

El triunfo electoral de Evo Morales en diciembre de 2005 provocó una inusual atención de la comunidad internacional hacia Bolivia, país que comúnmente no recibe suficiente atención por parte de académicos y analistas a pesar de ser un caso fascinante de estudio. Fue entonces que recién a nivel internacional empezaron a surgir preguntas sobre qué había sucedido en este país para que un líder campesino haya podido llegar a la presidencia enterrando todo el sistema de partidos prevaleciente hasta entonces. Es más, algunos años antes ni siquiera se vislumbraba la posibilidad de que un sistema político tan estable como el boliviano pudiera sucumbir, y de que los sectores indígenas asuman la vanguardia de un movimiento que reciba la adscripción y apoyo de amplios sectores urbanos que les permita llegar al poder. ¿Qué ocurrió en Bolivia?

Remitiéndonos al pasado inmediato, no puede dejar de mencionarse que Evo Morales llega a la presidencia luego de un periodo de profunda inestabilidad política y violencia por el cual se sucedieron cinco presidentes en cinco años. Las explicaciones más simplistas y, a mi parecer, erróneas respecto a este fenómeno señalan que la causa de tan elevados niveles de conflicto se encuentra en la mayor pobreza y miseria que el neoliberalismo habría generado. En realidad, en el periodo neoliberal la economía boliviana no creció menos (y lo hizo de forma mucho más estable) que en el periodo intervencionista. Asimismo, si bien la gran mayoría de la población se encuentra sumida en la pobreza, ésta no fue originada ni profundizada por las políticas neoliberales, aunque es cierto que los resultados obtenidos no tuvieron el éxito esperado.¹

Por otro lado, hay quienes afirman que la profunda crisis por la que atravesó Bolivia entre 2000 y 2005 fue producto de la exclusión a la que se vieron sometidas las mayorías indígenas en el país. Este argumento no es excluyente del anterior, sin embargo, hay que tomar en cuenta que el marginamiento de estos sectores no se originó con el neoliberalismo, sino que ha estado presente inclusive desde antes que Bolivia se establezca como república independiente. No obstante de ello, en efecto, nadie podría negar que los indígenas en este país han vivido en condiciones de sometimiento y humillación, y que han sido víctimas del racismo y desprecio no sólo de las élites económica y políticas, sino también de los mismos grupos de izquierda y de los sindicatos obreros.² Como consecuencia de ello, las estructuras del Estado no contemplaban la inclusión indígena e incluso, a partir de la Revolución de 1952, el sistema educativo estuvo dirigido a homogeneizar la sociedad.

A estos antecedentes debe añadirse que el funcionamiento de los partidos políticos a partir del reestablecimiento democrático tendió a privilegiar la formación de mayorías legislativas (a través de la formación de coaliciones políticas) que le garanticen al ejecutivo la aprobación de sus políticas y la sumisión del Congreso. Dichas coaliciones no se formaban en base a principios programáticos entre los partidos, sino teniendo como objetivo la repartición de oficinas e instituciones de la administración pública, con lo que se generó la percepción generalizada de que los partidos políticos eran organizaciones completamente aisladas de la realidad nacional con el único objetivo de repartirse el poder y beneficiarse económicamente de él.

De esta forma, a fines del siglo XX Bolivia presentaba una población mayoritariamente empobrecida,

¹ Este argumento está más elaborado y profundizado en Torrico (2006a).

² Dentro del proyecto socialista que impulsaban tanto la Central Obrera Boliviana como otros grupos de izquierda, el campesinado debía someterse al liderazgo y vanguardia del sector obrero por considerarse a éste como el único que realmente poseía conciencia de clase.

un modelo económico que no lograba reducir la pobreza sostenidamente, sectores indígenas marginados de todo ámbito de la vida nacional, una estructura estatal excluyente y un sistema de partidos cerrado que no introducía cambios para vincularse con la sociedad. Esta combinación de factores, unida a la emergencia del movimiento campesino como sujeto político, no podía sino derivar en un proceso violento de enfrentamiento político, mismo que se inició en la ciudad de Cochabamba con la “Guerra del Agua” en 2000.

¿Cómo fue que emergió el movimiento campesino? La instauración de políticas neoliberales debilitaron fuertemente a la Central Obrera Boliviana (entidad matriz de los trabajadores que había logrado gran protagonismo en el reestablecimiento democrático) debido al despido masivo de mineros (que era su sector más importante), lo cual permitió que la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) asuma paulatinamente mayor preponderancia en base a un discurso que fundamentalmente se oponía a la erradicación de las plantaciones de coca (que era vista por los campesinos como un atentado a su identidad cultural)³ y que propugnaba el fin del Estado racista y colonial que los había excluido, proponiéndose como meta la creación de *una patria multinacional, libre y con justicia*.⁴ Dicho discurso, poco a poco fue incorporando cuestionamientos hacia los partidos políticos y al neoliberalismo, lo que provocó que sectores urbanos importantes se adhieran a los planteamientos indígena-campesinos, todo lo cual posibilitó la elección presidencial de Evo Morales.

