

René Antonio Mayorga

¿DE LA ANOMIA POLITICA AL ORDEN DEMOCRATICO?

Democracia, Estado y Movimiento Sindical



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

RENE ANTONIO MAYORGA

¿DE LA ANOMIA POLITICA AL ORDEN DEMOCRATICO?

*Democracia, Estado y Movimiento
Sindical en Bolivia*



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

Nº Reg 00426

*CEBEM agradece a la Swedish Agency for Research
Cooperation (SAREC) por el apoyo a su Fondo Editorial.*

1ra. edición, junio de 1991

1.000 ejemplares

D.L.: 4 - 1 - 326 - 91

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

Casilla 9205

La Paz - Bolivia

Impresión: HUELLAS SRL

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a la Fundación Volkswagen (Hannover, Alemania) por la valiosa cooperación otorgada al proyecto de investigación sobre "Democracia y Sindicalismo" en Bolivia en cuyo contexto se realizó la parte sustancial del trabajo que aparece en el libro y también por el apoyo brindado a su publicación.

Doy igualmente mis gracias al Prof. Klaus Meschkat por su generosa colaboración a mi trabajo de investigación en el contexto de las relaciones académicas establecidas con el Instituto de Sociología de la Universidad de Hannover.

INDICE

PROLOGO	9
PRIMERA PARTE • LOS RUMBOS INCIERTOS DE LA DEMOCRACIA	
Empate histórico y debilidad constructiva: La crisis del proceso de democratización (1978 - 1980).....	19
La crisis del Estado y el sistema político	57
La democracia como pluralismo pervertido y el problema de la ingobernabilidad	81
SEGUNDA PARTE • DEMOCRACIA Y POLITICA SINDICAL	
Movimientos sociales y sistema político: la crisis del sistema democrático y la Central Obrera Boliviana	143
Las paradojas y la crisis histórica de la política sindical en la transformación democrática	169
TERCERA PARTE • PROBLEMAS DE LA CONSTRUCCION DEL ORDEN DEMOCRATICO	
¿Consolidación o desestabilización de la democracia? Problemas y perspectivas	209
Gobernabilidad: La nueva problemática de la democracia	245
ANEXO METODOLOGICO	
Los movimientos sociales: Una experiencia metodológica de investigación (en colaboración con Laura Faxas)	279
Siglas	308
Referencias sobre la edición	309



"En todos los grandes temas, tales como la democracia, siempre resta mucho por decir. Pero lo incompleto no equivale a lo erróneo. El error se halla, más bien, en los autores que degradan o rechazan las premisas y requisitos políticos de cualquier democracia que pidan".

Giovanni Sartori, Teoría de la democracia.

Este libro es el resultado de investigaciones cuyo objetivo fundamental ha sido analizar los problemas y las perspectivas de la democracia boliviana. No es una narrativa histórica del proceso de democratización ni tampoco es un análisis sociológico de estructuras sociales y económicas que condicionaron la dramática transición hacia la democracia. En un ámbito de reflexión en el cual se confunden las fronteras de la sociología política y la ciencia política, he intentado —a partir de las orientaciones ideológicas y de las prácticas políticas así como de las decisiones estratégicas de los actores sociales y políticos centrales— esclarecer dilemas y tendencias de la democracia en Bolivia que se manifestaron en coyunturas o momentos claves del proceso democrático. He puesto de relieve especialmente el rol estratégico del sindicalismo, los partidos políticos y la CEPB tanto en la fase de transición como en la fase de consolidación del proceso democrático. He hecho el esfuerzo, además, de vincular este enfoque metodológico, que pone énfasis en la acción política de actores claves, con factores estructurales ligados a problemas esenciales del sistema político y el Estado que han comportado y aún comportan escollos en la democratización del país. Me ha interesado fundamentalmente investigar las tendencias de la democracia estableciendo los nexos entre discursos ideológicos y acciones políticas, por una parte, y problemas de la conformación del sistema democrático, por la otra.

En estudios previos sobre la democracia en América Latina en la década de los cincuenta y sesenta, que obedecían a pautas normativas de la teoría evolucionista de la modernización, se

postulaban condiciones y supuestos estrictos para el desarrollo favorable del sistema democrático, como por ej. un crecimiento económico constante, el fortalecimiento de las clases medias o una cultura política democrática sólida.¹ La perspectiva metodológica utilizada en este libro destaca, por el contrario, la relevancia de procesos y actores políticos concretos provistos de cálculos y opciones estratégicas y concibe las condiciones estructurales, más bien, como factores restrictivos o favorables para las decisiones políticas así como resultados de los procesos políticos.²

La preocupación teórica y política que guía las reflexiones de este libro está formulada en la pregunta que aparece en el título: ¿De la anomia política al orden democrático? Se trata de una pregunta que expresa una hipótesis y una expectativa de tipo político-normativo. Si el retorno a la democracia significa dejar atrás la arbitrariedad y la ausencia de normas en la lucha política y la conducción del Estado, el problema esencial de la democratización en Bolivia y América Latina reside en las posibilidades de transformar la ausencia de normas y reglas de juego políticas —la anomia que nos amenaza— en un orden institucional democrático enraizado en un contexto normativo aceptado por toda la sociedad. No es gratuita la inquietud por las implicaciones de la desintegración y degradación social y política que nos acompañan como una sombra permanente en América Latina. Sociólogos y científicos políticos se refieren, por esto, a la sombría hipótesis de una anomia generalizada o una dinámica del desorden porque cuando, al plantearse los problemas de la democracia en América Latina, se preguntan cómo puede ser posible la construcción de un orden democrático que conjugue la libertad y todos los derechos democráticos con la justicia y el bienestar social y económico.³ América Latina ha creado un arte, una literatura creativa y vigorosa que la destaca; no se puede

1. Véase la crítica a esta concepción de los "prerrequisitos" esenciales para la democracia en Alain Rouquié, Jorge Schvarzer (comps), *¿Cómo renacen las democracias?*, Ed. Emecé, Buenos Aires 1985.

2. Cf. Juan J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1978, Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1986.

3. Cf. Francisco Weffort, "La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina", en Julio Cotler (comp.), *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, IEP / Fundación Friedrich Naumann, Lima 1990, pp. 40-44.

decir, sin embargo, que haya creado lo que puede denominarse un orden democrático. Hasta ahora ha fracasado, más bien en esta empresa y esta década es decisiva para vislumbrar las perspectivas que podamos tener en Bolivia y en todo el continente en el horizonte de la modernización política.

La necesidad imprescindible de un orden democrático remite a la tarea histórica de construir un sistema político sustentado sobre estructuras institucionales estables de mediación de los intereses sociales y toma legítima de decisiones políticas. El momento actual no carece de dramatismo porque el proceso de transición hacia la democracia en toda América Latina se ha desplegado en un contexto socioeconómico adverso y ha coincidido con la mayor crisis económica de este siglo. De esta manera, América Latina afronta dos grandes desafíos simultáneamente: construir un orden democrático que pueda atacar los crecientes problemas de desintegración político-social y solucionar la crisis económica de la década de los ochenta que es considerada ahora con razón como la "década perdida". Ambos desafíos confluyen en el gran reto de la gobernabilidad. En el marco de riesgos perceptibles de descomposición de lo ya logrado en la reconstitución del sistema político, de estancamiento o un crecimiento demasiado lento de la economía y de una capacidad de gestión estatal aún deficiente, la problemática de la gobernabilidad en nuestro país —quizás la problemática sustancial del presente— implica reforzar los fundamentos de la legitimidad y el funcionamiento institucional del sistema democrático, y aumentar al mismo tiempo la capacidad institucional de acción y mediación del Estado en campos tan esenciales como la política económica, la justicia y la educación.

Este libro concluye con un capítulo que intenta delimitar y comprender el ámbito de esta temática de la gobernabilidad. Pero arriba a esta conclusión después de haber abordado dos temas que ocupan un lugar central en el análisis: los cambios cualitativos del sistema político que se produjeron en el proceso de democratización y la profunda disyuntiva entre democracia representativa y democracia participativa que se planteó agudamente sobre todo en la fase de transición. Sin ánimo de reconstruir el hilo de la argumentación, quisiera insistir en algunos tópicos que considero importantes para ubicar los espacios de teorización en los que se mueve esta obra.

En primer término, pienso que no es superfluo subrayar la enorme dimensión histórica de las transformaciones del sistema político que he tratado de esbozar en los capítulos pertinentes. A partir de la declinación histórica del movimiento sindical como

sujeto sociopolítico y la descomposición también irreversible del Estado que había emergido de la revolución popular de 1952, se desencadenaron cambios sustanciales del espacio y los actores políticos e igualmente ocurrieron desplazamientos fundamentales en la correlación de las fuerzas sociales y políticas. El espacio político dejó de ser aquel que había predominado desde 1952, es decir, un espacio ocupado por dos sujetos políticos centrales: el Estado y el movimiento sindical. Los partidos políticos, que habían desempeñado casi un rol subordinado durante la transición hacia la democracia, pasaron a jugar un papel cada vez más importante de manera que se alteraron los actores de la escena política. De igual manera, se transforman la naturaleza de los problemas y los métodos políticos para solucionarlos. El sistema político tradicional que había sido de confrontación antagónica y atomización de fuerzas en un contexto de pluralismo pervertido sin recursos de articulación democrática, al cual correspondía un Estado fragmentado por las presiones corporativas, fue sustituido por un sistema político cuyo eje central, aún con sus serias insuficiencias, son los partidos políticos. Se ha producido entonces un desplazamiento sustancial del predominio de los intereses puramente corporativos a la supremacía de la representación política y la legitimización democrática de la constitución de los poderes del Estado. Sin temor a exagerar se puede sostener ahora la idea de una nueva problemática democrática definida por un pluralismo de mayorías relativas y la hegemonía de un "centro político" moderado que ha reemplazado la lógica política de la confrontación y el bloqueo por otra de los acuerdos y los pactos políticos abriendo un estilo de competencia política más racional y más adecuada al principio de alternabilidad democrática del poder político.

