de las autonomías departamentales, con fuertes connotaciones luego de los resultados del referéndum del 2 de julio de 2006. El tema está en la base de las discusiones sobre el carácter «originario» o «derivado» de la Asamblea Constituyente: algunos actores regionales consideran que el dominio del MAS, sumado a la declaratoria de su carácter «originario», podría traducirse en el reconocimiento constitucional de autonomías indígenas y en la negación de las autonomías departamentales.

El tema no es nuevo. La descentralización política tiene una larga historia de luchas regionales, particularmente por parte del movimiento cívico de Santa Cruz. En los últimos años, tomó renovados bríos con el planteo

de un régimen de autonomías departamentales que surgió como respuesta a la propuesta de Asamblea Constituyente, en buena medida como reacción de los grupos empresariales más poderosos a la creciente influencia del movimiento campesino e indígena. Un cabildo multitudinario, en enero de 2005, y la recolección de miles de firmas impulsaron el referéndum nacional sobre el tema que, finalmente, se realizó en julio de 2006, con un carácter vinculante respecto a la Asamblea Constituyente. Al principio, el gobierno del MAS apoyó la demanda autonomista. Sin embargo, pocas semanas antes de la consulta popular decidió impulsar el rechazo y obtuvo una clara victoria, con alrededor de 54% en el total nacional y el triunfo en cinco de los nueve departamentos: La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí.

El problema de fondo, entonces, es que el MAS, la principal fuerza en la Asamblea Constituyente, apostó al «No» a las autonomías departamentales, y propone una agenda distinta en el debate respecto a la descentralización, que incluye otras modalidades

---

1. V., al respecto, Álvaro García Linera: *Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas*, Malatesta, La Paz, 2005. El autor es el actual vicepresidente de la República. V. t. Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y Colonizadores de Bolivia: «Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas», La Paz, 2006.

–complementarias o alternativas– de autonomías regionales e indígenas. En la propuesta preliminar del MAS<sup>2</sup> se percibe una confusión en este tema. En un acápite se mencionan «autonomías municipales, indígenas y departamentales» y en otro se plantean «autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales». Las incongruencias de esa fórmula, que combina el «y» y el «o» en un mismo enunciado, revelan una tensión en el discurso: la primera lectura (siguiendo la «y») combina las cuatro modalidades de autonomía, pero la segunda lectura (siguiendo la «o») excluye las autonomías departamentales. Parece una discusión semántica, pero no lo es. Revela una indefinición en el proyecto del MAS, que oscila entre la contraposición y la combinación de las autonomías departamentales e indígenas. Ése es el punto central del debate constituyente, y la definición del MAS será decisiva.

En esta perspectiva, la decisión más acertada para hacer viable su proyecto hegemónico parece ser articular las autonomías departamentales con su propuesta de reforma constitucional. Es que la victoria del «Sí» en cuatro departamentos (Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija) elimina la posibilidad de soslayar las autonomías departamentales. Aunque es obvio que las cosas se complican a la hora de formular un diseño institucional, todo parece indicar que la respuesta apropiada será la aceptación de un

«pacto autonómico» que implicará que ninguna de las propuestas sea desechada totalmente. El asunto será dirimir si las autonomías indígenas tendrán un rango similar a las departamentales o si serán incluidas en un régimen de autonomías departamentales.

En todo caso, el indigenismo y el regionalismo extremos son las expresiones antidemocráticas de la reforma estatal y pueden generar un escenario de conflicto y polarización. La viabilidad de la reforma estatal en Bolivia exige establecer una política de interculturalidad entendida como diálogo y concertación entre diversas identidades sociales y proyectos políticos, la única vía para lograr la coexistencia de los particularismos étnicos y regionales en un proyecto nacional-popular que se sustente en la democracia, y que además la profundice. Su prueba de fuego será el momento en que la descentralización política, bajo el modelo de autonomías departamentales, y la propuesta de autonomías indígenas entren en disputa en la Asamblea Constituyente. Recién entonces se sabrá si los acuerdos del pasado eran solo una tregua de la polarización, o si constituyen el germen de una concertación nacional en torno de un proyecto político con capacidad hegemónica. ☐

---

2. V., al respecto, MAS-IPSP: «Refundar Bolivia para vivir bien», La Paz, 2006.