La demanda de cambios y la agenda de reformas

La presión popular que había obligado a que Gonzalo Sánchez de Lozada renuncie a la presidencia y huya del país en octubre de 2003 logró imponer una serie de demandas que fue conocida como la Agenda de Octubre, la cual incluía principalmente la nacionalización de los hidrocarburos, y la convocatoria a una Asamblea Constituyente y a un referéndum que defina las autonomías departamentales.⁵

La formulación de la agenda de octubre obedeció a un contexto en el cual tanto los partidos políticos como el modelo económico habían perdido legitimidad y apoyo social. Debe señalarse que debido a que el neoliberalismo y la democracia pactada (nombre con el que se conoció al patrón de relacionamiento de los partidos) habían surgido simultáneamente en 1985, eran percibidos como indisolubles, por lo cual el ataque de los movimientos sociales fue dirigido a ambos. Asimismo, no debe pasarse por alto que los contratos de privatización con empresas extranjeras fueron completamente desfavorables al Estado boliviano, con lo que se generó la percepción de que toda inversión extranjera es por definición lesiva a los intereses nacionales. Por ello se propugnó acabar con un modelo económico implantado desde fuera (a través de la nacionalización de las empresas privatizadas) y con un Estado y una clase política que supuestamente servían a intereses externos (a través de la refundación del Estado en la Asamblea Constituyente y de promover una democracia participativa). Por otro lado, la demanda de autonomías regionales fue planteado tanto por los sectores indígenas del occidente boliviano como por las élites empresariales del oriente. Los primeros enarbolan la bandera de la reafirmación indígena y el reconocimiento a sus formas de organización, y los segundos buscaban los beneficios económicos de los hidrocarburos concentrados en las zonas de Santa Cruz y Tarija.

La presión social para que se cumpla la agenda de octubre llegó a tal punto que Carlos Mesa, quien en su

³ Debe señalarse que el gobierno de los Estados Unidos estuvo muy involucrado en la lucha contra el narcotráfico en Bolivia, privilegiando una estrategia que consistía en eliminar plantaciones de hoja de coca. Para lograr esto, se destinó asistencia militar y ayuda económica, no estando esta última restringida sólo al ámbito de la lucha contra las drogas, puesto que también abarcaba el financiamiento de distintos proyectos de desarrollo local, así como el sostenimiento de la balanza de pagos.

⁴ Este planteamiento tiene su origen en los postulados del katarismo, movimiento campesino surgido en la década del setenta.

⁵ Bolivia es un Estado unitario y centralista dividido políticamente en nueve departamentos, en cada uno de los cuáles la máxima autoridad es el Prefecto.

calidad de vicepresidente había reemplazado en la presidencia a Sánchez de Lozada, renunció también a este cargo, con lo que las elecciones, que debían ser llevadas a cabo en junio de 2007, tuvieron que ser adelantadas en más de un año y medio.

El momento no podía ser más propicio para inaugurar un nuevo periodo en la historia de Bolivia: los partidos políticos que tradicionalmente se habían repartido el poder estaban completamente desacreditados y el Movimiento al Socialismo (MAS), partido político surgido de las zonas productoras de coca y que encabezaba Evo Morales, máximo dirigente de los coccaleros, había logrado interpelar no sólo a los campesinos, sino también a amplios sectores urbanos. El MAS no sólo se comprometió a cumplir con la agenda de octubre, sino que hizo suyo el planteamiento katarista de los setenta de acabar de una vez por todas con 500 años de humillación y desprecio, postulando el reconocimiento de las formas de representación comunitaria e indígena, la descolonización del Estado, la despenalización del cultivo de hoja de coca y el emprendimiento de una nueva reforma agraria que acabe con los latifundios. Este discurso le valió el apoyo del 53.74 por ciento del electorado, con lo que Morales no tuvo que negociar ningún tipo de acuerdo político para llegar al poder.⁶ En realidad, desde que hay condiciones de competencia electoral (es decir, desde que en 1980 Siles Zuazo se alzó con el triunfo), las elecciones de 2005 son las primeras en las que un candidato alcanza la mayoría absoluta de votos.

El triunfo electoral de Evo Morales, a pesar de ser incuestionable, bien podría calificarse como relativo debido a que las preferencias del electorado no fueron homogéneas en todo el territorio nacional. Así, el MAS obtuvo la victoria sólo en cinco departamentos (en los ubicados en el occidente del país, que ciertamente son los más poblados), con lo cual perdió el control del senado y únicamente pudo acceder al control de tres prefecturas.⁷ De esta forma, se conformó un bloque de oposición que no sigue una lógica partidista y que tiene sus raíces en los movimientos regionales y cívicos del oriente boliviano, donde se ubican los departamentos económicamente más prósperos (entre los que se destaca Santa Cruz) y que poseen la mayor parte de la riqueza hidrocarburífera. Adicionalmente, debe mencionarse que los grupos de poder que sostenían a los partidos políticos tradicionales se encuentran en esta región.

Teniendo en cuenta el conjunto de demandas de los sectores afines al MAS y la fuerza de los grupos ubicados en la zona oriental, el desafío que enfrenta el gobierno de Evo Morales de incluir a los excluidos (principalmente a los indígenas), reconstruir el sistema político, reducir la pobreza y pacificar el país no tiene parangón en ninguno de los países de América Latina. Sin embargo, antes de evaluar los alcances de las reformas que actualmente se están planteando vale la pena detenernos un poco en analizar el problema indígena en Bolivia.

