

Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina



Isidoro Cheresky
(compilador)

CIUDADANÍA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Isidoro Cheresky
(compilador)

Ciudadanía y
legitimidad democrática en
América Latina

prometeo)
libros

Isidoro Cheresky

Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina / Isidoro Cheresky ;
Fernando Mayorga ; Silvia Gómez Tagle ; compilación de Isidoro Cheresky. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-280-5

1. Ciencia Política. 2. Sociología. I. Mayorga, Fernando. II. Gómez Tagle, Silvia. III.
Título.

CDD 320.1

©De esta edición, Prometeo Libros, 2022
Pringles 521 (C11183AEJ), Ciudad Autónoma
de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297
info@prometeolibros.com
www.prometeoeditorial.com

Cuidado del texto, diseño, diagramación y edición técnica:
Taller de Edición/Espinosa
tallerdeedicion@speedy.com.ar
blancoynegro@interbourg.com.ar
(54 11) 15 3557 1492

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

ÍNDICE

Prólogo.....	9
Introducción, <i>por Isidoro Cheresky</i>	11
I Ciudadanía, identidad y organizaciones populares en América Latina	
• Movimientos sociales y participación política en Bolivia, <i>por Fernando Mayorga</i>	19
• Ciudadanos, partidos y gobernadores, <i>por Silvia Gómez Tagle</i>	43
• Definiciones de pertenencia e identidades oficialistas en la Argentina de Néstor Kirchner y el Brasil de Luis Inácio Lula da Silva, <i>por María Dolores Rocca Rivarola</i>	79
II Populismo, estado y democracia en América Latina	
• Ciudadanía y democracia continua, <i>por Isidoro Cheresky</i>	141
• Estado, democracia y ciudadanía en la Argentina poscrisis 2001, <i>por Osvaldo Iazzetta</i>	187
• Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de participantes en Caracas, <i>por Margarita López Maya</i>	221
III Instituciones democráticas, liderazgos y representación política en América Latina	
• Ciudadanía y democracia en la Argentina. Problemas de representación en perspectiva comparada, <i>por Hugo Quiroga</i>	265
• Liderazgo de género y fin de un ciclo político en Chile. El gobierno de Michelle Bachelet, <i>por Manuel Garretón</i>	283

IV Espacio público, ciudadanía y participación política en América Latina	
• Poderes fácticos y democracia en México: Sindicatos, caciques, monopolios y delincuencia organizada en un país en transición, <i>por Alberto Olvera</i>	311
• Derechos sociotecnológicos y ciudadanía, <i>por Ariel Armony</i>	339
• Giro judicial y legitimidad pública en la política argentina, <i>por Lucas Martin</i>	363
• La política de la singularidad de la experiencia, <i>por Rocío Annunziata</i>	395

Prólogo

El Grupo de Trabajo CLACSO “Ciudadanía, organizaciones populares y representación” llevó a cabo su primera reunión con el auspicio del Colegio de México en la capital azteca entre el 3 de mayo y el 3 de junio de 2010. En asociación con el grupo de investigación “Las Nuevas Formas Políticas” de la Universidad de Buenos Aires (Instituto de Investigaciones Gino Germani), se realizó un segundo encuentro en la capital argentina a fines de octubre del mismo año, con la invitación a participar del mismo a investigadores locales. Este libro es el resultado de presentaciones inicialmente preparadas para esas reuniones que contaron con los auspicios mencionados y con el apoyo del Instituto Federal Electoral de México; el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT); el servicio cultural de la Embajada de Francia; la agregaduría cultural de las embajadas de Estados Unidos y Argentina; y las delegaciones para el Cono Sur y los Andes de la Cooperación Regional francesa: la realización de esas reuniones y esta publicación no habrían sido posibles sin su sostén.

La revisión técnica de los artículos estuvo a cargo de la Lic. Gabriela Mattina con la colaboración de la Lic. Andrea Pereyra Barreyro.

Introducción

Isidoro Cheresky¹

A lo largo de las tres décadas transcurridas desde el inicio de las transiciones posautoritarias hemos asistido a una mutación en las democracias de la región. Es decir que la democracia electoral se ha instalado firmemente en cada uno de los países, pero el tipo de régimen político no corresponde en términos generales al modelo que inicialmente se consideraba como punto de llegada. No se trata solo y quizás no principalmente de los déficits institucionales en el sistema representativo y en el alcance limitado del Estado de derecho en la región. Las propias democracias “maduras” que se tomaban como referencia parecen experimentar una mutación y en América Latina ésta se hace sentir con intensidad.

La legitimidad surgida de las urnas es indiscutible y en ese sentido se ha afirmado la voluntad popular o ciudadana como sustento del poder: ello se ha producido en detrimento de los poderes corporativos (sin dudas del militar, el cual fue el principal factor de inestabilidad política y promoción de la instalación de dictaduras, pero también del corporativismo empresario y sindical) que en el pasado solían sustituir a la expresión electoral y aun condicionar a los gobiernos que surgieran de ella.

