

Movimientos sociales y participación política en Bolivia

Fernando Mayorga¹

Resumen

Este ensayo analiza las complejas relaciones entre el Movimiento al Socialismo (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 impulso

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

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 Movement to Socialism 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 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 Morales (2006-2009) y adquirió nuevas connotaciones en su segunda gestión presidencial (2010-2014).

La autonomía respecto del Estado es un elemento central de la cultura sindical, que proviene del origen contestatario del proletariado minero desde los años cuarenta del siglo pasado 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 1970 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 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 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 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 de toma de decisiones 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, quien 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 interpretaciones.³ 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 organiza-

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).

ciones 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 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. 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 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, estos sindicatos se agrupan en centrales a nivel de las provincias y 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, 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 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, la Confederación de Pueblos Moxeños del Beni y la Asamblea del Pueblo Guaraní, que entre las tres agrupan a 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 1990, cuando protagonizaron marchas hacia la sede del 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 del 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 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 del partido de Gobierno.

CONALCAM y el “proceso de cambio”

La Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) se formó 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 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 aquel mismo —por iniciativa del Presidente— 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 movilizada 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 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 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 apeló a la generalidad de los movimientos y organizaciones sociales mediante una convocatoria de contenido ideológico 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” y no a movimientos sociales.

Para cumplir esta finalidad se pretende dotar a CONALCAM de una nueva estructura, en la que 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, la defensa del Gobierno y la construcción de un Estado Plurinacional Socialista Comunitario. Así, se concibe a la CONALCAM 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. Es 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. 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 rasgos de inestabilidad

en su funcionamiento y flexibilidad en su composición, porque depende de la correspondencia entre intereses grupales y decisiones gubernamentales y no solamente de la convergencia de intereses mutuos. No obstante, el conjunto de los actores sociales comparte los lineamientos centrales del “proceso de cambio” impulsado por el MAS. En esta trama de relaciones, el liderazgo de Morales —a la vez presidente del Estado, jefe del MAS y principal dirigente de las federaciones de cocaleros— es el único factor indiscutible de cohesión de estas organizaciones en torno a las directrices del Gobierno. Por esa razón, Morales preside la CONALCAM, otro ingrediente que supone cooptación gubernamental. Sin embargo, la dinámica descrita muestra que la realidad es más compleja, en especial cuando el gobierno enfrentó las primeras protestas populares de gravedad a fines de 2010.

¿Un momento de inflexión?

A fines de diciembre de 2010 el Gobierno promulgó un decreto incrementando 75 % el precio de los combustibles y provocando protestas generalizadas, las más contundentes se realizaron en regiones que son consideradas bastiones electorales masistas. Una semana después el Gobierno abrogó la medida, empero no se mitigaron sus efectos negativos en la economía popular porque se produjeron alzas en los precios de varios productos imprescindibles de la canasta familiar y también en las tarifas del transporte público.

La medida fue caracterizada como “gasolinazo”, un término utilizado para criticar las políticas neoliberales y que fue esgrimido por sectores populares para increpar al gobierno del MAS.

Uno de sus efectos políticos inmediatos fue la modificación de la relación entre el MAS y los movimientos sociales. El Gobierno no realizó una consulta a las organizaciones agrupadas en CONALCAM ni planificó una acción de respaldo a la medida, lo que debilitó la decisión gubernamental y provocó un alejamiento de las organizaciones sociales (excepto en el caso de los campesinos, que respaldaron una medida que no les afectaba directamente). De esta manera, ante el riesgo del incremento de las protestas y su radicalización, el Gobierno se reunió con un par de sectores importantes, los trabajadores mineros y los cocaleros, y en ambos casos la respuesta fue negativa.