Estas transformaciones fueron posibles en gran medida por el colapso de las ideologías que habían dominado la escena desde 1952. Me refiero al nacionalismo revolucionario y a las diversas formas del marxismo dogmático y escolástico. Las profundas alteraciones del horizonte ideológico en el cual se dibuja el predominio de los principios liberales y la necesidad de una redefinición sustancial del rol del Estado, han contribuido a reducir los clásicos antagonismos de la política boliviana y a implantar un estilo más realista de la lucha política que responde de modo más apropiado a la época de derrumbe de las ideologías totalitarias y las utopías revolucionarias, manifestado dramáticamente en el colapso del comunismo a escala mundial.

Sin desconocer que los avances políticos alcanzados en una

etapa que es de consolidación de la democracia boliviana, pueden sufrir fracturas y momentos regresivos —como el que experimentamos en la actual crisis institucional causada por el deterioro de las relaciones entre la oposición parlamentaria y la coalición gobernante así como por el conflicto de poderes desatado por el poder ejecutivo contra la Corte Suprema de Justicia—, se puede afirmar que el proceso democrático ha permitido echar las bases de un nuevo sistema político que gira en torno a negociaciones y pactos y admite la configuración de una "democracia pactada" como requisito fundamental para la consolidación institucional. Con el reforzamiento del principio de representación, sustancial en un sistema de partidos, y de la "democracia pactada" se han abierto también las perspectivas de una renovación estructural e ingeniería institucional sin las cuales sería difícil imaginarse un avance sostenido hacia el establecimiento de condiciones sólidas de gobernabilidad.

Otra dimensión sustantiva que he abordado en la presente obra, tiene que ver con las pugnas entre las fuerzas que abogaban por una 'democracia participativa' y las que defendían una opción de democracia representativa que se desarrollaron con gran virulencia durante el régimen de la UDP. Estas discrepancias terminaron por establecer un dilema entre la democracia participativa y la democracia representativa cayendo en la trampa lógica y política de querer una democracia más participativa y supuestamente superior negando la democracia representativa que es la condición sine qua non de cualquier extensión posible del proceso de democratización.

La 'democracia participativa', que sostuvieron corrientes predominantes en el movimiento sindical, estuvo inspirada en modelos autogestionarios de dirección de las empresas públicas y de participación directa en los mecanismos de decisión del Estado. Se trataba esencialmente de una democracia sindicalista y, por lo tanto, corporativa que tendía a la sustitución total de los partidos políticos y del parlamento como instituciones de representación política y aparatos de conducción estatal por los sindicatos y sus liderazgos. Que esta estrategia fracasó y que no tiene tampoco perspectivas de renacer en el futuro próximo no cabe ninguna duda. Sin embargo, persisten planteamientos y argumentos de claro carácter utópico en los cuales reaparecen con distintos ropajes los vagos proyectos de una democracia directa. Creo que vale la pena aludir a estos planteamientos políticos porque representan las ideas maestras de algunas orientaciones de la izquierda sindical y política que se esfuerzan por sobrevivir al desastre de la izquierda tanto populista como marxista en el

panorama nacional e internacional. ⁴

Con el argumento de que la democracia representativa no expresa la heterogeneidad étnico-cultural y las diversidades regionales en nuestro país, se señala un problema real pero se sugiere una o varias soluciones falsas que arrojan al niño (la democracia representativa) con el agua sucia de la bañera (sus limitaciones y deficiencias tal como está hasta ahora constituida en Bolivia). Se le atribuye, en primer lugar, a la democracia representativa en cuanto sistema político de manera a priori la incapacidad de asimilar y representar esta heterogeneidad cuando se trata en el fondo, más bien, de las insuficiencias de nuestra democracia representativa que están asociadas en gran parte con las características premodernas de los partidos políticos bolivianos.

En segundo lugar, también se propone una solución errónea al sustentar que la democracia representativa es una democracia mediatizada y, por lo tanto, no participativa, de donde se deduce la necesidad de sustituir a los partidos políticos y al parlamento por ser formas deficientes y distorsionadas de representación política. Esta propuesta vulnera los principios de ciudadanía y representación política ignorando la naturaleza insustituible de los partidos políticos en un sistema democrático. La 'democracia participativa' se convierte en un rechazo de la democracia política cuando se propone la corporativización sindical del poder gubernamental y la segmentación étnico-cultural y regional del parlamento como máxima institución del Estado. Las propuestas de establecer un "Estado multinacional" y una "Asamblea de las nacionalidades" —con el objetivo de reconstruir las estructuras del Estado política, territorial y administrativamente en base a la falsa premisa de que existen diversas 'naciones' en Bolivia— no significan otra cosa que la caída en esa trampa política de querer una forma de democracia más perfecta sacrificando los fundamentos constitutivos de la democracia representativa.

Detrás de estos planteamientos se esconde el intento de reavivar las dimensiones irrealizables de la utopía de la democracia directa y de defender formas autóctonas o endógenas de democracia premoderna como las formas organizativas del ayllu — que además están en proceso de desaparición— contra los prin-

4. Me refiero sobre todo a las propuestas de partidos políticos como el MBL y organizaciones no gubernamentales como CIPCA. Cf. Izquierda Unida, **El proyecto nacional popular**, La Paz 1989; CIPCA, "Campesinado y proyecto histórico popular (Aportes para una propuesta)". Documento de trabajo, La Paz 1990.

principios irrenunciables de la democracia moderna en sociedades complejas que no pueda ser otra que la democracia representativa. En estas propuestas se manifiesta no sólo un diagnóstico deficiente de la problemática de la democracia en Bolivia, sino también una estrategia peligrosa de perfeccionamiento democrático por la vía de la sustitución de la democracia representativa.⁵ Aunque apuntan a problemas reales como la discriminación social y cultural, y a la tradicional incapacidad de las élites políticas de desarrollar una política amplia de integración nacional que respete y responda a las diferencias étnico-culturales del país, estas propuestas implican modelos 'alternativos' que ofrecen soluciones ilusorias con cierto atractivo ideológico por que obedecen a la supuesta vigencia de normas e ideales organizativos del pasado a las que habría que retornar. Con Sartori cabe preguntarse: "¿podemos controlar nuestro futuro simplemente mediante la re-actualización de los ideales del pasado, ajenos a los problemas de la democracia representativa?"⁶

Los problemas contemporáneos de la democracia boliviana y latinoamericana exigen enfoques innovativos en lo conceptual y político que aborden los sentidos necesarios y posibles de nuestra democracia en el horizonte universal de la modernización política.⁷ Así como no podemos escapar a las corrientes y fuerzas fundamentales de la historia contemporánea, insertas en el cauce

5. Dimensiones de participación más amplias como elementos complementarios de la democracia representativa están, en los hechos, incorporados a las democracias modernas. Me refiero a mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referendun y la iniciativa popular que nuestro sistema político debería introducir mediante una reforma de la constitución política del Estado. En este sentido, la democracia 'participativa' es concebible sólo bajo la condición de complementar las instituciones de la democracia representativa. Por otro lado, una estrategia adecuada de descentralización político-administrativa del Estado juntamente con el fortalecimiento de poderes locales como el municipio son parte sustancial de una ampliación de la participación. Mientras se entienda la democracia participativa, sin embargo, como democracia directa en la que 'el pueblo' debería gobernar sin mediaciones institucionales, no se podrá evitar el utopismo estéril ni el riesgo de la "inmovilidad total" que advertiera Dahrendorf al referirse a la exigencia de 'ciudadanía total' que plantea la participación de todos en todo. Cf. Ralph Dahrendorf, "La ciudadanía y más allá: La dinámica social de una idea", *Social Research*, Invierno, 1974, p. 692.

6. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, vol. I, Alianza Universidad, Madrid 1988, p. 215.

7. Para Alain Touraine, América Latina es "el teatro de un enfrentamiento entre dos regiones: Por un lado, aquel que expresa el inmenso movimiento de modernización, de integración social, de acceso a

central de la modernidad, tampoco podemos rendirnos a la ilusión de que las opciones de solución de los problemas institucionales y socioeconómicos de nuestra democracia son discrecionales o se encuentran en posiciones fundamentalistas como el katarismo, que propone restaurar modelos culturales y sociales del pasado precolombino como si nada hubiera sucedido desde entonces. Las categorías y nociones con las que pensamos Bolivia desde la década de los cuarenta están agotadas. Ya no tienen validez y es más probable que algunas de origen marxista-ortodoxo o incluso crítico nunca lo tuvieron, sino que más bien pertenecieron al mundo de la ideología. ¿Podríamos ahora, por ejemplo, suscribir la idea de Zavaleta de que la democracia es la 'autodeterminación de las masas' tomando en cuenta que ésta supone la imposibilidad de crear un sistema democrático sin mediaciones?

Nuestra perspectiva futura es la modernidad y el reto político, cultural e histórico es una integración creativa y genuina de Bolivia al mundo moderno rescatando lo valioso del pasado y la diversidad étnico-cultural sin caer en la defensa dogmática de particularismos y tampoco sin creer que el mundo moderno es el sendero de la felicidad.

Este libro es un esfuerzo por argumentar a favor del desarrollo de la democracia representativa en nuestro país. Pienso que, considerando el trasfondo de nuestra historia política, estamos ante una oportunidad histórica única de establecer bases institucionales para la renovación y recomposición de un sistema democrático-representativo que responda eficazmente a los problemas de la sociedad boliviana.

La Paz, junio de 1991

René Antonio Mayorga

la influencia política... y crea una política y una cultura de masas; por el otro, aquel que corresponde a un continente dependiente, de industrialización limitada y de exclusión masiva y permanente"; pero "aún cuando los actores son débiles, ausentes o desarticulados, es siempre en términos de actores y capacidad de acción que se plantean los problemas de América Latina". Alain Touraine, *Le Parole et le Sang*, Ed. Odile Jacob, Paris 1988, pp. 454, 475. (La traducción es mía).

PRIMERA PARTE

**LOS RUMBOS INCIERTOS DE LA
DEMOCRACIA**

EMPATE HISTORICO Y DEBLIDAD CONSTRUCTIVA:

LA CRISIS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACION (1978 - 1980)

Pero lo que la experiencia y la historia enseñan es precisamente que los pueblos y los gobiernos nunca han aprendido algo de la historia y actuado de acuerdo a lecciones que hubieran sido extraídas de ella. Cada época contiene circunstancias tan peculiares, es una situación tan individual que se tiene que decidir y sólo se puede decidir dentro y a partir de ella. En la sucesión apretada de los acontecimientos mundiales no nos asiste un principio universal, tampoco el recuerdo de situaciones parecidas, puesto que algo así como un pálido recuerdo no tiene fuerza frente a la vitalidad y libertad del presente.