La democracia electoral tiene un sentido amplio que excede la elección de gobernantes y representantes y se extiende a la vida asociativa, debili-

¹ Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

tando vínculos de poder burocráticos o autoritarios en toda la extensión del tejido social.

Pero si nunca la ciudadanía estuvo confinada a su esporádico rol de electorado, ahora se puede constatar un verdadero desplazamiento en la vida política y pública. Una ciudadanía informada y vigilante alcanza una presencia continua en la vida pública, pues el haber votado por unos o por otros no la lleva a depositar una confianza definitiva en quienes gobiernan sino que, por el contrario, la mantiene en estado de alerta. En algunos casos se trata de ciudadanos organizados y/o que se manifiestan masiva y regularmente en las calles de las grandes ciudades, pero lo más habitual es que su expresión sea vehiculizada por las encuestas de opinión o por un malestar de múltiples y variadas manifestaciones. Estas últimas incluyen el pronunciamiento de otras instancias formales e informales de representación no electoral —es decir, instituciones o líderes que tienen reconocimiento ciudadano— o bien expresiones movilizadas y fugaces de veto, ya sean fragmentadas o masivas. Los partidos —debilitados en casi todos los países— conservan una existencia de importancia variable, pero generalmente ya no son los canales de la expresión ciudadana espontánea ni los que fijan la agenda pública.

De modo que a la vez que la representación democrática —es decir, el gobierno sustentado en el voto ciudadano— se ha extendido y devenido más auténtica, los recursos de la representación tradicional se han debilitado y ésta también se encuentra desafiada por otras formas representativas o de autorrepresentación ciudadana.

Naturalmente esta renovación de las prácticas políticas está sostenida no en humores pasajeros, sino en un cambio en las creencias ciudadanas y en la relación de éstas con las instituciones.

El descrédito de los partidos y las asambleas representativas (congresos) es un rasgo duradero que puede ser interpretado como una ambivalencia propia de los cambios sociales y tecnológicos contemporáneos: los representantes son necesarios para gobernar y legislar pero constituyen una elite o aristocracia que goza de privilegios y aspira a reproducirse en el poder. En consecuencia se vota, para los cargos ejecutivos sobre todo, a líderes que gozan de popularidad y por ello pueden gobernar a veces de

un modo decisionista —ignorando la división de poderes y las restricciones normativas—, pero que son vulnerables pues su crédito público debe ser renovado permanentemente. En estas circunstancias cada decisión de gobierno significativa debe ser legitimada en sí misma y con cierta frecuencia debe ser resignada ante el veto popular o ciudadano.

La invocación de la ciudadanía, que es ahora más frecuente que la tradicional alusión al pueblo, requiere ciertas especificaciones. La expansión multifacética de la ciudadanía —como electorado fluctuante en sus preferencias, como opinión pública vigilante de los actos de gobierno y que puede movilizarse ocasionalmente en el veto o como minorías que reclaman por un reconocimiento postergado de derechos o que se constituyen para invocar un derecho inédito— ha relativizado la figura del pueblo como una unidad substancial, considerado entonces como un *a priori* y no como una construcción eventual de una u otra voluntad política. Este pueblo/sustancia era mencionado como fuente de legitimidad desde el surgimiento de la democracia representativa y a lo largo del siglo XX. En cambio, la ciudadanía es potencialmente (esto es, si se genera el vínculo requerido) comunidad política signada por la división, es decir, el conflicto y la deliberación.

La condición ciudadana, en un sentido, se deriva de la vigencia de los derechos constitucionales que hace de los individuos partícipes de la vida pública de un modo que no está predeterminado. Son audiencia de los medios de comunicación y configuran opiniones mediante ese recurso y el de las redes de Internet —en las que participan pasiva o activamente— así como también interactúan según los casos en un medio laboral, profesional, étnico y asociativo voluntario. A veces predomina una pertenencia adscripta o voluntaria y en ese sentido se reconoce la presencia de minorías que actúan como tales. Éstas pueden ser una pervivencia con raíces en el pasado, la cual experimenta la reactivación de identidad, pero con frecuencia se trata una subjetivización construida en el presente que da lugar a una identificación con rasgos comunitarios.

La ciudadanía también está constituida o tiene una configuración posible en la movilización o protesta popular. Ésta incluye un abanico que abarca desde los movimientos sociales tradicionales (aunque pueden ser

de reciente data) enraizados en la estructura social en sentido clásico (sindicalismo, grupos étnicos) hasta formas emergentes de protesta que son tributarias de la previamente mencionada revolución de las tecnologías de comunicación. Los “piqueteros” son el ejemplo más característico de las formas más recientes, pues generalmente no son la expresión en el espacio público de un colectivo sociológico preexistente, sino que se aglutinan y potencian en la ocupación de un espacio público territorial (ruta, plaza) que adquiere resonancia y pretensión de representación virtual por su visibilidad vehiculizada por Internet, la televisión y otros medios de comunicación.