Los mineros del sector estatal desahuciaron una negociación con los ministros y lanzaron la amenaza de marchar hacia la sede del Gobierno. Los dirigentes cocaleros, en una asamblea de emergencia con la presencia de Evo Morales, aceptaron el pedido presidencial de apoyo a la medida gubernamental, empero no garantizaron el acatamiento por parte de sus afiliados. Estas decisiones, en la medida que se trata de sectores que apoyan incondicionalmente al oficialismo, hacían prever un incremento de las protestas con consecuencias insospechadas. Otros sectores sociales, como los indígenas de tierras altas y los campesinos, manifestaron su rechazo a la medida a través de dirigentes de CONAMAQ y CSUTCB, denotando el malestar en las filas de organizaciones afines al Gobierno.⁵ La decisión de abrogar el decreto en cuestión respondió a ese estado de ánimo en las organizaciones populares, porque no solamente estaba en riesgo la implementación de la medida económica sino también la estabilidad política por efecto de las protestas sociales contra el Gobierno.

Para evaluar las reacciones en el seno del oficialismo es preciso insistir en la caracterización de las relaciones entre el partido de gobierno y los movimientos sociales como una “coalición inestable y flexible”, cuya composición y accionar dependen de los temas que están presentes en el campo político y en la agenda gubernamental. Cuando estaba en juego una demanda de alta agregación, como la aprobación del nuevo texto constitucional o la reelección de Morales, la coalición oficialista se ampliaba congregando a una diversidad de organizaciones sociales (de campesinos, indígenas, mujeres campesinas, colonizadores, cooperativistas mineros, obreros, juntas vecinales y jubilados, entre otras) y sus integrantes actuaban de manera compacta bajo la conducción del Gobierno. Así aconteció en la Asamblea Constituyente con el Pacto de Unidad como referente organizativo, y en otras coyunturas con la CONALCAM como instancia

⁵ Algunas declaraciones ilustran esta situación: “Pedimos al hermano Evo Morales revertir esta medida, caso contrario vamos a tomar medidas de presión, porque nos han mentado, nos han hecho creer que la economía del país está bien” (Rafael Quispe, dirigente de CONAMAQ). “Este (decreto) va a desestabilizar, va a generar una convulsión, nosotros vamos a pedir que se subvencione nuestros productos, o al sector campesino, para poder equilibrar y no estar sufriendo por ese incremento en el diesel y la gasolina” (Rodolfo Machaca, dirigente de CSUTCB) (*Página Siete*, 29/12/2010).

supraorganizativa. No obstante, una vez que se materializaron las metas generales de carácter político, pasaron a primer plano las demandas de baja agregación: aquellas que expresan intereses sectoriales o corporativos y tienen que ver con la gestión pública. Entonces, la coalición oficialista pierde capacidad para actuar de manera eficaz y uniforme, y se reduce a las organizaciones campesinas, aquellas vinculadas orgánicamente al MAS.

Precisamente, el “gasolinazo” provocó el predominio de intereses corporativos y necesidades concretas de las bases sindicales, como asalariados y consumidores, respecto de la adscripción incondicional al “proceso de cambio” como consigna general. En anteriores situaciones se produjeron desplazamientos o alejamientos momentáneos de organizaciones sindicales o indígenas de la coalición porque el MAS no canalizó sus pedidos, empero eso no implicó la adopción de una postura contraria al Gobierno. En el caso del “gasolinazo” se produjo el rechazo generalizado de las organizaciones sociales (de nuevo, con la excepción de las tres confederaciones campesinas que conforman la base permanente de la CONALCAM). Inclusive las organizaciones de cocaleros asumieron una postura ambigua pese a la conminatoria de Morales, que los convocó como “vanguardia del proceso de cambio”. El resto de las organizaciones cerraron filas en contra de la medida.

Esta es la primera coyuntura en la que la CONALCAM no tiene protagonismo y su fuerza organizativa y movilizadora se diluye ante la disyuntiva de apoyar o rechazar una decisión gubernamental. Es más, algunos dirigentes plantearon que la vigencia de este supraorganismo había concluido con la aprobación de la Constitución Política, pese a que el Gobierno vislumbraba su nuevo rol en la implementación del “control social”. Otras organizaciones indígenas formularon la necesidad de establecer un nuevo “pacto” entre el Gobierno y los movimientos sociales para “reconducir el proceso de cambio”. En suma, el resultado fue el menoscabo de la capacidad del MAS para agruparlos bajo una conducción centralizada y adscritos a las políticas gubernamentales.