Friedrich Wilhelm Hegel, Filosofía de la Historia

La tradición de las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos.

Karl Marx, El 18 Brumario de Louis Bonaparte

I Introducción

Cinco presidentes en dos años, dos elecciones frustradas y tres golpes de Estado, uno de ellos el más sanginario y patológico del que se tenga memoria en la historia contemporánea del país, avances y retrocesos de un tenso e incierto proceso de democratización y movilización popular: todos estos hechos constituyen la expresión más que transparente de una grave crisis estatal a cuya evidencia nadie puede sustraerse.

No obstante, la superficie fenoménica de esta crisis estatal, una verdadera tormenta política, remite a una estructura de fondo que representa un serio desafío al análisis científico. ¿No revelarán el extremo dinamismo de las fuerzas sociales, la tremenda fragilidad institucional y la inestabilidad política general un cierto inmovilismo y hasta estancamiento de las fuerzas sociales y políticas? ¿No será la turbulencia político-institucional la manifestación paradójica de un relativo congelamiento en la correlación de fuerzas políticas decisivas y de una persistencia de for-

mas tradicionales y anacrónicas de hacer política? Sería estimulante e interesante elaborar una hipótesis explicativa que refiera los sacudimientos en el terreno político a la existencia de estructuras rígidas en el campo de la ideología, la acción, las organizaciones políticas y la correlación de fuerzas, todos ellos elementos sustanciales que no pueden ser explicados causal-mecánicamente como simples efectos del desenvolvimiento de la estructura económica.

Poniendo énfasis en la lógica interna de ciertos aspectos ideológicos y políticos, este ensayo no tiene otro propósito que el de esbozar una interpretación provisoria de los enormes y dramáticos escollos con los que ha tropezado hasta ahora el proceso de democratización e institucionalización que se desarrolla en una coyuntura donde convergen y se entrelazan mutuamente una crisis política y una crisis económica de carácter estructural.

Las tendencias políticas básicas del proceso de democratización dependen de las modalidades de solución de la crisis económica. A su vez, la misma naturaleza de esta solución va subordinada a la capacidad de negociación y consenso político mínimo de las principales fuerzas políticas para establecer las bases de un sistema de poder que institucionalice el proceso democrático y asegure simultáneamente una distribución aceptable de los costos sociales emergentes del tipo de solución de la crisis económica.

No daré un cuadro empírico de la coyuntura. Dando por supuesto los hechos y acontecimientos más relevantes de esta corta e intensa historia, mi objetivo será más bien elaborar una reflexión en torno a la conexión interna de tres dimensiones esenciales que, a mi criterio, subyacen a la coyuntura actual: 1) la naturaleza de la crisis estatal, 2) la correlación de las fuerzas políticas y la capacidad ideológica y política de éstas para construir una alternativa de resolución de la crisis estatal y 3) las dificultades y límites objetivos a nivel político-ideológico que determinan o condicionan las tendencias y posibilidades del proceso de democratización.

II Acerca de la crisis estatal y del empate histórico

No es únicamente la crisis del gobierno dictatorial de Bánzer la que provoca la búsqueda de la democratización del poder. La crisis política trasciende en realidad los límites de una crisis de la dominación militar y se extiende a una verdadera crisis del Estado mismo bajo el régimen de dictadura militar. Ahora bien, en esta conmoción estatal se condensa una profunda crisis

orgánica específica cuyos antecedentes históricos inmediatos se remontan al proceso de derrumbe del régimen populista del MNR, consumado en el golpe militar de Barrientos de 1964. Si recordamos, la larga dictadura militar del General Banzer nace de un intento de resolución autoritaria de la desintegración política en la cual desembocaron los gobiernos nacionalistas-militares de Ovando y Torres que por un lado respondían igualmente a proyectos de superación de la crisis política del esquema de poder instaurado en la dictadura del General Barrientos. La dictadura de Banzer, al buscar una solución autoritaria por la vía de la consolidación y fortalecimiento militar del Estado, obviamente no fue capaz de eliminar las raíces estructurales de la crisis estatal de la cual ella misma emergía. El bloque de poder que se estableció dictatorialmente en el golpe de Estado de agosto de 1971 estaba objetivamente limitado en sus posibilidades de consolidación hegemónica por su propia forma falaz de dar solución a la crisis estatal reforzando y exacerbando sus causas históricas.

Desde el lento proceso de descomposición de la estructura de poder que emerge de la revolución nacional de 1952 — proceso que lleva a la deformación e inversión total de las tendencias originarias de la revolución popular —, la crisis estatal se debate fundamentalmente en el contexto de una lucha que enfrenta a la COB, que constituye la máxima representación político-sindical de la clase obrera y de los más importantes sectores populares, y las FFAA, convertidas prioritariamente en la "representación política" de los grupos empresariales.¹ Esto quiere decir, por una parte, que la descomposición estatal vigente arranca precisamente con la debacle del proyecto de construcción del Estado nacional-popular en base al régimen del gobierno compartido por el MNR y la COB, y también significa, por otra parte, que las características esenciales de la crisis se mantienen con notable continuidad a lo largo de toda la fase histórica de regímenes militares de facto desde 1964, sin exceptuar siquiera el interregnum nacionalista-militar de los gobiernos de Ovando y Torres (1969-1971). No es de extrañar que esto haya sido así, pues el gobierno del MNR y la COB, sobre todo, en la primera fase de 1952 a 1956, fue realmente el

1. Cf. René Antonio Mayorga, "**Das Scheitern des populistischen Nationalismus in Bolivien**" (El fracaso del nacionalismo populista en Bolivia), en H.C.F Mansilla (comp.), "**Probleme des Dritten Weges**" (Problemas de la tercera vía), Ed. Luchterhand, Berlín 1979 "National-popular State, State Capitalism and Military-Dictatorship in Bolivia: 1952-1975", en Latin American Perspectives, Vol. V, Nr. 2, California, Spring 1978; también "Dictadura militar y crisis de Estado", en Cuadernos Políticos, México, abril-junio 1979, Nr. 20.

único en la historia contemporánea del país que se sustentó sobre un bloque político-sindical, que resumía con contradicciones y fisuras internas mal que bien la dirección político-ideológica del MNR. Por cierto, la sustitución del gobierno de orientación básicamente populista del MNR por la dictadura militar de Barrientos, cuya condición de posibilidad fue la disolución de la alianza político-sindical a partir de la decisiva crisis abierta en 1956, siendo una transformación de Estado y de régimen, no significa el inicio de un proceso de crisis permanente. Creo que no es pertinente confundir la existencia de elementos genéricos de crisis política con el despliegue explosivo de una crisis permanente que cubriría toda una etapa histórica. Es necesario no borrar los rasgos específicos de la crisis y restringir el campo de validez en el cual puede ser utilizado. Si concebimos entonces la crisis política en sentido estricto como realidad determinante de una coyuntura precisa de agudización de las contradicciones internas del sistema político y el Estado, exacerbación de contradicciones que llevan a la pérdida de la eficacia reproductiva de las formas estatales vigentes de dominación, carece de significación inflar períodos de continua inestabilidad subsumiéndolos bajo una supuesta crisis política permanente. Lo que sí puede sustentarse es que los elementos de la crisis estatal actual, que son los mismos que 'exploraron' en las coyunturas de 1969 -1971 y de 1978-1979, se incuban ya, como indicamos, en el proceso de desmoronamiento del régimen del MNR.

Estos elementos son fundamentalmente, a mi criterio, :1) la ausencia de un pacto de dominación apoyado en la hegemonía y el consenso; 2) la falta de alguna alternativa política consistente sea democrático-representativa, democrático-popular o socialista; 3) la fragmentación política de las fuerzas sociales y de los partidos, y la crisis ideológico-política de los partidos de izquierda y del movimiento popular; 4) la preeminencia del aparato estatal sobre una sociedad civil que, no obstante ser disgregada y desarticulada, no pierde en sus sectores populares la capacidad de resistencia y veto contra proyectos de institucionalización autoritaria del poder estatal; y 5) ante el vacío político que implica la crisis de hegemonía, la irrupción de las FFAA en el sistema político y en el control del aparato estatal como única respuesta posible de las fuerzas políticas dominantes al problema de la crisis estatal.

Pero en el fondo de la dinámica política de los tres lustros pasados, envuelta en una crisis definida por estas características, se puede vislumbrar como campo contradictorio de tensión y de frágil articulación institucional, que hace inteligible lo que aparentemente es un simple juego absurdo de intereses particulares, una

correlación de fuerzas que marca los sacudimientos y oscilaciones de las estructuras de poder; una correlación cuya determinación fundamental es el empate histórico entre las fuerzas centrales de la política del país, las FFAA y la COB. Este empate tiende a devenir en los momentos más fulgurantes de exacerbación de las contradicciones políticas como en la crisis de octubre de 1970 (ascenso de Torres con el apoyo de la COB) y en la crisis de noviembre de 1979 (golpe de Estado fallido de Natusch Busch respaldado por algunas fuerzas parlamentarias) en una suerte de equilibrio catastrófico que produce nolens volens salidas de tipo 'bonapartistas' que tratan infructuosamente de alcanzar una conciliación estable de las contradicciones sin que se altere la misma correlación de fuerzas. De esta manera, los regímenes emergidos de esta situación de equilibrio catastrófico quedan suspendidos en un vacío de poder porque los propios agentes políticos no se comprometen y se distancian de él y así permanecen atrapados en una "tierra de nadie" sin poder cumplir con su rol de conciliación y arbitraje de fuerzas políticas que no pueden ni conquistar el poder estatal por la vía de la hegemonía ni tampoco pueden ser vencidos política y militarmente. Y ya que se habla de empate histórico, ¿cómo se puede explicar la larga permanencia y continuidad del esquema reaccionario y autoritario de poder militar desde 1965? La ocupación y el control militar del aparato estatal dentro de un esquema de poder básicamente antipopular y antinacional contradiría aparentemente la tesis del empate entre las FFAA y el movimiento popular. Sin embargo, esta contradicción desaparece si es que concebimos este empate como un bloqueo mutuo y una incapacidad política e ideológica de las fuerzas políticas para dar solución de hegemonía y consenso en escala nacional a la cuestión estatal. El empate debe entenderse, en términos del poder estatal, como una situación de fuerza en que la crisis global de la sociedad inclina el fiel de la balanza de poder hacia las FFAA que pueden aplicar la violencia y la represión aprovechando la atomización del sistema de partidos políticos y la constante fragmentación interna del campo popular, sobre todo, la división entre el movimiento minero, popular-urbano y el campesinado, que condujo a un largo aislamiento de la clase obrera que recién en la actual coyuntura tiende a ser superado. La dictadura militar resuelve ilusoriamente a su favor el empate histórico, es incapaz de construir desde arriba una alternativa nacional de poder y tiene que enfrentarse en forma permanente y violenta contra el movimiento popular. Por otra parte, el empate implica también que la COB, siendo tendencialmente un sujeto contraestatal, no ha estado en condiciones de elaborar e imponer una alternativa de hegemonía popular capaz de

la conquista del poder.