La cuestión indígena

Al respecto, es bien conocido que en Bolivia la población indígena es mayoritaria, aspecto que adquirió mayor relevancia en los últimos años debido a que los planteamientos de inclusión y descolonización alcanzaron dimensiones nunca antes vistas. Según el Censo de 2001 el 62.05 por ciento de la población se autoidentifica como indígena. En consecuencia, a las tensiones derivadas de los enfrentamientos regionales entre oriente y occidente (que tienen principalmente un carácter económico), se suman los conflictos que enfrentan a indígenas y no indígenas (que poseen una dimensión predominantemente política). No obstante de ello es necesario considerar dos puntos. El primero se refiere a que en dicho censo no se incluyó la categoría “mestizo”, lo que provocó que gran parte de quienes tienen ascendencia

⁶ En Bolivia impera un diseño institucional en el cual la elección del presidente queda en manos del congreso en caso de que ningún candidato presidencial obtenga la mayoría absoluta de votos, lo que obliga a los partidos a establecer acuerdos poselectorales para poder acceder al poder. A esta elección congresal sólo acceden los dos candidatos más votados.

⁷ El Senado se compone de tres senadores por cada departamento, y son elegidos dos por mayoría (para el partido que ocupó el primer lugar en la elección departamental) y uno por minoría (para el que ocupó el segundo lugar). Por otro lado, en 2005 se llevó a cabo por primera vez la elección de prefectos (mismos que antes eran nombrados por el presidente), la cual fue realizada simultáneamente a la elección presidencial.

indígena se declaren como tales.⁸ El segundo tiene que ver con el hecho de un buen porcentaje de quienes se definieron indígenas habitan en zonas urbanas, es decir, viven un proceso de integración a la actividad económica y al tejido social de las ciudades.⁹ A pesar de ello, no se puede afirmar que este proceso no ejerce elevados niveles de violencia sobre sus patrones de vida.

Los datos del Censo de 2001 contrastan con los hallazgos encontrados por la encuesta Diversidad Cultural Hoy realizada por la fundación Unir en 2006,¹⁰ en la que al preguntar a los encuestados si se consideraban blancos, mestizos, indígenas o negros, siete de cada diez respondieron mestizo, y cuando a esas mismas personas se les preguntó si pertenecen a un pueblo indígena, el 65 por ciento respondió que sí. Esto revela que si bien gran parte de la población se considera mestiza, no pierde sus lazos y referentes originarios, lo que complejiza la clasificación dicotómica entre indígenas y no indígenas (que también es vista como indígenas y blancos). Bajo estas consideraciones, es de esperar que un proyecto político predominantemente indigenista enfrente serios cuestionamientos no sólo de parte de quienes se identifican como no indígenas, sino también de aquellos que sin perder sus raíces indígenas, se consideran mestizos y viven en las ciudades.

Este panorama muestra las siguientes tensiones y contradicciones existentes actualmente en Bolivia: *i*) un occidente predominantemente indígena y económicamente rezagado *versus* un oriente próspero y más mestizo, *ii*) el proyecto indigenista que promueve la inclusión y la construcción de un nuevo Estado *versus* el interés por mantener el status quo de los grupos que antes controlaban el poder estatal, *iii*) un porcentaje importante de la población que a pesar de tener ascendencia indígena no se identifica con el discurso indigenista y busca formas de insertarse de manera más dinámica en la economía urbana. De esta forma, para impulsar su agenda de cambios el MAS tiene dos opciones: *i*) reconocer esta complejidad e intentar construir consensos, *ii*) imponer las reformas con base en la legitimidad que le dieron las urnas y la fuerza movilizadora que posee. No cabe duda de que la segunda opción es la más tentadora para cualquier partido político.

Asamblea Constituyente

Volviendo a la agenda de reformas, debe mencionarse que el MAS se propuso barrer con el sistema político imperante debido al desgaste de los “partidos políticos tradicionales”,¹¹ a la corrupción que promovieron y protegieron y a su supuesto servilismo a intereses foráneos. La propuesta de realizar una asamblea constituyente tenía esta meta, a la que debe sumarse el objetivo de construir un Estado incluyente, planteamiento que recibió el respaldo mayoritario de la población. Por ello, en las elecciones de representantes a dicha asamblea realizadas en julio de 2006, el MAS obtuvo el 50.72 por ciento de los votos, asegurándose de esta forma la mayoría absoluta de miembros en dicha instancia. Sin embargo, una vez más el triunfo del Movimiento al Socialismo debe ser visto como relativo debido a que esta fuerza política no logró conseguir los 2/3 de asambleístas necesarios para aprobar la nueva constitución.¹² Si bien

⁸ En lo que se refiere a autoidentificación étnica de la población, el Censo de 2001 incluyó las siguientes categorías: originario quechua (30.71 por ciento), originario aymara (25.23 por ciento), originario guaraní (1.55 por ciento), originario chiquitano (2.22 por ciento), originario mojeño (0.85 por ciento), originario otro nativo (1.49 por ciento) y ninguno (37.95 por ciento).

⁹ Según UDAPE (2006), en 2005 el 64.23 por ciento de la población vive en el área urbana.