En conclusión, la relación entre el gobierno del MAS y los movimientos sociales está matizada por momentos de colaboración, coyunturas de subordinación a las directrices del MAS y circunstancias en las que

predomina la autonomía de las organizaciones sindicales e indígenas. Es una coalición que se caracteriza por la inestabilidad en su conducta y la flexibilidad en su composición, y los formatos organizativos que asume se adaptan a las exigencias de la coyuntura política. Así aconteció con el Pacto de Unidad en la Asamblea Constituyente y con la CONALCAM en los últimos años; en el primer caso, con un mayor grado de autonomía respecto de los dictámenes del gobierno y menor capacidad de movilización; en el segundo caso, con menor independencia respecto del MAS y mayor capacidad de acción. Esta convergencia, a pesar de sus vaivenes, se tradujo en la aprobación e implementación de un nuevo modelo estatal que privilegia las demandas e intereses del movimiento campesino e indígena, con efectos institucionales en la ciudadanía y en la democracia. En ambas circunstancias, el liderazgo de Morales resultó decisivo para un estilo de gobierno que se sustenta en los movimientos sociales pero no se subordina a ellos ni los utiliza como simples instrumentos al servicio de los objetivos oficiales. Un aspecto complementario de este lazo se manifiesta en las peculiaridades del MAS como organización política.

Dinámica partidista y organizaciones populares

El MAS es una compleja entidad política donde las fronteras entre partido y organizaciones sindicales son difusas y sus modos de vinculación son variables. En el Estatuto Orgánico de este partido (MAS, 2009) —modificado y aprobado en enero de 2009— se reconoce una doble calidad de pertenencia que muestra esa ambigüedad: “Los militantes, participan en la vida activa del Partido y los simpatizantes deben identificarse a través de las Organizaciones Sociales y naturales comprometidas con el Partido” (artículo 9). En esa medida, “los candidatos serán elegidos mediante los usos y costumbres [...] y serán propuestos por sus Organizaciones Sociales, su Sector y su Circunscripción y su Distrito” (artículo 42), poniendo en evidencia la complejidad de las relaciones entre aparato partidista y organizaciones sindicales.

Su estructura es territorial “en función de la división territorial y político-administrativa del Estado boliviano” (artículo 8), y se articula en seis niveles: departamental, regional, provincial, seccional, distrital y

sectorial, a la usanza del sindicalismo campesino. Con todo, como ocurre en la generalidad de las organizaciones políticas del país, el cumplimiento de las normas estatutarias no es lo común. En el caso del MAS el sector de los campesinos cocaleros es fundamental en la toma de decisiones del partido de gobierno, no solamente porque Morales sigue siendo el principal dirigente de las federaciones sindicales del sector sino porque éstas constituyen la base social más compacta y nítidamente alineada con el Gobierno.

Este balance muestra la participación de los movimientos sociales en el proceso político a partir de su relación con el MAS como partido de gobierno y como organización política, donde las fronteras entre lo partidista y lo sindical son difusas, así como son sutiles los nexos entre ambos mundos. Una reflexión basada en estudios de caso referidos a la selección de candidatos en los comicios de 2010 concluye con un criterio similar:

[Existe una] tensión entre la “autorrepresentación” de las organizaciones sociales (simbolizada por el concepto mismo de instrumento político que funciona como una suerte de “ideal organizativo” en el seno del MAS) y la relación de fuerzas que existe entre las propias organizaciones sociales y el MAS, y entre las organizaciones entre sí (Do Alto y Stefanoni, 2010: 354-355).

Al margen de estas vicisitudes, la presencia del MAS en el poder ha impulsado una mayor participación campesina e indígena en los espacios de representación y de gobierno, provocando una renovación en las elites políticas. Asimismo, el protagonismo de estos movimientos sociales tuvo efectos normativos e institucionales que se incorporaron en la nueva Constitución Política del Estado bajo la noción de “Estado Plurinacional” y el reconocimiento de la democracia comunitaria.