La constitución pública de sujetos actuantes más novedosa es la que se deriva de la trama social generada por la pertenencia a redes sociales en el ciberespacio. En tanto sujetos virtuales, pueden pesar de un modo decisivo en la vida política y transmutarse en actores presentes congregándose: ello ha sido ampliamente ilustrado por las revoluciones democráticas del Magreb —que continúan extendiéndose— así como por las protestas de los indignados ante las consecuencias sociales de la crisis económica en los países europeos. Las sociedades de la región no han sido ajenas a esta nueva trama social, que es cada vez más significativa.

La permanencia de la actividad y presencia ciudadanas en la variedad de sentidos descripta ha sido objeto de atención en las investigaciones políticas emprendidas por quienes participan de este libro y de los equipos de investigación involucrados en el mismo.

La participación es otro foco de actividad ciudadana presente en los estudios que aquí se presentan. Se trata de la injerencia ciudadana en las decisiones y en la ejecución de las mismas. La gama de experiencias es variada; una forma en expansión es la de instituciones locales a cargo de políticas que en el pasado estaban centralizadas y que, en algunos casos, han dejado de ser exclusivo resorte del poder y la administración centrales. Existen modalidades de participación directa o mediada, la más conocida de las cuales es el presupuesto participativo, una experiencia que nació en Porto Alegre y que se ha expandido en otros confines de la región. Esta vinculación o conexión con el Estado en sus diferentes niveles ha suscitado interrogantes y debates sobre la medida en que esa

participación ciudadana sería efectiva y autónoma, o más bien heterónoma y generalmente confinada a la ejecución de decisiones adoptadas en ámbitos exclusivamente políticos o administrativos.

La participación tiene otras modalidades en principio más autónomas, algunas de ellas vinculadas con los movimientos e identidades tradicionales y públicamente constituidos que se mencionaron precedentemente. Por lo pronto, una modalidad de participación característica —aunque de uso limitado— es la de democracia directa, siendo el plebiscito la más usual. En cuanto a la vida asociativa, existen variadas formas: una de ellas es la vinculada a la provisión de bienes básicos y satisfacción de necesidades, en donde la asociatividad de los vecinos se encamina a lograr progresos en sus condiciones de vida. Otras formas asociativas definen objetivos más generales y en algunos casos no involucran directamente intereses inmediatos de sus participantes (suele ser el caso de las vinculadas al ambientalismo y la seguridad).

En torno a la asociatividad se ha desplegado un debate y variados cuestionamientos referidos, en cuanto a la primera forma mencionada, a la eventual manipulación y utilización políticas —incluso funcionamiento de redes de clientela— al servicio de los gobiernos, que suelen ser los proveedores de fondos y que pueden actuar arbitrariamente según sus necesidades partidarias cuando no se han definido criterios universalistas, una normativa e instancias institucionales para dar cabida a esa participación. En lo referido a la segunda forma de asociatividad, el predominio de ONG auspiciadas por promotores internacionales o nacionales, con frecuencia acompañadas de fondos y un funcionariado, plantea el problema de la medida en que los vecinos/ciudadanos son inspiradores y agentes de esa asociatividad o bien si son capturados por la misma —siendo probablemente “socializados”, pero pudiendo permanecer como núcleos desconectados de la ciudadanía común, que en ese caso cuando se expresa o se moviliza lo hace por fuera de esos vectores construidos—.

La mutación democrática a la que se hace aquí referencia está ilustrada ampliamente también por los cambios en la relación de los ciudadanos con los gobiernos y, en consecuencia, por el modo de gobernar. En algunos de los países de la región el advenimiento de la democracia y su cambio

de fisonomía se asociaron a la instalación de gobiernos reformistas, y en otros, a la emergencia de proyectos fundacionales que accedieron al poder cuestionando la institucionalidad tradicional. En todos los casos ha emergido una dirigencia política nueva, no tan solo en términos generacionales sino también culturales y sociales. Esos nuevos gobiernos han resultado de los cambios ciudadanos mencionados y a la vez han procurado canalizarlos.

Los diferentes enfoques compilados en este libro procuran dar cuenta de estas novedades que se presentan para los estudios políticos en América Latina.