El hecho de que el aparato estatal haya alcanzado mayor consistencia y eficacia de control y represión de las clases populares a través de los regímenes dictatoriales militares (especialmente durante el largo gobierno de Banzer) no significa entonces la superación del empate histórico por las FFAA. En realidad asistimos a una peculiar dialéctica de la crisis del Estado que conduce a un reforzamiento despótico más acentuado de la dominación autoritaria. Es decir, existe una unidad contradictoria (en las dictaduras militares) entre la crisis del Estado y su reforzamiento militar autoritario que refleja precisamente la incapacidad política de ejercer la hegemonía de las fuerzas políticas en lucha.²

En consecuencia, puede afirmarse que el predominio de las FFAA manifiesta la debilidad misma del Estado; la dictadura militar ha obstruido y mediatizado parcialmente al movimiento popular, pero sin lograr la integración corporativa o la derrota política 'epocal' de las clases populares. Por el contrario, la crisis de la dictadura de Banzer e incluso la crisis de la transición política actual son, en muchos sentidos, resultados directos de la recuperación de la fuerza política del movimiento popular, la COB y algunos partidos políticos.

En resumen, el prolongado periodo de dictaduras militares se explicaría porque, en el contexto del antagonismo fundamental entre la COB y las FFAA, éstas sacaron partido de un desarrollo 'favorable' de la correlación de fuerzas. Las FFAA contaban, en efecto, entre 1964 y 1974 con la neutralidad y/o apoyo pasivo de la mayoría campesina encajada en el mecanismo del pacto militar campesino de 1965, que fue de fundamental importancia y eficacia para garantizar la estabilidad de las dictaduras, y también gozaban del no despreciable respaldo de sectores urbanos de clase media que obtuvieron ciertos beneficios de la política económica implementada por estos regímenes. Esto quiere decir que la clase obrera y sobre todo su núcleo sustancial, los trabajadores mineros, estaban aislados o arrinconados en vista de la atomización política de la izquierda y de la falta de alianzas de las clases populares. En estas condiciones era obvio que el antagonismo fundamental clase obrera-Estado no bastaba para alterar la correlación de fuerzas en su conjunto.³

Ahora bien, las propias tendencias y los efectos combinados

2. Cf. los análisis de Gramsci sobre esta dialéctica en el caso italiano en **Scritti Politici**, Ed. Riuniti, Roma 1971.

3. Para una explicación más amplia de esta problemática ver mi trabajo "Dictadura militar y crisis estatal".

de la política represiva y de la política económica del gobierno de Banzer dan lugar a partir de 1974 (masacre de campesinos en el departamento de Cochabamba) al notable fenómeno de los últimos 25 años: la convergencia del proceso de recuperación de la capacidad de lucha de la clase obrera con otro proceso de maduración política y de organización sindical autónoma del campesinado que, al abandonar su quietud y conservadurismo (sobre todo los campesinos del valle de Cochabamba y del departamento de Chuquisaca), deja de ser una masa manipulable por la burocracia militar y desconoce en los hechos el pacto militar-campesino. En forma paralela ocurre un estrechamiento veloz de las bases sociales de la dictadura en los centros urbanos a nivel de clase media. La 'base social' de la dictadura se fractura y ésta fracasa porque no logra consolidar una sólida plataforma de poder ni rearticular desde arriba un bloque hegemónico y pierde la capacidad de detener el nuevo avance del movimiento popular al mismo tiempo que la economía del país entra en crisis.⁴ La caída de Banzer demostró que, a pesar del más persistente y terco proyecto de destrucción política del movimiento popular que se haya llevado a cabo hasta ahora, la dictadura militar no tenía condiciones objetivas de consolidación institucional. Podríamos afirmar que desde la iniciación del ciclo militar en 1964, las dictaduras han sido proyectos fracasados de superar la crisis orgánica y la disociación entre sociedad civil y Estado, en base al fortalecimiento burocrático-militar y al control autoritario y corporativo de la sociedad.⁵

La crisis política de la dictadura de Banzer revela precisa-

4. Hacia el último trimestre de 1979 la gravedad de la crisis económica se manifestaba en las siguientes dimensiones: serio desquiciamiento del aparato productivo de las más importantes empresas estatales (Corporación Minera de Bolivia, Yacimientos Petrolíferos Bolivianos), descenso notable de la producción minera (estaño: 16%) y del petróleo, déficit de la balanza de pagos estimado en US\$ 35 mill., enorme déficit del sector público calculado en US\$ 200 mill., creciente tasa inflacionaria que alcanzó el 30% y una deuda externa contratada de US\$ 3,100 mill. Consultar Latin American Economic Report, Vol VII, Nr. 35, Londres, sept. de 1979; Coyuntura, Nr. 29, La Paz, sept. 1979.

5. Esto no quiere decir que demos por supuesto una identidad total y continuidad simple entre las dictaduras militares de Barrientos y de Banzer. Existe una continuidad básica en términos de la política anti-sindical y la política económica. Las diferencias se ubican a nivel de una mayor consistencia del bloque de poder, de la relación más institucionalizada entre los grupos empresariales más importantes y el aparato estatal, un manejo más 'sofisticado' de la ideología populista y nacionalista, un avance rápido de la corporativización de los intereses militares entre otros rasgos, en la dictadura de Banzer. Ver para mayores detalles mis artículos antes citados.

mente la vigencia inalterada desde 1964-1965 de una correlación de las fuerzas principales de la lucha política que bloquea las posibilidades de un régimen democrático-representativo, pero también la viabilidad de un Estado autoritario de tendencias corporativistas y fascizantes. En el enfrentamiento históricamente irresuelto entre las FFAA y la COB, las FFAA han sido incapaces de imponer un Estado fuerte, pero tampoco la COB se ha constituido en una alternativa de poder que trascienda su reconocida capacidad de oposición y veto. Son pues estos rasgos definitorios de la crisis los que explican la inestabilidad de las instituciones estatales y la turbulencia de la lucha política. Es decir, una estructura rígida de interacción de las fuerzas políticas decisivas caracterizadas por lo que Gramsci llama agudamente la "debilidad constructiva de la fuerza antagónica",⁶ ha frustrado los proyectos de construcción de un esquema de poder nacional viable y eficaz. Es esta estructura de fuerzas la que elimina hasta ahora simultáneamente la posibilidad de una alternativa democrático-representativa y de una alternativa dictatorial-militar. El dilema histórico, que provoca el empantanamiento de las fuerzas políticas, adquiere una dimensión más dramática porque no se perfila, en el horizonte político que ofrece la sociedad, una salida, a corto o mediano plazo, de carácter "socialista" ni es nada fácil la consolidación de la única alternativa que parece tener cierta viabilidad, es decir, de un proceso democrático de orientación popular que lleve hacia un sistema irrestricto de democracia representativa que jamás existió en la historia del país. Lo que está en juego, en definitiva, es la posibilidad histórica de la construcción de un verdadero Estado nacional democrático que depende, tal como está planteada la crisis societal, de la capacidad de las fuerzas políticas para elaborar una solución histórica de esta crisis y crear una auténtica voluntad colectiva. Hasta ahora la desarticulación de la sociedad, la fragmentación del sistema político y la estructura económica dependiente han producido un débil e inconsistente Estado nacional. Un Estado que no concilia los intereses generales de la nación con los intereses particulares, diría Hegel, no existe verdaderamente porque no se basa en la unidad articulada de ambos intereses. "Un mal Estado es aquel que sólo existe; un cuerpo enfermo también existe, pero no tiene una verdadera realidad".⁷

El quid de la cuestión reside además en el hecho crucial de

6. Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*, Juan Pablos Editor, México 1975, p. 88.

7. Friedrich Wilhelm Hegel, *Filosofía del Derecho*, (edición alemana), Fischer Verlag, Frankfurt 1968, p. 259.

que la política indispensable que requiere el actual movimiento democrático para que la sociedad entera salga del atolladero depende de la confrontación de las diversas y contradictorias estrategias democráticas en juego y de su capacidad para asumir las complejas dimensiones políticas de la crisis como la disgregación del poder del Estado, la anomia del sistema político, la crisis de los valores, las pugnas regionalistas, los conflictos étnico-culturales, etc. Se trata entonces de las perspectivas aún inciertas del proceso democrático en su conjunto. ¿Desembocará la crisis de la sociedad y el Estado, si es que aborta la institucionalización del proceso democrático, como piensa la izquierda, en una "situación revolucionaria" o en una "nueva coyuntura de fascistización"?