¹⁰ La encuesta se desarrolló en diez ciudades (nueve capitales de departamento y El Alto) en el primer semestre de 2006.

¹¹ Entre ellos se identifican principalmente al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), a Acción Democrática Nacionalista (ADN) y al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), partidos que entre 1985 y 2002 lograron acceder a la presidencia de la república. Sin embargo, el término “tradicional” también se amplía a todos aquellos partidos que alguna vez gobernaron el país en coalición con los anteriores, es decir, Conciencia de Patria (Condepa), Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Nueva Fuerza Republicana (NFR).

¹² La Ley especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente señala que la asamblea constituyente aprobará el texto de la nueva Constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea. Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, el Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte

es cierto que es significativo el que este partido haya conseguido la mayoría absoluta en dos elecciones consecutivas, la profundidad de las reformas que planteaba el MAS prácticamente le obligaban a obtener los 2/3 de miembros en la asamblea, caso contrario se vería obligado a negociar con las otras fuerzas, hecho que efectivamente está ocurriendo. En este momento la Asamblea Constituyente se encuentra estancada sin poder sancionar siquiera su reglamento de debates, debido a la pretensión del MAS de hacer valer su fuerza (sin negociar nada) aprobando los artículos de la nueva Constitución por mayoría absoluta, y a la resistencia de la oposición de no aprobar nada si no se respetan los 2/3 de votos estipulados en la ley de convocatoria.¹³ De continuar este enfrentamiento, es muy probable que la Constitución que salga de la Asamblea Constituyente sea impugnada ante la Corte Suprema de Justicia incluso antes de someterlo a la aprobación de la población.

Autonomías Departamentales

En la misma fecha en que se realizó la elección de miembros a la asamblea constituyente se llevó a cabo a nivel nacional el Referéndum sobre las Autonomías Departamentales. Debe mencionarse que si bien durante la campaña electoral para presidente Evo Morales se había pronunciado a favor de promover un régimen autonómico que acabe con el centralismo estatal, ya en funciones presidenciales optó por rechazar esta demanda. El motivo que lo llevó a adoptar esta postura fue que quienes impulsaron dicho referéndum fueron precisamente los grupos de oposición agrupados alrededor del Comité Cívico de Santa Cruz, mismos que reunieron más del seis por ciento de firmas del padrón electoral requerido para que se efectúe la convocatoria a este tipo de consulta. Inmediatamente el MAS empezó a señalar que los partidos tradicionales y las oligarquías que habían perdido el poder político intentaban mantener sus privilegios desde las prefecturas promoviendo las autonomías, motivo por el cual tomó la decisión, inicialmente, de oponerse a que se realice el Referéndum, y posteriormente, cuando la Corte Nacional Electoral certificó la validez de las firmas reunidas que hacía ineludible dicha consulta, de hacer campaña a favor del No al proceso autonómico.

Luego de un arduo proceso de negociación con la oposición, se emitió la Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante para las Autonomías Departamentales, el cual contemplaba la formulación de la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?

Asimismo, se estableció que los resultados del Referéndum serían adoptados por simple mayoría de votos válidos y que los Departamentos que así lo aprueben accederían a las Autonomías Departamentales, una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado.

días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente. En caso de no reunirse la mayoría absoluta, continuará en vigencia la Constitución ordenada mediante Ley N° 2650, de fecha 13 de abril de 2004 y la Ley de 6 de julio de 2005.

¹³ En últimas fechas surgió la propuesta de aprobar, hasta el 2 de julio de este año, todos los artículos que se puedan de la nueva Constitución por 2/3 de votos de los miembros constituyentes, definiéndose los restantes en un nuevo referéndum. De aprobarse este camino, y tomando en cuenta las considerables diferencias que existen entre el oficialismo y la oposición, es probable que en el Referéndum se sometan a consulta popular prácticamente dos proyectos distintos de Constitución.

Los resultados del referéndum volvieron a reflejar la división geográfica del electorado, puesto que en los departamentos del oriente (que conforman la llamada media luna, a saber, Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) triunfó el Sí a las autonomías, en cambio en los departamentos del occidente se impuso el No.¹⁴ Tomando en cuenta lo dispuesto por la convocatoria, los resultados nacionales eran irrelevantes, sin embargo, considerando que a nivel agregado había triunfado el No (con 57.59 por ciento frente al 42.41 por ciento del Si), el gobierno afirmó que no habrían autonomías. Esta posición claramente violaba la Ley de Convocatoria, misma que además no daba lugar a confusiones, motivo por el cual no se dejó esperar la reacción de la media luna. A fines de 2006, en todos los departamentos del oriente se efectuaron masivos cabildos¹⁵ en los que se exigía al gobierno el cumplimiento del referéndum que establecía autonomía para los departamentos en los que había triunfado el Sí. Ante este panorama, el oficialismo comenzó a acusar de separatismo a los grupos que promueven las autonomías, provocando que se polaricen las posiciones y haciendo casi imposible el diálogo.¹⁶ En lo particular, considero que el principal motivo por el que el gobierno se opone a las autonomías se debe a que esta propuesta ha dejado de ser bandera masista y ha sido liderada por la oposición, lo cual se corrobora con las afirmaciones de Alvaro García Linera, vicepresidente de la república, quien señaló que “fue un error político no haber encabezado la bandera de las autonomías”.¹⁷