I
Ciudadanía, identidad y
organizaciones populares en
América Latina

Movimientos sociales y participación política en Bolivia

Fernando Mayorga¹

Resumen

Este ensayo analiza las complejas relaciones entre el MAS —como partido de gobierno— y las organizaciones campesinas e indígenas, para evaluar las transformaciones en las pautas de participación política en la democracia boliviana. Dichos actores conforman una coalición flexible e inestable que apoya la gestión de Evo Morales desde enero de 2006. Esas relaciones están marcadas por transacciones entre el proyecto político del MAS y los intereses corporativos de los movimientos sociales en aspectos cruciales como la implementación de una nueva Constitución Política (2009) y la ejecución de políticas públicas distributivas. Esta novedosa forma de participación política de las organizaciones campesinas e indígenas tuvo un importante efecto institucional con la instauración del Estado Plurinacional. Este modelo estatal reconoce un sujeto portador de derechos colectivos definido como “naciones y pueblos indígena originario campesinos” con reglas que incentivan su presencia en los niveles de gobierno y en el sistema de representación política. La presencia campesina e indígena en esos espacios institucionales muestra una importante renovación de las elites políticas con fuerte acento en aspectos identitarios —tanto de carácter étnico como de género—. En ambos casos se trata de procesos de larga data que adquirieron especial

¹ Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Bolivia.

impulso desde el arribo del MAS al gobierno. El protagonismo político de los campesinos e indígenas, así como las nuevas reglas que formalizan su participación en las esferas del poder, son parte de un proceso continuo de ampliación de la democracia.

Palabras clave: Participación política - movimientos sociales - democracia - Estado Plurinacional - campesinos - indígenas - Evo Morales - MAS

Abstract

This essay analyzes the complex relations between MAS—as government party— and peasant and indigenous organizations, to analyze the transformations in the patterns of political participation in Bolivia. These actors form a flexible and unstable coalition which supports the Evo Morales administration since 2006. These relations are marked by transactions between the MAS’ political project and the social movements’ corporative interests in crucial aspects such as the implementation of a new Political Constitution (2009) and the implementation of redistributive public policies. This novel way of peasant and indigenous organizations’ political participation had an important institutional effect on the Plurinational State instauration. This State model recognizes a subject who carries collective rights, defined as “peasant, native and indigenous nations and peoples”, with rules that stimulate its presence in the levels of government and in the system of political representation. The peasant and indigenous presence in these institutional spaces shows an important renovation of the political elites with a strong emphasis on identity aspects—of ethnic and gender types—. Both are long-dated processes which acquired a special impulse since MAS came to government power. The political centrality of peasants and indigenous people and the new rules which formalize their participation in the power spheres are part of a continuous process of democracy widening.

Keywords: Political participation - social movements - democracy - plurinational State - peasants - indigenous - Evo Morales - MAS

En los últimos años se han modificado las pautas de participación política en Bolivia debido al protagonismo del movimiento campesino e indígena que respalda al gobierno de Evo Morales. El despliegue del

proyecto político del Movimiento Al Socialismo (MAS) implica un proceso de transición estatal que comporta una ampliación de la ciudadanía y de las instituciones democráticas.

Un rasgo peculiar de la política boliviana es el protagonismo de los movimientos sociales, un protagonismo acrecentado desde principios de la década pasada y que acompaña las transformaciones políticas que se condensaron en la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado en enero de 2009 que modifica la trama normativa de la participación política y de la ciudadanía. Un aspecto novedoso que caracteriza este proceso es el peculiar lazo que existe entre el partido de gobierno y los sindicatos campesinos y obreros y varias organizaciones populares, entre las que se destacan los pueblos indígenas. Una relación que presenta distintas fases, donde entran en juego combinaciones y tensiones entre autonomía, colaboración y cooptación en el transcurso de la primera gestión gubernamental de E. Morales (2006-2009) y adquirió nuevas connotaciones en su segunda gestión presidencial (2010-2014).

La autonomía respecto al Estado es un elemento central de la cultura sindical, que proviene del origen contestatario del proletariado minero desde los años cuarenta de la década pasada y que se extendió a otras organizaciones de la sociedad civil como modalidad organizativa dominante. En algunas circunstancias de la historia política, se produjeron situaciones de colaboración entre sindicatos y Estado que adoptaron la forma de cogobierno: entre 1952 y 1954, los primeros años de la revolución nacionalista; en 1970, bajo un gobierno militar de izquierda; y entre 1983 y 1984, en los inicios del primer gobierno de la transición democrática. El movimiento obrero, particularmente el proletariado minero, fue un actor decisivo en estas experiencias y desde la década de los setenta el movimiento campesino asumió una importancia similar. Por su parte, diversos gobiernos desplegaron acciones de cooptación o control de las organizaciones sindicales para instrumentar su comportamiento con fines electorales y también para resolver conflictos con sectores opositores, como ocurrió entre 1952 y 1976 con los sindicatos campesinos, inclusive bajo una alianza con gobiernos militares, con rasgos de heteronomía.