III El proceso de democratización y las Fuerzas Armadas

¿Cuál ha sido la dinámica de la correlación de fuerzas y qué posibilidades abre para una consolidación del proceso de democratización a partir de 1978? ¿Qué perspectivas del proceso han desarrollado las FFAA, la COB y los frentes políticos? Es necesario abordar estas cuestiones pues apuntan a un problema de fondo que se despliega en dos dimensiones: Por un lado, el desarrollo indispensable de la capacidad de establecer una alternativa hegemónica, o en forma más exacta, de abrir un espacio político para la construcción de una alternativa democrática. En último análisis, me parece que el problema político sustancial se reduce en su primera dimensión a una 'simple', aunque difícil cuestión: si es posible — dadas ciertas fuerzas políticas con ideologías y formas concretas de acción política — un proceso de democratización que logre cristalizar en una estructura de poder estatal que tendrá que enfrentar necesariamente a las tendencias sindicales de participación y gestión popular en la administración y las empresas estatales, que son parte esencial de la tradición de la revolución nacional de 1952 y, sobre todo, de la experiencia y de la memoria del movimiento minero. En otros términos, la verdadera pugna actual gira en torno a un proceso de democratización que trata de conciliar las experiencias rescatables del proceso ya concluso y cerrado de la frustrada revolución popular de 1952 con los nuevos factores y condiciones del poder internas y externas. La coyuntura actual plantea, en efecto, la difícil articulación política del pasado histórico de la revolución popular con los objetivos estratégicos contradictorios de la política de democratización de los diversos actores sociales y políticos. Aunque los frentes políticos más importantes — la

Unión Democrática Popular (UDP) y la Alianza del Movimiento Nacionalista Revolucionario (AMNR) e incluso la COB — han encarado el proceso de democratización como lucha por la democracia y por la institucionalización de la nación en el marco de la democracia representativa,⁸ las contradicciones políticas entre el movimiento popular y las FFAA y la misma historia de las luchas e instituciones políticas constituyen serios obstáculos para la institucionalización del proceso en esos términos; en un país donde además los problemas económicos y la tradición ideológico-política no favorecen el establecimiento de una democracia representativa.⁹ No se trata de descartar a priori una solución coyuntural de tipo democrático-representativo, pues el proceso de democratización es un producto auténtico de las luchas sociales, pero tampoco es pertinente esperar que la democracia representativa como forma estatal puede adquirir una base sólida a largo plazo si es que persiste una sociedad en la cual las agudas contradicciones entre la empresa privada, el Estado y el movimiento popular atenten contra las opciones democráticas y alimenten las soluciones autoritarias. El proceso democrático en estas circunstancias es casi inevitablemente subversivo para el Estado 'despótico' y, por esta razón, sus posibilidades efectivas de supervivencia parecen estar ligadas a las posibilidades de profundización de una democracia abierta a las exigencias de participación y gestión en los mecanismos de decisión del Estado y la economía. Es decir, como el Estado democrático no podría sustentarse en un esquema de poder limitado a los intereses económicos predominantes, la única condición de su existencia pasaría a ser otro modelo alternativo que integre y articule al conjunto de las fuerzas democráticas. Pero, como afirmábamos, la cuestión sustancial que implicaría este modelo estatal es un serio desplazamiento en la correlación de las fuerzas que no puede significar otra cosa que el desplazamiento político de las FFAA.

8. Cf. "Declaración política de la COB" de mayo de 1979, en Cuadernos de Marcha, Nr. 3, México, sept-oct 1979.

9. El problema de la viabilidad de la democracia y de cuál forma de democracia no ha sido aún suficientemente analizado en América Latina. Al respecto, la investigación comienza recién. Consultar el sugerente ensayo escrito desde una perspectiva global y comparativa, de Göran Therborn, "The Travail of Latin American Democracy", en *New Left Review*, London January-April 1979, Nr. 113-114; y las ponencias presentadas al Seminario de CLACSO sobre "Las condiciones sociales de la democracia en América Latina", realizado en San José de Costa Rica en octubre de 1978.

Sería un craso paralogsimo inferir del derrumbe la la dictadura militar bajo el General Banzer y, sobre todo, de la debacle del golpe de Estado dirigido por Natusch Busch, que está ya expedito el camino hacia la institucionalización democrática del país. Sin menoscabar su enorme significación histórica y el sacrificio y heroísmo que expresan, las recientes victorias del movimiento popular no son desafortunadamente una garantía suficiente para el reforzamiento del proceso democrático. Por el contrario, como veremos más adelante, la caída de Natusch Busch significó una aparente derrota de las FFAA y no resolvió la cuestión del poder; condujo más bien a una reiteración del bloqueo político central. El retroceso militar ante la imponente movilización social y la huelga general tuvo un resultado paradójico y la nueva situación que surgió con el gobierno de Lidia Gueiler mantiene en vilo al proceso democrático. Es ilusorio pensar que se ha llegado a un punto de irreversibilidad.

La caída de Banzer fue el resultado combinado de presiones externas (la política de Carter) y fundamentalmente de la prolongada resistencia de la clase obrera y otros sectores populares. En rigor, Banzer es derrotado en enero de 1978 cuando el ya debilitado régimen militar es incapaz de contener la enorme presión popular que se manifestó en una masiva huelga de hambre que impuso la amnistía general, la restitución de las libertades democráticas y el llamamiento a elecciones generales. Esto ocurrió antes del propio derrocamiento de Banzer a manos del General Pereda en julio del mismo año. El resultado esencial de la lucha popular fue que el proceso de democratización escapó al proyecto original de la dictadura militar de constitucionalizar el régimen de facto. La autolegitimación pseudodemocrática se frustra porque la dictadura pierde el control efectivo del proceso de constitucionalización y pierde ahí también la posibilidad de su metamorfosis democrática. La apertura del proceso de democratización consistió pues en una efectiva ruptura de la dictadura. Se confirma en este caso la pertinente observación hecha por Poulantzas en relación con los regímenes dictatoriales que "se ven obligados a transformarse cuando ya no pueden más — y porque no pueden más — controlar por la fuerza el movimiento popular, lo que quiere decir que tampoco pueden, en consecuencia — y de ningún modo —, controlar y dirigir su propia transformación. Esos regímenes se ven acorralados por el viejo dilema: o bien conceden demasiado poco, en cuyo caso las pretendidas transformaciones no responden para nada a las necesidades de la situación, o bien esas transformaciones constituyen un comienzo de respuesta y esos regímenes aparecen casi automáticamente, ha-

biendo concedido demasiado".¹⁰

Sin embargo, aún en estas circunstancias el régimen de Banzer no renunció al elemento sustancial que encubría el proyecto de su institucionalización: asegurar la continuidad del bloque de poder (la coalición de la burguesía minera, agroindustrial, financiera y de la alta jerarquía de la burocracia militar) y de la política económica correspondiente a los intereses del bloque. Se aferró a esta estrategia — hasta ahora la línea maestra de la corriente mayoritaria de derecha en las FFAA —, que, abandonando la administración del aparato estatal, persigue la conservación y el control efectivo del poder estatal. Para cumplir este propósito era necesario una fuerza política de relevo con suficiente legitimidad que sustituyera en el gobierno a las FFAA pero quedando sujeta al control decisivo de éstas. Cuando la UDP, que catalizó con éxito la posición anti-status-quo de las masas populares, triunfa, a pesar de las adversas condiciones de la campaña electoral, en las elecciones de julio de 1978, el candidato militar del continuismo del régimen Banzerista, el General Pereda, es obligado a reconocer el escandaloso fraude fraguado a su favor por la maquinaria gubernamental y solicita la anulación del resultado electoral.¹¹ Pereda, sin embargo, apoyado por la Fuerza Aérea, da un golpe de Estado: era la única alternativa abierta para sostener el bloque de poder en las condiciones establecidas por la estrategia inicial de las FFAA. Esto no quiere decir que el golpe de Estado fuera el resultado de la decisión concertada entre Banzer y Pereda para resolver la situación creada por su derrota electoral. En realidad, entre el candidato prohijado por Banzer y éste mismo, surgieron serias divergencias y fisuras. Banzer alentaba el propósito de presentarse como candidato en nueva ronda electoral desplazando así a Pereda. Pereda desaloja violentamente a Banzer del gobierno, lo cual era una manera de encarar el problema central de asegurar el poder económico y las relaciones de dominación establecidas en la larga dictadura de Banzer.

Nada permitía suponer que el régimen militar de Pereda fuera a superar su precariedad y fragilidad. Sustentado en una parodia de frente de partidos insignificantes, su espúreo origen lo condenaba al rechazo del movimiento sindical y de las organiza-

10. Nicos Poulantzas, **La crisis de las dictaduras**, Ed. Siglo XXI, México 1976, p. 107.

11. Cf. El folleto publicado por Asamblea de Derechos Humanos en Bolivia "El fraude electoral - Un atentado contra la voluntad popular", La Paz, 1979.

ciones políticas más poderosas. Pero tampoco contaba con el respaldo unitario y amplio de las propias FFAA, ya divididas internamente por la polarización política del país y por las divergencias en torno a las vías de salida de una insostenible situación de conservación del poder omnimodo y desgastado de los militares. En el impasse de poder provocado por el fraude y por la anulación de las elecciones, el ascenso al gobierno del tosco General Pereda se explica por el aprovechamiento de las diferencias internas de las FFAA en un contexto crítico de agudización y peligro del proceso democrático en el cual las fuerzas populares y fundamentalmente la COB no estaban en condiciones ni políticas ni organizativas de detener el golpe militar e imponer el reconocimiento del triunfo electoral de la UDP. Por otra parte, la vigencia indiscutible del axioma político sustancial de las FFAA, derivado de la experiencia traumática de su derrota a manos de los trabajadores mineros y fabriles en la revolución de 1952, hacía posible el asalto sorpresivo del poder sorteando la oposición del grupo de oficiales que alentaban el retorno de las FFAA a sus cuarteles. Este axioma consiste en la preservación incontestable de la unidad institucional frente a cualquier amenaza real o posible de disolución o desintegración que pueda emerger del movimiento popular. El principio de unidad institucional debe hacer posible dirimir las divisiones o divergencias internas en una institución estatal profundamente permeada por las contradicciones políticas de la nación. Pero, como suele suceder con principios metafísicos, la pretensión de unidad absoluta produce inevitablemente antagonismos y se convierte en origen de divisiones insoslayables. En todo caso, la paranoica obsesión militar ha devenido precisamente en un instrumento de chantaje de la acción golpista de oficiales 'audaces' que obtienen el control de algunas unidades militares para luego arrastrar al conjunto de las FFAA con el pretexto de evitar la división interna y salvaguardar la manida unidad institucional. Esta historia, que ya se perfila con el frustrado golpe de Estado del General Miranda contra el General Ovando en octubre de 1969, se repite con Pereda y adquiere dimensiones patológicas con el golpe de Natusch Busch, autocalificado de movimiento izquierdista, nacionalista y antimperialista.