Nacionalización de los hidrocarburos

Al asumir la presidencia, Evo Morales debía ineludiblemente dar respuesta a una demanda que había forzado la salida de dos presidentes: la nacionalización de los hidrocarburos. Al respecto, debe señalarse que en la agenda de octubre se contemplaba la nacionalización sin indemnización a las empresas extranjeras, lo que no significa otra cosa que expropiación. Sin embargo, una vez en el gobierno, el MAS pudo comprobar que el Estado boliviano no tiene la capacidad técnica y económica para asumir toda la cadena de producción hidrocarburífera, motivo por el cual no se planteó la expropiación como una opción viable, siendo más conveniente modificar los términos contractuales con las empresas extranjeras que operan en Bolivia, y este fue el camino que se siguió. A través del decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos de 1 de mayo de 2006 se estableció una renegociación forzosa de contratos dirigida a incrementar los impuestos que las empresas petroleras pagaban, medida que sin duda aumentará los ingresos para el país. El hecho de que ninguna de las empresas se haya negado a negociar nuevos contratos, es indicativo de que sus márgenes de ganancia aun les permite niveles de rentabilidad aceptables. Además, si consideramos que a través de este decreto se consiguió al mismo tiempo garantizar la producción de hidrocarburos y aumentar los ingresos al Estado, no queda duda de que la medida fue acertada. Sin embargo, vale la pena preguntarnos por qué el gobierno llamó “nacionalización” a un proceso de renegociación de contratos y por qué hubo todo un despliegue de movilización de tropas militares que ocuparon los campos petroleros el día en que se dictó dicha medida. Considero que ello se debió a que políticamente el MAS se encontraba obligado a “nacionalizar” los hidrocarburos, y todo el despliegue militar simplemente era una estrategia para hacer creíble la medida a los ojos de la población. Esto ocasionó confusiones importantes y por ello la nacionalización en principio generó temores de parte de los inversionistas y sus gobiernos, mismos que luego fueron aplacados cuando el gobierno garantizó el respeto a la inversión extranjera.¹⁸

¹⁴ En La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, el Si obtuvo en promedio el 30.54 por ciento y el No el 69.46 por ciento. En Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, el Si consiguió en promedio el 65.86 por ciento y el No el 34.14 por ciento.

¹⁵ En el cabildo de Santa Cruz se reunió más de un millón de personas.

¹⁶ Aunque debe mencionarse que existen grupos radicales minoritarios en el departamento de Santa Cruz que señalan que promoverán la independencia en caso de no aprobarse las autonomías. Sin embargo, considero un error del gobierno tomar estas posturas como representativas del movimiento autonomista.

¹⁷ Declaración realizada el 21 de enero de 2007. Disponible en www.lostiempos.com/noticias/22-01-07/22_01_07_nac4.php

¹⁸ Sin embargo, debe mencionarse que existen sectores que aun demandan una “verdadera nacionalización”. Justo al

La Nacionalización de los Hidrocarburos sirvió además para que el MAS anuncie que con esta medida iniciaba el fin del Neoliberalismo. Los siguientes pasos dirigidos a acabar con este modelo fueron (en la retórica gubernamental) la aprobación de una nueva ley de tierras (dirigida a distribuir las tierras ociosas y a acabar con la especulación y el latifundio), la aplicación de una reforma educativa (que tiene el objetivo de descolonizar la educación), la industrialización de la hoja de coca y la despenalización de su cultivo, y la firma del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) con Cuba y Venezuela, y la nacionalización de la minería. Antes de evaluar la pertinencia y alcance de cada una de estas medidas es preciso entender qué entiende el MAS por Neoliberalismo.

El Neoliberalismo en el discurso del MAS

Como ya se mencionó, el modelo económico neoliberal empezó a ser aplicado en Bolivia en 1985, año en el que también surgió la práctica política de los partidos por la cual éstos construían coaliciones que les permitían acceder al poder y beneficiarse conjuntamente de él, promoviendo y protegiendo la corrupción. Esto generó la percepción de que neoliberalismo, democracia pactada y corrupción eran sinónimos, e incluso que todo esto es sinónimo de exclusión contra las mayorías indígenas del país. Por este motivo, se considera que cualquier propuesta dirigida a cambiar las reglas del sistema político o la estructura del Estado (vale decir, propuestas no necesariamente enmarcadas al ámbito económico) está dirigida a destruir el modelo neoliberal. Es decir, el neoliberalismo, para el MAS y los movimientos sociales afines, no es un modelo económico, sino un sistema de dominación económico, político y social de las élites contra el pueblo, y como la dominación se ejercería no sólo a escala nacional sino también internacional, se asume que cualquier medida en contra de los intereses de Estados Unidos es por definición positiva y antineoliberal (además de anti-imperialista). Una vez aclarado lo que el término “neoliberal” significa en el discurso masista, pasemos a evaluar las demás medidas de cambio del gobierno de Morales.