Es decir, el vínculo entre Estado, gobierno y movimientos sociales, así como la presencia de organizaciones sindicales en la arena política, tiene vastos antecedentes en la historia política del país y esos elementos forman parte del actual proceso político con sus obvias peculiaridades. A partir de un análisis de las relaciones entre organizaciones sociales y partido en el seno del oficialismo, evaluaremos las nuevas pautas de participación política y la ampliación de la ciudadanía.

El MAS y los movimientos sociales: una coalición original

Desde el arribo de E. Morales a la presidencia, los sindicatos campesinos y las organizaciones indígenas, junto con otros sectores populares como colonizadores, cooperativistas mineros, mujeres campesinas e indígenas, obreros, jubilados y juntas de vecinos, conformaron nuevas modalidades de organización y movilización en apoyo al gobierno del MAS y su proyecto político. Esta participación en la esfera política expresa también una transformación en las elites, con la masiva presencia de dirigentes sindicales, sobre todo campesinos e indígenas, en las instancias de representación y de gobierno a escala nacional y subnacional. Este resultado es parte de un proceso que tiene como hitos centrales a las victorias electorales del MAS en las elecciones de 2005 y 2009 y tiene como antecedente, a mediados de los años noventa, la determinación del sindicalismo campesino para conformar un “instrumento político”².

Se trata de una compleja relación entre partido de gobierno y organizaciones populares, porque existe una tensión entre autonomía (sindical) y

² Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba, Bolivia. La relación entre el MAS y los sindicatos es intrínseca en su origen aunque tiene una curiosa historia. Inicialmente, las organizaciones campesinas intentaron registrar un partido denominado “Asamblea por la Soberanía de los Pueblos” (ASP), nombre que fue modificado por “Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos” (IPSP). Por circunstancias que no viene al caso relatar, los dirigentes sindicales aceptaron la “donación” del registro de una fuerza política de izquierda que se denominaba “Movimiento Al Socialismo” (MAS) para formalizar su participación electoral en 1999. Por eso, en la actualidad, la sigla oficial es MAS-IPSP y nos interesa resaltar la noción de “instrumento político” para evidenciar los rasgos peculiares de este partido, que es “instrumento” y “movimiento”. Al respecto, véase Komadina y Geffroy (2007).

cooptación (gubernamental), que se caracteriza por una recíproca influencia y colaboración que varía de acuerdo a los temas de la agenda política nacional y que adquirió contornos más complejos a fines de diciembre de 2010 —un año después de la reelección de E. Morales— que ponen en cuestión la hegemonía labrada por el MAS en cinco años de supremacía política y directriz sobre los movimientos sociales.

En el discurso gubernamental se sostiene una discutible tesis acerca del protagonismo excluyente de los movimientos sociales en el proceso político decisonal y la irrelevancia del sistema de partidos. Una idea reforzada a partir de la obtención del control oficialista en las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional, merced a su victoria electoral en diciembre de 2009, y del control de la mayoría de los gobiernos departamentales y municipales autónomos conformados mediante voto en abril de 2010. Esa tesis es reiterada por algunos voceros del gobierno, como el vicepresidente del Estado, Álvaro García Linera, que señala que “la clave del momento es la política de los movimientos sociales, que va más allá del Estado, pero que necesita también al Estado” y que el desafío es cómo construir el Estado desde los movimientos sociales (*La Razón*, 18/3/2011). Esta tesis refuerza la confusa noción de “gobierno de los movimientos sociales” que también es utilizada por el discurso oficialista para caracterizar su estilo de gestión y ha sido motivo de diversas interpretaciones³. En este trabajo no abordamos el debate en torno a esta caracterización porque constituye un falso problema. Nos interesa analizar las relaciones entre el partido de gobierno y las organizaciones

³ Al respecto, puede observarse una aproximación a las diversas interpretaciones y percepciones de miembros del gobierno y dirigentes sindicales, en Cámara, Tórrez y Zegada (2008). Algunos autores extranjeros vinculados al movimiento antiglobalización alimentan esta idea con interpretaciones supuestamente originales acerca de la transición boliviana. En un libro que compila conferencias de Toni Negri, Michael Hardt, Giuseppe Cocco y Judith Revel, entre otros, se afirma: “[...] el desafío de la relación entre gobierno y movimientos sociales, y de este gobierno en particular, es la transición por la vía de la apertura democrática, y no por la dictadura. Una transición positiva y no negativa para formar un pueblo, una multitud capaz del autogobierno; crear una dinámica entre gobierno y movimientos sociales, y así poder transformar la naturaleza humana de manera más positiva” (Hardt, 2010: 68-69).

sociales, para evaluar los cambios en la democracia y en las pautas de participación política como parte de un proceso de institucionalización de las prácticas y demandas de los movimientos sociales, en particular, los campesinos e indígenas.