Es imprescindible insistir un poco más en la ideología de las FFAA puesto que el axioma de la unidad institucional es una de las piezas dentro del conjunto más vasto de elementos que constituyen el universo ideológico de las FFAA tan poco estudiado, y cuyo esclarecimiento es importante para explicar las pautas de acción de la política militar. En el fondo, el prurito unitario es

quizás lo más inofensivo dentro de una ideología que se ha ido formando tras la reconstrucción de las FFAA que empezó al año mismo de la revolución del 52 y que resultó ser la antítesis de la ideología nacionalista que el MNR pensó introducir en las FFAA.¹² Lo decisivo es, a nuestro criterio, el hecho de que las FFAA fueron atribuyéndose en el proceso de la crisis orgánica una suerte de principio ontológico de representatividad pura de la nación y de intangibilidad histórico-política por el cual devienen en la institución depositaria de la soberanía nacional elevándose por encima de la historia, de los conflictos sociales y de los intereses particulares. A las FFAA les agrada hablar de sí mismas en el sentido de "institución tutelar" de la patria. Se trata de un eufemismo que encubre la tendencia ideológica predominante que podría ser más bien definida como la de absolutismo militar. El prolongado ejercicio del poder con un control más o menos omnímodo del aparato estatal dirigido contra las mayorías nacionales y la creación de grandes intereses económico-corporativos — vinculados a su vez a las crecientes e ilícitas actividades del contrabando y del tráfico de cocaína — ha 'acostumbrado' a las jerarquías militares a considerarse como institución que está destinada a detentar el poder en forma incontrolada e incontrolable. Renace una vertiente despótica en la cual uno de los aparatos estatales recubre el conjunto del Estado y se arroga el derecho de decidir — a la manera del Leviathan de Hobbes — que es lo bueno y lo malo para la nación. En la crisis política institucional que han contribuido tanto a exacerbar, las FFAA consideran su rol como barrera de contención contra el caos, el partidismo obsoleto e irresponsable y el vacío de poder'. En esta tarea les orienta la convicción, como declaró el mismo General Padilla antes de entregar la presidencia a Guevara Arce en agosto de 1979, que "la institución castrense está por encima de todo cálculo interesado y de toda sospecha"¹³ y, podríamos añadir, de toda responsabilidad.

No es posible abordar la génesis de esta ideología autoritaria pero sí señalar que la formación ideológica de las FFAA en el marco de la doctrina de seguridad ampliada y la experiencia traumática de los militares en 1952 han sido factores que contri-

12. Consultar como ejemplo ideológico de esta política de "identificación" de las FFAA con el "proceso revolucionario": Víctor Paz Estenssoro, "La misión de las FFAA en el proceso revolucionario", Discurso ante el Estado Mayor General, La Paz, mayo de 1960. Folleto de la Subsecretaría de Prensa e Información de la Presidencia de la República.

13. Coyuntura, Nr. 18, La Paz, abril de 1979, p. 3.

buyeron a generar estas tendencias y pautas políticas que esconden un profundo temor y desazón frente a los partidos de izquierda y al movimiento popular.¹⁴ Las FFAA ven predominantemente la lucha política dentro de un esquema autoritario dicotómico de relación 'amigo-enemigo' donde el pueblo ha pasado a constituirse en la antitesis de la nación, o en el mejor de los casos, en el párvulo inmaduro y peligroso que se debe "vigilar y castigar".

Es obvio que sería del todo insensato arrojar dentro del mismo saco a todos los militares y desconocer la existencia intermitente de tendencias opuestas, pero no cabe duda que la historia política del país se encarga suficientemente de corroborar que esta dimensión ideológica ejerce la 'hegemonía' en las FFAA, cuya tendencia de derecha es por cierto, mayoritaria. Incluso en los grupos llamados institucionalistas que se opusieron al golpe de Natusch Busch, el enfrentamiento político sin ser de poca monta, jamás llegó a cuestionar el principio de la unidad institucional y así a poner en peligro la integridad del espíritu de casta de las FFAA. Es decir, dentro del marco ideológico global, el principio catalizador que integra tanto a la tendencia de derecha fascizante como a la tendencia institucionalista es el de preservar la unidad institucional. El profundo temor a una eventual repetición de la destrucción de las FFAA los une frente a los partidos de izquierda y la COB. Son las distintas tácticas de confrontación y/o neutralización de éstos la línea divisoria entre las fracciones militares. Por lo demás, la unidad institucional no implica integridad o consistencia de mando en la totalidad de las FFAA. Se trata, casi siempre, de una unidad ilusoria y elusiva a nivel de los altos mandos. No puede ser de otra manera en una sociedad en la cual todas las instituciones de la sociedad política y civil están sacudidas por la crisis. Por estas razones, estos principios ideológicos y los discursos políticos que suscitan en las FFAA, no emanan de sí mismos; son "segmentos discontinuos cuya función táctica no es uniforme ni estable" y dependen de la propia correlación de fuerzas que define su "polivalencia táctica".¹⁵

El mismo resultado paradójico de la crisis de noviembre reveló que la sería impugnación de un importante grupo de oficiales al alto mando militar nombrado por Natusch Busch se diluyó y desembocó más bien en la consolidación de la derecha golpista y en la anulación y neutralización de los propugnadores de la

14. Cf. entrevista con el Coronel Gary Prado Salmón en: Coyuntura, Nr. 28, La Paz, septiembre 1979, pp. 5-6.

15. Michel Foucault, *Historia de la sexualidad*, ed. Siglo XXI, México 1978, p. 122.

institucionalización. Esto ocurrió en el momento de mayor fortalecimiento político de la COB. Es indudable que existe una correlación directa entre este fenómeno y el reforzamiento del absolutismo de la derecha militar y, en consecuencia, de la defensa ciega de la ilusoria unidad institucional en torno a ella y contra el movimiento popular.

Retomando el hilo del análisis del régimen de Pereda, podría afirmarse que la coyuntura política en la segunda mitad de 1978 estaba definida por la acumulación de fuerzas del movimiento popular y por la tendencia hacia un nuevo enfrentamiento con las FFAA. Si Pereda fracasó en el intento de prolongar su gobierno postergando las elecciones exigidas de manera unánime por toda la oposición del país, es porque la corriente institucionalista, el llamado grupo generacional dirigido por coroneles y mayores, logró tomar la dirección momentánea del ejército y derrocar sin pena ni gloria al régimen de Pereda, precisamente para escapar al peligro de una creciente radicalización entre el movimiento popular (UDP, COB) y las FFAA. A pesar del reducido tiempo transcurrido desde la apertura política en enero de 1978, la COB en proceso de reestructuración sindical, los partidos de izquierda reunidos en la UDP e incluso el frente político de Paz Estenssoro conformaron una poderosa fuente de presión que las FFAA no podían ignorar. Fue, sobre todo, de central importancia el rol que desempeñó la UDP en la 'desestabilización' del gobierno de Pereda. Desde su formación en febrero de 1978 hasta el 24 de noviembre del mismo año (día en que Pereda es derrocado), la UDP canalizó y dirigió políticamente al movimiento popular. En este breve lapso pareció imponerse significativamente la tendencia hacia una inversión de la clásica subordinación de los partidos de izquierda a la organización popular matriz de la COB. La lucha antimilitarista, "antifascista" y democrática, en efecto, es llevada a cabo sustancialmente por la UDP; la COB juega en este sentido un rol secundario, que no era strictu sensu político, y no logra en esta coyuntura cumplir su tradicional rol suprapartidario. Las razones de este hecho deben ubicarse en la necesidad de reorganización estructural tras siete años de dictadura en el imperativo de la inserción organizativa a la COB del proceso de reunificación del campesinado y, al mismo tiempo, de unificar la lucha económica del movimiento obrero en torno a las reivindicaciones salariales basadas en el proyecto de un salario mínimo vital a escala móvil. Si bien la COB discute el plan, por lo demás frustrado, de organizar un "Frente Laboral de Izquierda" para la participación en las elecciones de julio de 1978, el peso de las actividades de la COB no radicaba en la lucha político-partidista propia-

las FFAA como al poder decisorio detrás del trono. Era un secreto público que el grupo militar bastante heterogéneo de los constitucionalistas no ocultaba sus simpatías y preferencias por el frente político de Paz Estenssoro, la organización que se pensaba podía cumplir con acierto el rol de sustitución encubridora del poder militar.

Obligadas por su vertiente institucionalista, las FFAA dieron un paso hacia atrás y retomaron el gobierno en noviembre de 1978 exclusivamente con el objetivo de preparar otra vez una retirada 'ordenada' del gobierno sin renunciar al poder estatal. La situación se presentaba así en su verdadera complejidad: el fracaso sufrido por el candidato militar en las elecciones de 1978 había impulsado a la derecha castrense a recapturar el gobierno para conservar el poder. Sin embargo, el dilema no podía ser eliminado de esta manera y volvió a plantearse a lo largo de 1979 en su dimensión esencial: la imposibilidad de mantener el poder estatal en vista del peligroso antagonismo entre el movimiento sindical y las FFAA; y, al mismo tiempo, la imposibilidad del repliegue táctico ante la ausencia de una fuerza de sustitución eficaz que intaurara un esquema de poder democrático lo suficientemente representativo a nivel parlamentario y gubernamental para legitimar el gobierno y simultáneamente transfigurar el poder intocado de los militares.

IV La debilidad constructiva del campo popular: De la crisis ideológico-política de los partidos

Es necesario ahora abordar la otra dimensión esencial de la dinámica de la correlación de fuerzas que ha sido en esta coyuntura el desarrollo político contradictorio de los partidos y su persistente debilidad ideológica y programática. Cabe discernir dos tendencias opuestas de este desenvolvimiento. Por un lado, se extendió una alarmante y progresiva fragmentación organizativa; un fenómeno grave y recurrente para la izquierda cuyos partidos y frentes fueron estremecidos por frecuentes desplazamientos internos, divisiones y disoluciones. No hay partido de izquierda, de centro o derecha que no se haya fracturado o no haya sufrido obstrucciones o parálisis. Pero por otro lado, este rasgo 'clásico' de la fragmentación, fue contenido y recubierto simultáneamente por el reordenamiento de frentes electoralistas y coyunturales de derecha e izquierda.