Participación política con nuevos rostros

Con la presencia del MAS en el Gobierno, se han ampliado los grados de participación política y se han incorporado nuevas identidades en el sistema de representación política; en términos simbólicos y discursivos, existe un predominio de la identidad indígena que ocupa el centro del espacio de discursividad política y tiene efectos institucionales.

La participación indígena tiene importantes avances desde mediados de los años noventa, cuando se profundiza la democracia municipal y se incorporan diputaciones uninominales, es decir que se trata de un proceso que se inicia con antelación al arribo del MAS al gobierno. Un estudio realizado en 1996 consignaba menos de un tercio de alcaldes y concejales indígenas, en cambio, en 2002 se estableció la presencia de alrededor de 65 % de autoridades municipales que se autoidentificaron como indígenas (Albó y Quispe, 2004). Ese año también se incrementó la presencia de parlamentarios campesinos e indígenas debido a los resultados electorales que obtuvieron el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) y sobre todo el MAS, para entonces convertido en la segunda fuerza política. En la actualidad, las listas del partido de gobierno y de otras fuerzas políticas incluyen a indígenas y campesinos con una presencia que supera la mitad de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta presencia tiene matices porque algunos legisladores se autodefinen como indígenas, pero fueron postulados para representar a su sector laboral.

Es preciso poner de relieve que el nuevo orden constitucional reconoce la representación directa de los pueblos indígenas a través de circunscripciones especiales. Ésta es una faceta de la democracia comunitaria que se combina con la democracia representativa y la participativa. Por lo pronto, se limita a siete escaños —de 130 que componen la cámara baja—, pese a que los indígenas demandaron el reconocimiento del doble de circunscripciones especiales. La posibilidad de ampliación del número de escaños indígenas fue postergada hasta 2011 y depende de los resultados de un censo nacional de población, cuyos datos servirán para definir la nueva disposición de las circunscripciones electorales.

En cuanto a la presencia indígena en el ejercicio del poder la imagen de Morales tiñe de ese rasgo al gobierno del MAS. La identidad indígena es dominante en la retórica oficial del Gobierno, al margen del origen étnico o regional y condición socioeconómica de sus personeros, y esta centralidad se traduce en el diseño de la institucionalidad del Estado Plurinacional.

Así, por ejemplo, la identidad étnica es una condición para acceder a algunos cargos en los órganos del Estado o para tener mayor puntaje en la calificación de méritos. Por ejemplo, en la calificación de méritos para la selección de candidatos al Tribunal Supremo de Justicia se toma en cuenta el ejercicio de los postulantes como autoridades tradicionales en las comunidades indígenas; en la preselección de candidaturas para el Tribunal Agroambiental debe garantizarse su composición pluralista considerando “criterios de plurinacionalidad”; en el caso del Tribunal Constitucional la elección de magistrados debe ser con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino; el Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete miembros y al menos dos de ellos deben tener “origen indígena originario campesino”. Al margen de la imprecisión de algunas de estas nociones, es evidente que la introducción de estas pautas identitarias como requisitos o condiciones para la conformación de los poderes estatales, tiene consecuencias en la configuración de la elite política y expresa la existencia de nuevas condiciones para la participación en las instituciones políticas. Al margen de la presencia dominante del MAS en los diversos ámbitos de la política institucional estas normas, en términos étnico-culturales, incentivan una composición pluralista de los órganos del Estado y pueden crear condiciones para la interculturalidad en razón del intercambio y conjugación de reglas de cultura política. No obstante, también pueden propiciar un multiculturalismo excluyente si los actores políticos subordinan el ejercicio de ciudadanía a intereses corporativos o grupales.

Otra faceta de la ampliación de la participación es la mayor presencia de mujeres en la política institucional. A diferencia del movimiento campesino e indígena, no existe una acción similar que permita sugerir la existencia de un movimiento de mujeres, sino que el impulso participativo fue resultado de la labor de una red de activistas feministas, consorcios de ONG y del respaldo de organismos de cooperación internacional que promueven la equidad de género a nivel internacional. Si los campesinos e indígenas lograron sus conquistas incursionando en la disputa electoral mediante la gestación de organizaciones políticas propias, en el caso de las mujeres el empuje principal fue de carácter normativo, porque mediante

leyes y reglamentos se establecieron incentivos y obligaciones para las organizaciones políticas con la finalidad de incrementar la participación femenina.