La ley de tierras

La nueva ley de tierras busca revertir al Estado las tierras ociosas e improductivas (en concreto, las que no cumplan una función económico-social) para que éste las redistribuya, siendo el principal criterio de identificación de utilidad social el pago de impuestos (vale decir, el Estado no actúa de oficio en la reversión de tierras si acaso el propietario cumple con el pago de impuestos). Adicionalmente, se considera que en caso de existir una solicitud de reversión formulada por alguna comunidad, la verificación de la función económico-social se realizará en campo por las instituciones pertinentes, siendo la más alta instancia la Comisión Agraria Nacional, órgano compuesto tanto por autoridades del poder ejecutivo como por los líderes de las organizaciones sociales y empresariales relacionadas con el tema de tierras. En caso de darse el proceso de expropiación, el Estado pagará un monto de indemnización al propietario igual al valor de mercado de las tierras.

Al respecto considero que varios aspectos de la ley de tierras son de sentido común, en concreto, los relativos al pago de impuestos como criterio identificador de que se cumple la función económico-social y el pago de indemnización en caso de expropiación. En estos puntos nadie podría realizar objeciones serias (aunque hay quienes señalan que no debería pagarse indemnización). Sin embargo, el recelo de los empresarios viene por el lado de que sus tierras puedan ser revertidas a solicitud de las comunidades rurales. Considero que basta con revisar la composición de la Comisión Agraria Nacional para eliminar este temor, puesto que en ella tienen representación las organizaciones empresariales. En consecuencia, no se podría señalar, como lo hacen algunos grupos de empresarios, que con la nueva ley de tierras se autoriza a los campesinos a invadir tierras ajenas. Igualmente, tampoco veo en esta ley algún componente antineoliberal debido a que se garantiza la propiedad privada y el libre mercado de tierras (de otro modo momento de terminar de escribir este artículo se dio la noticia de que diez personas fueron heridas, dos de ellas de bala, en el desalojo militar de una planta petrolera que había sido tomada por manifestantes que exigen al presidente Evo Morales una verdadera nacionalización de los hidrocarburos).

no habría cómo calcular los montos de indemnización). Esta ley intenta poner orden en la adjudicación y distribución de tierras partiendo de criterios tanto de mercado como de transparencia en la composición de los órganos agrarios. Claro está que ello no es del agrado de quienes solían distribuirse miles de hectáreas como intercambio de favores políticos.

Reforma Educativa

La reforma educativa que plantea el MAS propone una nueva forma de pensar, actuar y concebir la realidad nacional a partir de un modelo basado en la descolonización. Sin duda en este proyecto de ley se depositan las esperanzas por lograr una verdadera inclusión de los indígenas y por revalorizar las culturas originarias a partir de respetar la enseñanza en lengua materna. No obstante, debe considerarse que ya la reforma educativa de 1996 planteó la interculturalidad y la enseñanza bilingüe (en idioma nativo y en español). Además, el debate que este proyecto de ley ha generado se ha centrado en posturas ideológicas y políticas y no así en criterios pedagógicos, y el gobierno bien pudo ahorrarse varios frentes de conflicto de haber planteado la ley desde el ámbito técnico (sin desconocer que detrás de este tipo de posturas hay visiones políticas). Por ejemplo, el fuerte conflicto que se generó entre la Iglesia y el gobierno a raíz del intento de eliminar la materia de Religión de los planes de estudio, pudo resolverse fácilmente garantizando la libertad de culto en la educación (aspecto que además está incluido en la Constitución). Sin embargo, el gobierno quería dejar en claro que sería él quien definiría estas cosas.¹⁹ Fruto de esta actitud desafiante y poco conciliadora, el congreso nacional educativo en el que el gobierno quiso socializar la medida, sufrió el abandono del magisterio, de las universidades y de la Iglesia, instituciones con bastante peso en este ámbito. Así, esta reforma educativa, en caso de aprobarse, enfrentaría la impugnación de sectores importantes y tendría serios inconvenientes para ser puesta en práctica debido a que quienes tienen que implementarla, los maestros, se oponen a ella.

La cuestión de la hoja de coca

Ahora veamos lo relativo a la industrialización de la hoja de coca y la despenalización de su cultivo, tema por demás polémico por mezclarse en él consideraciones de carácter cultural e identitario. Vale la pena señalar que el cultivo y consumo de hoja de coca es una práctica ancestral de las culturas andinas, sin embargo, también debe reconocerse que el incremento de la producción de coca que se produjo desde la década del ochenta obedece al hecho de que en ese periodo se elevó considerablemente el narcotráfico y la producción de cocaína. Este fenómeno ocasionó que zonas rurales anteriormente poco habitadas reciban migración de campesinos de otros sectores y también de mineros relocalizados (que habían sido despedidos de las minas) en búsqueda de ingresos para su subsistencia. De esta forma, los cocaleros se convirtieron en el sector más importante del movimiento campesino y en el políticamente más activo debido a su permanente oposición a las políticas gubernamentales que con ayuda norteamericana pretendían la erradicación de la hoja de coca. La defensa del cultivo de coca se realizó enarbolando valores culturales, señalando sus propiedades medicinales y denunciando la injerencia norteamericana en territorio boliviano, Por todo ello, no es de extrañar que el actual presidente de Bolivia provenga de este grupo.