A partir de estos criterios analizaremos las modalidades de imbricación entre partido de gobierno y movimientos sociales, prestando atención a dos entidades que desempeñaron importantes papeles en diversas circunstancias: el Pacto de Unidad en el seno de la Asamblea Constituyente realizada entre 2006 y 2007, y la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) durante el transcurso de la primera gestión gubernamental de E. Morales, como fuerza de presión en situaciones de conflicto y base de apoyo electoral para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado y la reelección. Sin embargo, a fines de 2010, al cumplirse el primer año de la segunda gestión gubernamental del MAS, se produjo una inflexión en este vínculo, porque se dieron las primeras protestas populares contra el gobierno de E. Morales. Diversos sectores sociales —incluyendo sindicatos afines al MAS— y en regiones consideradas sus bastiones electorales manifestaron su descontento ante una medida gubernamental que incrementó el precio del combustible, provocando una ola especulativa en los precios de alimentos y tarifas de transporte. La medida fue promulgada el 26 de diciembre y, debido a la reacción popular, fue derogada en vísperas de Año Nuevo. Este evento no solamente provocó un evidente menoscabo en la popularidad de E. Morales y su gobierno, sino que también puso en evidencia los límites del poder de un partido de gobierno que tiene como sello peculiar su lazo con movimientos sociales y muestra las tensiones, precisamente, entre autonomía, colaboración y cooptación.

El Pacto de Unidad y la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente se realizó entre agosto de 2006 y diciembre de 2007 y en su seno actuó una instancia de coordinación de organizaciones campesinas e indígenas denominada “Pacto de Unidad”. Este grupo definió el comportamiento de la mayoritaria bancada oficialista en ese

cónclave, puesto que su propuesta fue asumida por el MAS como base para la redacción del nuevo texto constitucional.

El Pacto de Unidad fue conformado en septiembre de 2004 bajo el influjo de las movilizaciones que propiciaron la caída del anterior régimen y el ascenso del MAS, congregando a las tres principales organizaciones campesinas del país: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Federación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCBBS), y a dos entidades que representan a los pueblos indígenas de tierras altas y bajas.

Las organizaciones campesinas son de carácter nacional y se conforman a partir de sindicatos de base en las comunidades campesinas, mientras que los sindicatos se agrupan en centrales a nivel de las provincias y éstas convergen en federaciones departamentales, en consonancia con el mapa de división política del país. Esta red territorial confluye en una confederación nacional que representa unitariamente a todos sus afiliados. Es un modelo organizativo basado en el sindicalismo obrero que se expandió en el campo impulsado por los gobiernos de la revolución nacional de 1952, que sirvió de sustento a los gobiernos militares en los años sesenta y setenta bajo el Pacto Militar-Campesino, y que en la transición democrática adquirió independencia orgánica y autonomía ideológica del Estado y se alió a la Central Obrera Boliviana en la lucha contra los gobiernos dictatoriales realizando bloqueos de caminos y cercos a las ciudades. El sindicalismo campesino fue tornándose en un actor político relevante en los años noventa y adoptó una estrategia electoral para disputar el poder mediante la creación de un “instrumento político” como mecanismo de autorrepresentación política, asumiendo un discurso anticolonialista, al influjo de la conmemoración de los quinientos años del descubrimiento de América, y recuperando la tradición antiimperialista y anticapitalista de la izquierda de raigambre clasista y obrera. La creación del MAS respondió, en cierta medida, a esta decisión sindical y esas tres federaciones campesinas nacionales, que conforman la principal base de apoyo al gobierno. Vale la pena destacar que, paradójicamente, las organizaciones sindicales de los cocaleros —cuyo principal dirigente es E. Morales— no formaron parte del

Pacto de Unidad, pese a que constituyen la base sindical más fiel al partido de gobierno, aunque en términos formales son parte de la CSUTCB.

Los representantes de las organizaciones campesinas en la bancada oficialista de la Asamblea Constituyente se plegaron a las directrices del partido de gobierno, en cambio, los asambleístas de los pueblos indígenas cuestionaron algunas decisiones del MAS, tornándose en un ala radical del Pacto de Unidad.

Precisamente, a la presencia de las tres confederaciones campesinas en el Pacto de Unidad, se suma la participación de dos organizaciones indígenas de carácter nacional que, a diferencia de los campesinos, privilegian su identidad étnico-cultural, demandan territorio y cuestionan el proyecto nacionalista de integración social. Se trata del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), que se creó en la región andina en 1997 y que agrupa a comunidades aymaras y quechuas; y de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que representa a los indígenas de tierras bajas junto con otras organizaciones –como la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, Confederación de Pueblos Moxeños del Beni y Asamblea del Pueblo Guaraní, que agrupan alrededor de treinta grupos étnicos de los llanos y la Amazonía–. Estas organizaciones se crearon a partir de 1980 y adquirieron notoriedad en la década de los noventa, cuando protagonizaron marchas hacia la sede de gobierno exigiendo la convocatoria a una asamblea constituyente, una demanda que fue asumida con el paso del tiempo por otros actores sociales y los partidos de izquierda, entre ellos el MAS. A diferencia de los sindicatos campesinos, estas organizaciones presentan mayor autonomía de acción respecto al gobierno y esgrimen propuestas más radicales, como la autodeterminación indígena.