La participación de mujeres se formalizó en la segunda mitad de los años noventa con la aprobación de una ley de “cuotas”, la que estableció la obligatoriedad de un tercio de mujeres en las listas de candidatos. En las elecciones de 2002 se eligieron 18 % de diputadas mujeres y 15 % de senadoras. Los avances fueron progresivos, porque en la Asamblea Constituyente las mujeres ocuparon 35% de los escaños. Los resultados de las elecciones de 2009 incrementaron aún más la presencia femenina en el Senado alcanzando a 47 %, mientras que en Diputados la cifra fue menor a un tercio debido a que alrededor de la mitad de los representantes provienen de circunscripciones uninominales en las cuales prevalecen los varones. Estos resultados tienen que ver con una disposición constitucional que establece que se garantizará la igual participación de hombres y mujeres en la elección de representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 147).

La equidad de género también se puso en práctica en el gabinete de ministros. En 2010, y por primera vez, Evo Morales puso en vigencia la prerrogativa presidencial de “Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial” y nombró a diez varones y diez mujeres, cuatro indígenas, en las carteras ministeriales.

En suma, indígenas y mujeres son identidades que han fortalecido su participación política de manera creciente, en un proceso que data de los años noventa y que adquirió un impulso peculiar desde el arribo del MAS al Gobierno. Este proceso se consolidó institucionalmente con la incorporación de derechos colectivos para los pueblos indígenas y normas de equidad de género en la nueva Constitución Política del Estado.

Ciudadanía, nuevos derechos y pluralismo nacional

Otra consecuencia de la creciente participación política de los movimientos sociales, en particular de los pueblos indígenas, es la ampliación de la ciudadanía. La nueva Constitución Política del Estado, mediante

el modelo de Estado Plurinacional, aborda dos facetas convencionales de la ciudadanía: por un lado aquella que la concibe como sistema de derechos y, por otro, aquella que la define como sentido de pertenencia a la comunidad política. En otras palabras, la ciudadanía está vinculada “a exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria” (Caetano, 2010: 4). Estos aspectos han sido respondidos de manera novedosa en el nuevo ordenamiento constitucional boliviano. En el caso de la primera faceta se incorporaron derechos colectivos de los pueblos indígenas, ampliando el sistema de derechos antes acotado a los de carácter liberal-individual. Caso de la segunda los criterios de pertenencia a la comunidad política se tornaron más complejos a partir de un reconocimiento de la diversidad étnica como “pluralismo nacional”, cuestionando el proyecto de nación homogénea en tanto modelo de integración social a través del Estado.

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional reconoce derechos a un nuevo sujeto colectivo definido por criterios de identidad étnica y cultural. Este nuevo sujeto son las “naciones y pueblos indígenas originario campesinos” con derecho a la participación política, a la presencia en los órganos del Estado, al autogobierno y a la autonomía territorial, pueblos a los que debe consultarse previamente a la autorización de inversiones productivas, reconocerse sus lenguas como idiomas oficiales y sus normas de justicia consuetudinaria con el mismo rango que al derecho positivo. En el diseño del sistema de gobierno se incorpora la democracia comunitaria junto con la democracia representativa, participativa y directa. La democracia comunitaria implica la elección de autoridades y representantes de pueblos indígenas mediante sus usos y costumbres, aunque en el caso de la categoría de diputados esta elección habrá de ser refrendada con el voto universal y se limitan los representantes de los pueblos indígenas minoritarios a 5 % del total de diputados. La materialización de la vigencia de la nueva Constitución es progresiva en las autonomías territoriales indígenas que, por ahora, no superan el 5% de alrededor de trescientos municipios, es decir que el reconocimiento de la democracia comunitaria no conlleva, hasta el momento, el riesgo de un dualismo en el sistema de representación política ni en otros aspectos de la nueva institucionalidad estatal.