Si bien es cierto que la hoja de coca forma parte de la cultura boliviana, no puede ocultarse el hecho de que la mayor parte de su producción es destinada al narcotráfico. Al respecto, no podemos sino lamentar el que hasta la fecha no exista un estudio serio de la demanda real interna para fines tradicionales y del excedente que se destina a la producción de cocaína, motivo por el cual la discusión política se realiza sobre puras especulaciones. Adicionalmente, debe considerarse que este ha sido uno de los temas que más violencia y conflicto ha generado debido a la continua muerte de campesinos y militares en enfrentamientos constantes desde que a mediados de los ochenta se inició la lucha contra el narcotráfico. Es por este motivo, que Evo Morales, quien además aun se desempeña como máximo dirigente cocalero,

¹⁹ Detrás de la postura por eliminar la materia de religión está la posición de que la religión católica es en parte responsable de la opresión de los indígenas.

se comprometió ante sus bases a eliminar la erradicación forzosa de coca e impulsar la erradicación voluntaria y la industrialización de la misma con fines medicinales.

Considerando que casi ningún cultivo agrícola genera las ganancias que actualmente proporciona la coca, es natural que se generen dudas a que los cocaleros voluntariamente reduzcan sus cultivos, motivo por el cual esta nueva estrategia no es del agrado del gobierno de los Estados Unidos, el cual ya anunció la reducción de la ayuda económica a Bolivia (lo que generará muchos problemas dada la importancia de la ayuda norteamericana) debido a que este país no estaría cumpliendo los objetivos trazados a nivel internacional en materia de lucha contra las drogas. Esto además podría provocar que las preferencias arancelarias de las que gozan muchos productos bolivianos para ser exportados a Estados Unidos sean eliminadas, lo que generaría millonarias pérdidas. Por otro lado, la estrategia internacional del gobierno de Morales de promover el retiro de la hoja de coca de la lista de estupefacientes y sustancia sicotrópicas aprobada en la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961, no parece ser viable ni siquiera a mediano plazo.

Bajo estas consideraciones, una tarea urgente a cumplir es determinar la demanda para consumo interno y el porcentaje de producción destinado al narcotráfico. En función de ello se tendrían elementos más firmes para el diálogo con el gobierno de Estados Unidos que evite mayores tensiones y probables perjuicios económicos importantes (o por lo menos que los postergue). Sin embargo, tengo fuertes dudas para creer que este tema pueda solucionarse con criterios técnicos, puesto que no hay que olvidar que los cocaleros son la base política del MAS y del gobierno de Evo Morales, y que no conviene a éstos desmovilizarlos o reducir su número.

El Tratado de Comercio de los Pueblos

Respecto al TCP con Cuba y Venezuela sólo se puede señalar que dicho tratado no tiene perspectivas de generar recursos económicos importantes, puesto que Bolivia tiene mayores vínculos comerciales con países como Brasil, Estados Unidos, Argentina o Colombia, además que no se realizó un estudio económico previo para su firma. Asimismo, si se toma en cuenta que Cuba se halla en el puesto 83 en importancia comercial para Bolivia,²⁰ no dudo en afirmar que el TCP es una medida política y simbólica (y no así económica) para expresar el rechazo al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y a los Tratados de Libre Comercio (TLCs) que se están firmando entre distintos países de la región y Estados Unidos. En particular, el gobierno de Morales enfrenta una situación dilemática en su relación con Estados Unidos, puesto que si bien políticamente declara su posición anti-imperialista, no puede darse el lujo de perder el mercado norteamericano debido a que este país es el segundo en importancia para las exportaciones bolivianas. Gran parte de ello se debe además a que muchos productos bolivianos actualmente gozan de preferencias arancelarias bajo el esquema del ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act), tratado que permite el ingreso de ciertos productos a Estados Unidos a cambio de esfuerzos en materia de lucha contra las drogas. Tomando en cuenta que el ATPDEA finaliza en junio de este año y que Colombia y Perú ya negociaron TLCs con Estados Unidos, no se vislumbra que se de una ratificación de las preferencias arancelarias a los países andinos, lo cual ciertamente provocará perjuicios económicos considerables. E incluso, aun cuando el gobierno norteamericano otorgue una prórroga al ATPDEA, la actual política boliviana de lucha contra el narcotráfico que no implica la erradicación de coca provocaría que de todas formas Bolivia pierda sus preferencias arancelarias.²¹ Ciertamente, uno de los grandes retos que enfrenta el actual gobierno será encontrar mercados alternativos para las exportaciones que sean económicamente factibles, porque incluso la demanda por productos bolivianos en países como Colombia y Perú se verá afectada como consecuencia del ingreso a estos países de

²⁰ El valor de las exportaciones bolivianas a Cuba en 2005 ascendió a 5,291 dólares.