El Pacto de Unidad presentó un proyecto de nuevo texto constitucional con el título: “Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas”⁴, que fue asumido

⁴ La elaboración de ese documento fue resultado de múltiples asambleas y seminarios, varios encuentros nacionales y un congreso nacional que contó con la participación de “más de mil dirigentes hombres y mujeres, de organizaciones indígena originario campesinas de todo el país” y con el asesoramiento y apoyo de personeros de varias ONG vinculadas a estos sectores sociales (Garcés, 2010).

por el MAS como propuesta oficialista en la Asamblea Constituyente. No obstante, el texto aprobado asume parcialmente su visión indigenista en el diseño estatal. Durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente, algunas organizaciones indígenas cuestionaron las negociaciones del MAS con la oposición y rechazaron incorporar enmiendas al proyecto de texto constitucional. Sin embargo, finalmente terminaron alineándose a las posiciones del Gobierno porque la nueva Constitución Política recoge sus demandas, aunque de manera moderada. La influencia del movimiento campesino e indígena se expresó en el diseño institucional aprobado en la nueva Constitución Política, que define la conformación de un Estado Plurinacional que se sustenta en el reconocimiento de derechos colectivos de las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, ampliando la ciudadanía como sistema de derechos y, también, como sentido de pertenencia a la comunidad política.

Una vez concluida la Asamblea Constituyente, el Pacto de Unidad perdió protagonismo, porque el gobierno dio impulso a una nueva instancia de aglutinamiento de movimientos sociales: la CONALCAM. Ésta había sido creada en enero de 2007 —al cumplirse el primer año de gestión de E. Morales— con la finalidad de evaluar el desempeño del gobierno en una sesión de “informe” presidencial a los movimientos sociales, a la usanza de los actos convencionales ante el Parlamento. En la medida que no se trata de instituciones formales, sino de instancias de coordinación y acción conjunta, las organizaciones del Pacto de Unidad —que sigue vigente en algunas coyunturas— también forman parte de CONALCAM. La diferencia entre ambos entes, radica en el grado de aproximación y subordinación respecto al partido de gobierno.

CONALCAM y el “proceso de cambio”

La Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) se armó sobre la base de las organizaciones campesinas e indígenas y con la presencia de otros sectores —como cooperativistas mineros, jubilados, fabriles, campesinos sin tierra, petroleros y juntas de vecinos— con el objetivo de movilizar a sus afiliados en diversas coyunturas de confrontación política y disputa electoral. En los momentos de mayor conflictividad, plegaron

su accionar en apoyo al gobierno –inclusive la Central Obrera Boliviana y otras entidades sindicales–.

En cierta medida, la CONALCAM actúa como una suerte de brazo sindical del partido de gobierno y articula a diversos sectores en torno a demandas de alta agregación. Así ocurrió con la aprobación del nuevo texto constitucional y el apoyo a E. Morales en el referéndum revocatorio, y en general con “la defensa del proceso de cambio” ante la polarización política que entre 2007 y 2009 tuvo contornos dramáticos, con enfrentamientos entre seguidores del oficialismo y de la oposición en varias ciudades que hacían presagiar una “guerra civil”.

Si el Pacto de Unidad fue gestado por las organizaciones sociales para actuar como protagonistas en el proceso constituyente, al extremo de incidir en la agenda de la Asamblea, manteniendo su autonomía y marcando distancia con el gobierno, la CONALCAM fue promovida desde el gobierno –por iniciativa de E. Morales– con la finalidad de apuntalar la gestión gubernamental y encarar otros desafíos del proceso político. No se trata de una instancia distinta, sino ampliada y flexible, porque articula a las organizaciones nacionales de sectores campesinos e indígenas que formaron parte del Pacto de Unidad, y a otros sectores populares afines al gobierno. La CONALCAM fue movilizadora para enfrentar situaciones de crisis política y de movilización electoral, poniendo en evidencia un intento de cooptación gubernamental: en agosto de 2008, promovió acciones proselitistas para ratificar a E. Morales en ocasión de la realización del referéndum revocatorio; a principios de 2009, apoyó la campaña para la aprobación de la CPE en consulta popular; en diversas oportunidades, organizó “cercos” al Congreso para forzar la aprobación de leyes promovidas por el oficialismo; y sus bases se movilizaron en varias ciudades para contrarrestar acciones de la oposición en momentos intensos de polarización política (Fuertes, 2010).