La idea de nación como modelo de igualdad ciudadana y homogeneización cultural —impulsada por la revolución de 1952—, fue puesta en tapete de discusión hace varios años a partir de la necesidad del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la sociedad. La diversidad social en clave de pluralismo étnico y multiculturalismo fue incorporada en la reforma constitucional de 1995. No obstante, en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional se da otra respuesta a la crisis del modelo de Estadonación, sustentada en el reconocimiento del pluralismo en sus diversas facetas: cultural, lingüística, económica, jurídica y política sobre la base del reconocimiento de los derechos colectivos de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”, que serían la expresión del “pluralismo nacional”, una definición que no contenía el anterior texto constitucional.

Respecto de “lo plurinacional” existe cierta confusión en el discurso oficialista, porque el Estado puede ser definido de esa manera para incluir criterios de identidad étnica en la conformación y funcionamiento de las instituciones estatales, sin embargo, eso no implica que la sociedad boliviana sea “plurinacional”. El debate al respecto es pedestre porque la retórica gubernamental, y de algunas organizaciones indígenas, supone que el número de “naciones” se definiría a partir de treinta y seis lenguas nativas que han sido reconocidas constitucionalmente como idiomas oficiales; se trata de un reduccionismo lingüístico que carece de pertinencia sociológica puesto que no existe un sujeto social que comprenda todos los rasgos contenidos en la figura de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”. Este sujeto es resultado de una transacción discursiva que combina las nociones de “pueblos indígenas”, que nombra a los indígenas de tierras bajas; “naciones originarias”, que corresponde a los grupos indígenas de tierras altas; y, “campesinos”, que caracteriza a los trabajadores y pequeños productores del campo. Estos tres grupos, como vimos, propiciaron y apoyaron la creación del MAS, impulsaron el proceso constituyente y respaldan el proyecto político del partido de Morales, al margen de las tensiones en las filas de la coalición oficialista. Los derroteros del proceso político siguen dependiendo, en buena medida, del accionar de estos movimientos sociales que han transmutado la trama de la democracia boliviana.

Bibliografía

- Albó, Xavier y Quispe, Victor (2004), *¿Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales?* (La Paz: Cipca/Plural).
- Caetano, Gerardo (2010), *Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina* (San José: IIDH).
- Cámara, Gloria, Tórrez, Yuri y Zegada, María Teresa (2008), *Movimientos sociales en tiempos de poder* (La Paz: Plural).
- Do Alto, Hervé y Stefanoni, Pablo (2010), “El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa” en García, Alberto y García, Fernando (comps.) *Mutaciones del campo político en Bolivia* (La Paz: PNUID-Bolivia).
- Fuertes, N. “CONALCAM: una alianza por el cambio 2006-2009”, Tesis de Licenciatura, Cochabamba.
- Garcés, Fernando (2010), *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de la experiencia* (La Paz: Preview Gráfica).
- García, Alberto y García, Fernando (coords.) *Mutaciones del campo político en Bolivia* (La Paz: PNUID-Bolivia).
- Hardt, Michael “El proceso boliviano” en Negri, Toni et al., *Imperio, multitud y sociedad abigarrada* (La Paz: CLACSO).
- Komadina, Jorge y Geffroy, Céline (2007), *El poder del movimiento político. Estrategias, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)* (La Paz: Pieb/CESU-UIMSS).
- Negri, Toni et al., *Imperio, multitud y sociedad abigarrada* (La Paz: CLACSO).
- Documentos electrónicos*
- Bolivia (2008), “Nueva Constitución Política del Estado” en <<http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>> acceso 15 de agosto de 2011.
- Movimiento Al Socialismo (MAS) 2009 “Estatuto Orgánico” en <www.iadb.org/document.cfm?id=35322362> acceso 15 de agosto de 2011.
- Diarios, periódicos y revistas*
- La Razón* 2011 (La Paz) 18 de marzo.
- Página Siete* 2010 (La Paz) 29 de diciembre.