²¹ Considero que el único motivo por el que Estados Unidos podría ampliar las preferencias arancelarias a Bolivia sería para evitar una confrontación política con Morales que den mayores argumentos a Chávez para atacar al imperialismo.

mercancías norteamericanas.²²

Nacionalización de la minería

Finalmente, y como consecuencia de un enfrentamiento trágico entre mineros a fines de 2006 que dejó un saldo de 16 muertos y 68 heridos, Evo Morales anunció que nacionalizará la minería. Como antecedente debe señalarse que el sector minero en Bolivia está agrupado en tres categorías: minería estatal, minería mediana y minería chica y cooperativa, siendo esta última la que más creció en los últimos años y a la que el MAS, en su plan de gobierno, planteó fortalecer. El enfrentamiento referido se produjo entre empleados de la minería estatal y mineros cooperativistas que pugnaban por explotar un yacimiento de estaño, conflicto ante el cual el gobierno tomó partido a favor de los mineros estatales anunciando la nacionalización de las minas. Una vez más pienso que este anuncio fue realizado al calor del momento y sin ningún estudio técnico que avale la pertinencia de la medida (basta notar que dicha nacionalización no estaba contemplada en el plan de gobierno del MAS), y simplemente está motivada por el supuesto de que toda empresa pública o actividad estatal buscará el bien común y será beneficiosa para la población, y que la iniciativa privada, por sólo buscar el beneficio personal, no genera riqueza social. Sin embargo, considero que una vez más el gobierno de Morales asumirá la realidad de escasez de recursos estatales para impulsar un proceso de nacionalización y reactivación minera (además que buena parte de los mineros cooperativistas ya anunciaron su rechazo a formar parte de la minería estatal y su disposición a movilizarse para evitarlo), y propondrá una salida diferente, que tal vez llamará “nacionalización”.

Conclusiones

Un aspecto que queda claro es que el triunfo electoral de Evo Morales es fruto de un largo proceso de democratización que permitió el acceso al poder de los sectores tradicionalmente excluidos de la vida económica, política y social en Bolivia. Sin embargo, debido a que para llegar al poder el MAS articuló un discurso en el continuamente opone términos en el que uno de ellos refiere a lo bueno y el otro a lo malo, el actual gobierno se ve limitado en su capacidad de incluir en su proyecto a los sectores no indígenas, a amplios grupos urbanos y a buena parte del oriente boliviano. Ciertamente ello ha polarizado las posiciones políticas y ha generado un clima agudo de conflicto, cuyo más reciente episodio fue la movilización de grupos campesinos en Cochabamba para forzar la renuncia del Prefecto Manfred Reyes Villa que abiertamente se declara opositor a Morales y simpatizante del movimiento autonómico.²³ Sin embargo, es significativo el hecho de que una vez que el gobierno se dio cuenta que el camino de la desestabilización de prefectos le generaba más costos políticos que beneficios,²⁴ propuso una salida democrática que consiste en aprobar la figura del referéndum revocatorio de mandato para alcaldes, prefectos y presidente, planteamiento que recibió una acogida favorable tanto en el oficialismo como en la oposición, y demostró que cuando se ceden posiciones es posible llegar a acuerdos. Y es el camino de los acuerdos y la negociación el que debe considerar el MAS en lugar de la imposición, puesto que si bien la democracia posibilita el gobierno de las mayorías, no implica la eliminación de las minorías. Y Evo Morales deberá intentar no caer en el mismo error en el que cayeron sus predecesores y que posibilitaron su llegada a la presidencia, vale decir, deberá incluir a los que no están en su proyecto. Por lo demás, considero irrelevante los nombres que le ponga a sus políticas, lo importante es que logren el

²² Debe recordarse que actualmente Bolivia goza de preferencias arancelarias con estos países en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), motivo por el cual la firma de TLCs con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú afectará negativamente a Bolivia. Como rechazo a estos tratados, Hugo Chávez retiró a Venezuela del esquema andino de integración.

²³ Fruto del enfrentamiento desatado en esta ciudad (y, hay que decirlo, promovido por el gobierno para echar al prefecto opositor) entre campesinos y grupos urbanos, se produjeron dos muertes y más de doscientas personas fueron heridas, provocando que se acentúe la división del país.

²⁴ Inmediatamente los prefectos de la media luna dieron su respaldo al de Cochabamba, provocando, en señal de respuesta, que los sectores afines al MAS empezaran a presionar por la renuncia del prefecto de La Paz, quien también es opositor a Morales. Ello generó un ambiente de aguda tensión además de una evidente percepción de indignación en los sectores urbanos.

objetivo de aliviar la miseria en la que vive la mayor parte de la población boliviana.

BIBLIOGRAFÍA

CORTE NACIONAL ELECTORAL DE BOLIVIA (2005) Boletín estadístico Nro 3. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: cne.org.bo.

— (2006a), “Elecciones generales y de prefectos 2005” <www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx>

— (2006b), “Asamblea Constituyente y Referéndum Nacional Vinculante 2006” <www.cne.org.bo/proces_electoral/constituyente2006>

INE (2002), Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. La Paz.

LOZADA, Blithz y Marco SAAVEDRA (1998) Democracia, pactos y élites. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo. UMSA, La Paz.

MAS (2005) Programa de gobierno. Bolivia digna, soberana y productiva. La Paz. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: <www.cne.org.bo>.

RIVERA, Silvia (2003) Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980. HISBOL, La Paz.

TORRICO, Mario (2006a), “¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?”. *Perfiles Latinoamericanos* No 28. FLACSO, México.

— (2006b), “El triunfo de Evo Morales: una visión histórica”. *Istor* Año VII No. 25: Viejos Populismos, nuevas izquierdas. CIDE, México.

UDAPE (2006) Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas 2006. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: udape.gov.bo

UNIR (2006) Diversidad Cultural Hoy. Fundación Unir, La Paz.