Como se sabe, los dos grandes frentes, que polarizaron la lucha electoral en 1979, fueron creados ese mismo año: la Alianza del MNR de Paz Estenssoro con la DC y el PC prochino, y la UDP

con el MNRI de Siles Suazo, el MIR, el PC moscovita y otras pequeñas organizaciones. La UDP, un esfuerzo considerable de la mayor envergadura en el último decenio, contaba con una base clasista más perfilada por su sesgo obrero y popular, mientras que la alianza del MNR expresaba más los intereses de sectores empresariales, de clase media y sectores campesinos en determinadas regiones del país. La derecha se organizó en un frente patrocinado por el exdictador Banzer en un intento peculiar de fragmentar más bien los votos de la alianza de Paz Estenssoro.

Diferenciados por sus bases de sustentación social y regional,¹⁷ la UDP y la alianza del MNR eran, sin embargo, ideológicamente indiscernibles. Ambos frentes proponían programas políticos que, en lo esencial, constituían reformulaciones de carácter muy general del programa nacionalista-populista de 1952; sostenían de manera implícita y explícita el principio de continuidad y vigencia histórica sin fisuras del proceso de la "revolución nacional" y la necesidad de retomar su curso, interrumpido en 1964. Un aspecto ideológico más que dudoso. El país vivía en esta coyuntura de transición democrática conjurando las figuras y los fantasmas políticos del pasado, una suerte de renaissance de la ideología populista y de proyectos de reeditar una línea política que por razones precisamente no cuestionadas por estos frentes había desembocado en el fracaso y la frustración del movimiento popular. Sería una difícil tarea, aún no abordada desde perspectivas multidimensionales en su complejidad y relevancia,¹⁸ tratar de explicar la causas de la distorsión y fracaso del proceso de la revolución nacional. Que los principios ideológicos y políticos rectores del nacionalismo revolucionario, la versión boliviana de ese vasto movimiento que es el populismo en América Latina, haya pasado a ocupar otra vez un lugar de vigencia y preeminencia en la escena política del país, plantea una serie de cuestiones no resueltas por las transformaciones operadas en el país desde 1952. Pensamos que este retorno responde precisamente a la crisis de hegemonía y a la ausencia de alternativas, a la persistencia de tareas nacionales y democráticas irresueltas y a la necesidad de construir alianzas y pactos políticos para superar decisivamente la crisis de Estado y los problemas

17. A propósito véanse los datos proporcionados que revelan la representatividad social y regional de la UDP y de la AMNR en términos de apoyo de la clase obrera, campesina, de los sectores urbanos y de su ubicación regional, en Coyuntura, Nr. 25, La Paz, julio de 1979, p. 2.

18. Me refiero a la necesidad de emprender análisis más integrados y comparativos que den cuenta histórica y estructuralmente de la complejidad del proceso societal desde 1952.

de la transición democrática. Pero también puede ser concebido como resultado de una tendencia 'natural' del movimiento de la sociedad de volver sobre sus experiencias pasadas y buscar allí las soluciones para los problemas actuales. No seríamos en este caso jamás contemporáneos de nuestro presente.

Colocados en el esquema de superar la prolongada etapa de dictadura militar y de reinsertarse en el proceso de la 'revolución nacional', los dos frentes, sin embargo, plantearon la lucha electoral en la perspectiva de la democracia representativa sin poner sobre el tapete la cuestión de la articulación de las tareas nacional-populares con los objetivos estratégicos de "la transición al socialismo", defendidos no sólo por la COB, sino también por los partidos integrantes de la UDP e incluso por la propia alianza del MNR. En el fondo, la ideología del nacionalismo revolucionario y la lucha por la democracia, desconectadas en los hechos reales de la pugna electoral, vinieron a llenar elusivamente el dramático vacío ideológico en el que se debate el país. La verdad es que los partidos de izquierda nacional y marxista carecen de una verdadera alternativa ideológica y programática que sea consistente y practicable. Su incapacidad teórica ha sido realmente notable. No han desarrollado una reflexión teórica sobre problemas esenciales como los alcances de las transformaciones de la sociedad desde la ruptura revolucionaria de 1952, los enormes cambios ocurridos en el capitalismo mundial y la inserción del país en un contexto internacional bastante fluido, o los graves problemas de los estados totalitarios del "socialismo real". Menos aún han puesto en tela de juicio sus experiencias y el rol que desempeñaron. Parece que los fracasos y las decepciones, y desvíos de la política nacional no tendría nada que ver con los partidos. Ellos siempre habrían estado en la línea correcta. O fueron incomprendidos o la culpa es de los otros. La actitud crítica frente a los errores es tierra incógnita para nuestros partidos de izquierda. La historia real no llega a afectar sus acendradas convicciones. Pero si no existe interacción dialéctica entre la ideología, la acción política, los resultados y las experiencias, los 'principios' políticos se convierten en prisiones. Un caso extremo es la actitud del POR de Guillermo Lora. Atrapado sin salida en una metafísica del espontaneismo de masas y de la verdad pura del programa trotskista, hace más de treinta años que espera que las masas "se eleven" a la altura del programa del gobierno obrero-campesino. Existen pues una serie de tácticas de disimulación y encubrimiento de la penuria teórica y del vacío ideológico. Una de ellas es volcarse retóricamente hacia las consignas del pasado para orientar las acciones del presente. O refugiarse en el

moralismo intransigente. De esta manera, la mayoría de los partidos de izquierda esconden y hasta escamotean los problemas teóricos y prácticos y que, en definitiva, tienen que ver con la cuestión no resuelta e irresoluble de "la inserción" del marxismo en la realidad nacional. Señalemos algunos de estos problemas:

1) el carácter de la revolución de 1952 ¿revolución democrático-burguesa?, ¿nacional-popular?; 2) la atomización y dispersión de la izquierda y su incapacidad endémica de formular y poner en práctica estrategias de unidad real y no ficticia y coyunturalista; 3) el problema campesino en su dimensión no sólo de clase y de acción política, sino también étnico-cultural; los partidos han continuado ideológicamente los patrones éticos de la república oligárquica terrateniente o, por la influencia del trotskismo, han incurrido tradicionalmente en una subestimación del movimiento campesino insistiendo en una línea de tendencia obrerista; 4) el obrerismo, es decir, el supuesto idealista del predominio inmediato y empírico de la clase obrera por su mera presencia o predominio físico en las organizaciones y movimientos de masa; la fetichización del movimiento y de la clase obrera a partir de una identificación mecánica entre clase obrera y sujeto histórico revolucionario y de una metafísica del antagonismo puro de las clases fundamentales, que constituye el vínculo integrador de las corrientes más importantes del movimiento organizado de las masas: el anarcosindicalismo y el trotskismo. Esta posición ha llevado tradicionalmente a una política excluyente y exclusivista que ve la lucha política como confrontación pura de la burguesía y el proletariado y, en los hechos, ha aislado en diversas coyunturas a la clase obrera. Pero, como a propósito reiteraba Sergio Almaraz: "Lo que importa en política no es tanto lo que está dentro como lo que queda fuera ...".¹⁹

Como decíamos, la UDP y la Alianza-MNR suponen sin fundamentación teórica la continuidad y la vigencia histórica de la 'revolución nacional'. El MIR ha sido el partido que más ha insistido en esta dirección con la 'teoría del entronque histórico' de la nueva izquierda nacional (cabría preguntarse que tan nueva es) con aquel proceso. Pero en este caso sería exagerar hablar de teoría o enfoque coherente. Se trata más bien de un esbozo muy preliminar de una interpretación ecléctica y fenoménica de la revolución nacional (de su ideología y política) y de un intento de recuperación de sus elementos válidos en el contexto de una nueva izquierda marxista nacional cuya realidad y demostración

19. Sergio Almaraz, **Para abrir el diálogo**, Ed. Los Amigos del libro, La Paz 1979, p. 57.

empírica fehaciente sería precisamente el MIR. Esto no pasa de ser una *petitio principii*: se da por sentado y realizado lo que aún no existe y lo que, en fin de cuentas, es un proyecto irrealizable: la organización política marxista del movimiento popular dotado de una 'verdadera' teoría y práctica, arraigada en la realidad nacional como producto consciente de su propia historia. Por su parte, los partidos de izquierda radical, p.e. de orientación trotskista, que no forman parte de la UDP, se mantienen en un esquema de pureza ideológica y de apelación dogmática a los principios generales del marxismo. Estas características genéticas determinan su esterilidad e incapacidad teórica para elaborar un programa de articulación de "los objetivos estratégicos del marxismo" con las tareas intermedias planteadas por la realidad nacional. Un programa de esta naturaleza no podría surgir de la aplicación mecánica de modelos construidos en otras circunstancias históricas y sociales ni puede ser sustituido por la declamación o el celo moral respecto a los principios; es casi ingenuo a estas alturas insistir en que un "programa" de transformación democrática nacional (como proyecto específico de transformaciones estructurales y como proyecto cultural hegemónico) tiene que ser el producto de la confrontación científica con la realidad nacional, la aplicación creativa de una 'metodología' de la acción histórica para desbrozar vías razonables y también, por cierto, de una discusión seria y amplia, aún inexistente, en el seno de los partidos políticos.

A pesar de que ha corrido tanta agua bajo el puente y de que las masas populares han acumulado dramáticas experiencias desde 1952, el espectro ideológico parece haberse congelado en las formas y concepciones establecidas en las décadas del 40 y después del 50, pues sigue aún dominado por la dicotomía persistente entre la izquierda nacional de orientación reformista y populista, de gran arraigo a nivel de las capas medias y de sectores de obreros y campesinos, y una izquierda marxista escolástica de orientación economicista-estadista marcada por tendencias ya sea burocráticas y de fidelidad a sus respectivos vaticanos, ya sea de purismo ideológico y moralismo que en la práctica política asume formas de simple pragmatismo e inmediateísmo.²⁰ ¿Será acaso una casualidad que la izquierda fue casi siempre sorprendida por los acontecimientos y que su iniciativa histórica fue ex-

20. Véase el análisis de José Aricó sobre las consecuencias de la concepción de discontinuidad entre el movimiento marxista y las historias nacionales en América Latina, en su introducción a **Mariátegui y los orígenes del marxismo latinoamericano**, Ed. Siglo XXI, México 1979, p. XXXVIII ss.

tremadamente débil y más de reacción que de propuesta eficaz de alternativas? ¿Será algún dichoso azar de la historia que el radicalismo izquierdista, envuelto en una retórica triunfalista y maximalista impenetrable al análisis de correlación de fuerzas reales, tiende a exacerbar verbalmente los antagonismos colocándose en realidad "por encima" del proceso político para después ser aplastado por los hechos?