Su papel abarcó otros aspectos, como la “evaluación” de la gestión gubernamental –aunque sus recomendaciones para la remoción de ministros nunca fueron aceptadas por E. Morales–, la presencia de dirigentes sindicales en el gabinete ministerial y la definición de listas de candidatos a puestos de elección popular, en una suerte de distribución de incentivos

selectivos. En el periodo transcurrido desde la aprobación del proyecto de texto constitucional por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007 y la realización del referéndum para la aprobación de la nueva Constitución en enero de 2009, se exacerbó la polarización política en el país. Frente a esta situación, el MAS fortaleció a la CONALCAM y convocó a la generalidad de movimientos y organizaciones sociales, mediante una convocatoria ideológica que actuó como incentivo colectivo: la defensa del “proceso de cambio” conducido por el gobierno.

En el primer año de la segunda gestión gubernamental, se manifestó un criterio de formalización del papel de la CONALCAM, otorgándole el manejo del “control social”, una nueva institución participativa reconocida constitucionalmente que implica una modalidad más amplia de relación entre organizaciones sociales y el Estado en sus distintas instancias, y en vínculo con la gestión pública. La futura Ley de Control Social prevé la participación de los movimientos sociales en tareas de vigilancia a las instituciones públicas, incluyendo a los gobernadores, alcaldes y al Gobierno central, aunque en la definición constitucional se menciona, vagamente, a “organizaciones de la sociedad civil organizada” y no a movimientos sociales.

Para cumplir esta finalidad, se pretende dotar a CONALCAM de una nueva estructura donde convergerían no solo los dirigentes sindicales, sino también representantes del Gobierno, de la Asamblea Legislativa Plurinacional y del MAS, denotando una tendencia a la cooptación. Se plantea como objetivo general la lucha militante por la consolidación histórica del proceso de cambio, construyendo el Estado Plurinacional, Socialista Comunitario y en defensa del gobierno. Se concibe como un espacio para la formulación de demandas sociales, para consensuar leyes, formar líderes y emitir sanciones contra dirigentes o militantes que generen división o conflicto.

La estrategia gubernamental apunta a reducir el grado de incertidumbre o inestabilidad, definiendo reglas para racionalizar las relaciones entre las organizaciones sociales y el Gobierno. Era también una respuesta a los conflictos provocados en torno a la designación de candidatos en los comicios de 2010, puesto que el MAS no respetó las decisiones de las

organizaciones sociales para la elaboración de listas, poniendo en evidencia el intento de control partidista que fue cuestionado por dirigentes sindicales y autoridades comunales.

Es decir, en varias circunstancias ciertas organizaciones se desmarcaron de la estrategia gubernamental y se opusieron a determinaciones del MAS. Por ejemplo, las organizaciones indígenas protagonizaron marchas de protesta y cuestionaron al partido de gobierno en el caso de la definición de la cantidad de circunscripciones electorales especiales para representantes de los pueblos indígenas: el MAS aprobó siete escaños, mientras que las organizaciones indígenas demandaban el doble de diputaciones. Aconteció algo similar en torno a la aprobación de proyectos de inversión petrolera o construcción de carreteras en territorios indígenas, vulnerando sus flamantes derechos. Estos hechos ponen en evidencia la contradicción que existe entre los intereses del partido de gobierno y los derechos colectivos de los pueblos indígenas —situaciones análogas se han dado con otros sectores sociales, cuyas demandas corporativas entran en contradicción con el interés general que representa el Estado—.

De esta manera, las relaciones entre movimientos sociales y el MAS no se pueden comprender bajo la antinomia convencional de autonomía/cooptación, ni se limitan a la mutua colaboración. En este sentido, caracterizamos el lazo entre el partido de gobierno y las organizaciones sindicales como una “coalición inestable y flexible”. Veamos. En primer lugar, cuando las demandas de un movimiento social son canalizadas por el MAS, se produce una participación estable de esa organización en la coalición oficialista. Las organizaciones que presentan estas características son las confederaciones nacionales de campesinos (CSUTSB), de colonizadores (CSCB) y de mujeres campesinas indígenas (FMCBS) y, obviamente, los cocaleros, aunque sin presencia orgánica específica. En segundo lugar, cuando se origina una disyunción entre demanda grupal y política gubernamental, el vínculo entre movimiento social y partido de gobierno se debilita o rompe circunstancialmente. Los sectores que muestran este comportamiento son las organizaciones de los pueblos indígenas de tierras altas (CONAMAQ) y de tierras bajas (CIDOB), los cooperativistas mineros y los fabriles. Por ello, esta coalición adquiere