Es un frecuente error de la izquierda subestimar las deficiencias de ideología y programa como si fueran debilidades absolutamente secundarias o vacíos que podrían ser llenados de manera espontánea por la propia praxis política. En realidad ellas inciden decisivamente en partidos y frente que no logran convertirse en organizaciones orgánicas y coherentes. Significaría, en efecto, desconocer su nivel de implantación real y su eficacia política afirmar que los partidos de izquierda son verdaderamente expresión articulada y más o menos homogénea de las clases populares que ellos se esfuerzan en organizar y representar (esta inorganicidad se extiende en mayor o menor grado a los 54 partidos que cubren el escenario político nacional). Me parece, por el contrario, que estamos ante partidos con débiles y hasta confusas bases ideológicas y estructuras políticas 'formales' que se sitúan 'por encima' o 'fuera' del movimiento real de las clases, de sus aspiraciones, intereses y modos de pensar. El vínculo esencial de los partidos con las clases sociales no está sustentado en estructuras de mediación político-institucionales, sino más bien está dado por la relación tradicional 'directa' entre líderes carismáticos y masas. No creo que el hecho de que partidos de izquierda como el PCB, el MIR o el PRIN tengan una presencia sindical incuestionable en los organismos directivos de los sindicatos y sobre todo en el Comité Ejecutivo Nacional de la COB, altere esta situación. Un hecho empírico como este no suprime por sí mismo la ausencia de una alternativa de transformación nacional ni tampoco resuelve el problema radical de la izquierda marxista que es la imposibilidad de construir "la hegemonía obrera". Una faceta de la "crisis de hegemonía" en el país es precisamente que la izquierda no tiene los instrumentos conceptuales para elaborar soluciones a estas cuestiones.

Si es válida la tesis de la desarticulación de las clases sociales en sociedades dependientes y de la discrepancia entre relaciones de clases, acción y representación política de clase, no debe sorprendernos la no-correspondencia entre los partidos populares y los movimientos sociales populares penetrados no sólo por una simple lógica interna de clase, sino también por la cuestión de la liberación nacional. Sin embargo, sería demasiado

generalizar, como lo hace Touraine, que en América Latina la constitución de las clases como agentes sociales se da sólo a través de su relación con el Estado: es decir, que al pasar todo por el Estado, un movimiento social con pretensiones de definirse como puro movimiento de clase "no puede sino caer en una de las dos deformaciones siguientes: o bien se convierte en un instrumento de presión de grupos fuertemente organizados y que pertenecen económicamente a los estratos medios, o por el contrario es arrastrado por el populismo revolucionario ...".²¹ Me parece también una exageración afirmar que en situaciones de dependencia la naturaleza del sindicalismo está necesariamente ligada a la protección del Estado y que el partido tiene superioridad sobre la clase. Por lo menos en relación al movimiento social en Bolivia estas dos proposiciones son falsas. Si algo define esencialmente y constituye la enorme paradoja de la lucha de clases en Bolivia es que las clases populares y particularmente el movimiento obrero han logrado construir a pesar de la fragmentación y la debilidad orgánica de los partidos de izquierda una poderosa organización sindical unitaria de proyección fundamentalmente política; y esto en un contexto de lucha permanente contra el Estado: El movimiento popular organizado en la COB ha sido estratégicamente antiestatal. Por otro lado, es indudable que el paso hacia la organización político-sindical de masas, es decir, la traducción de sus formas de conciencia colectiva de su experiencia y acción en representaciones políticas orgánicas de clase continúa en la incertidumbre. Es muy probable que la imposibilidad histórica de este pasaje sea consecuencia de la inexistencia de un orden estatal-nacional consolidado y también de las características estructurales de partidos cuyos modelos ideológicos y organizativos fueron imitaciones mecánicamente aplicadas al país, y que en definitiva, después de varias experiencias revolucionarias en América Latina en las cuales se manifiesta la irrelevancia y la prescindencia de los partidos de clase, éstas no sean las formas y sujetos adecuados de organización y movilización. Aunque el populismo como horizonte político-ideológico no está superado en Bolivia ni en América Latina y sea aún, por lo tanto, el peligro de todo partido de izquierda falsamente organizado sobre el esquema de pureza de clase, no existe necesariamente una correlación directa entre la fragilidad y esterilidad de los partidos "de" la clase obrera y la fuerza del movimiento popular. Partidos

21. Alain Touraine, **La sociedad dependiente**, Ed. Siglo XXI, México 1979, p. 96.

de "vanguardia" que se arrogan la representación homogénea de una supuesta clase obrera 'pura' y la influencia del populismo como movimiento interclasista que disuelve la cuestión de la hegemonía de la clase obrera en aras del 'pueblo' y de la 'nación': Esta dicotomía histórica parecería ser más bien la expresión de dos caras de la misma moneda. Y por lo mismo, el vigor del movimiento popular no encarna necesariamente el avance político-ideológico de los partidos de izquierda.

La crisis nacional que se produjo a raíz del golpe de Estado de noviembre de 1979 fue precisamente una coyuntura singular y una piedra de toque que demostró la incapacidad e insuficiencia estructural de los partidos de izquierda. La UDP, el frente más importante, brilló por su fracaso o más bien esterilidad para la organización y orientación de la resistencia popular al golpe.²² No es ninguna casualidad entonces que esta resistencia haya sido impulsada y canalizada por la COB. Si los partidos y frentes democráticos, y en este caso la UDP, hubieran estado a la altura de los hechos y del desafío histórico, la crisis de noviembre no habría producido efectos desastrosos sobre ellos mismos y sobre su dubitativa y ambigua acción en el Parlamento poniendo al desnudo sus características formales y verdaderamente electorales y coyunturales, y por cierto su precariedad política.

Es una perspectiva insuficiente explicar las inconsistencias y las deficiencias político-ideológicas de los partidos a partir de la desarticulación entre las relaciones económicas y las relaciones sociales en una sociedad dependiente, y sobre todo a partir de la desarticulación interna de las propias clases sociales por la dependencia económica.²³ Esta visión por sí sola no puede dar cuenta de la historia de las trágicas condiciones de lucha del movimiento popular, del desenvolvimiento ideológico y organizativo de los partidos de izquierda en base a la aplicación mecánica de modelos hipostasiados, de la fuerza político-sindical de la COB y, en especial, del desajuste entre la tendencia hacia una movilización unitaria de las masas populares y la terca existencia de una "cultura política" en la cual prevalece el personalismo, el activismo, el apego al líder, el anti-intelectualismo, los intereses particularistas, el sectarismo, el rechazo al compromiso político y la ausencia de un sentido de "Realpolitik". Me parece, más bien, que habría que buscar, desde un enfoque flexible de la dialéctica societal, la 'lógica' interna de las formas de la sobredeterminación

22. Cf. el manifiesto autocrítico del MIR acerca del fracaso de la UDP en la crisis de noviembre, en *Presencia*, La Paz, 23 de noviembre de 1979.

23. Alain Touraine, *op. cit.*, p. 85 ss.

política, ideológica, cultural de la lucha social y los agentes políticos. Estamos lejos de este desideratum. Pero de cualquier manera es evidente que en la tradición "escolástica" de la lucha política — tradición que representa un enorme escollo —, la izquierda nacional y marxista oscilando entre consignas pragmáticas, inmediatistas, slogans de 'largo alcance', apelaciones a los sentimientos revolucionarios de las masas y la aversión a análisis teóricos de la situación concreta, por una parte, y el interés de la conquista inmediata del aparato estatal, por la otra, no ha sido capaz de desarrollar condiciones ideológico-culturales para la construcción de una alternativa hegemónica. Por el contrario, su profundo dogmatismo y espontaneísmo la han llevado a desconocer esta tarea aferrándose a una concepción determinista del proceso social que ubica las tareas urgentes mecánicamente a nivel de ideas generales sobre la transformación económica y particularmente la estatización de los medios de producción, suponiendo además que el 'resto' de los problemas serán resueltos automáticamente una vez superada la contradicción 'fundamental'. El obrerismo, al que nos referíamos, es una consecuencia política de la transposición mecánica de la correlación economicista entre lo económico y lo político. La derivación economicista de la lucha política conlleva un reduccionismo de clase totalmente inaceptable por el cual se borran las diferencias y discontinuidades entre las clases sociales y los sujetos de la acción política; al contrario "... los sujetos (las clases sociales) que existen en el nivel económico no se duplican en el nivel político; a este nivel se crean, en cambio, diferentes sujetos 'inter-clases' ...".²⁴ De esto se desprende necesariamente que "la" clase obrera no está en y por sí misma destinada ontológicamente a constituirse en sujeto estratégico de la revolución. Ni la ideología ni la política son simples 'expresiones' o 'emanaciones' de las clases sociales en virtud de su mera ubicación en el proceso productivo. Ambos son productos sustanciales de una tarea histórica de construcción política capaz de integrar a la nación con toda la complejidad de sus luchas y valores. En este sentido, y desde la perspectiva analítica de la lucha por la hegemonía, no hay ningún sujeto e ideología fuera del mismo proceso social de su constitución.

Son estas condiciones ideológicas y políticas uno de los

24. Chantal Mouffe, "Hegemonía e ideología en Gramsci", en *Arte, Sociedad e Ideología*, Nr. 5, México 1978, p. 78.

troncos más importantes y quizás más decisivos, del cual se desprende la debilidad constructiva del movimiento popular y de los partidos de izquierda. Por su unidimensionalidad tampoco basta recurrir para explicarse la debilidad constructiva del movimiento popular y los partidos de izquierda a proposiciones como la frágil implantación o escasa profundización de las relaciones capitalistas de producción, la dependencia económica, la persistencia de un sector agrario de pequeños campesinos o la heterogeneidad estructural de las clases sociales. Más bien habría que preguntarse por qué bajo estos factores el movimiento obrero y popular ha desarrollado una fuerza de oposición y jaque tan notable, que, sin embargo, está internamente atravesada y constreñida por formas ideológicas y políticas anacrónicas.

V La debilidad constructiva del campo popular: Del poder y los límites políticos de la Central Obrera Boliviana

La fortaleza y la preeminencia de los sindicatos como instrumentos de organización y movilización en la lucha de clases obedece en gran parte y es correlativa a la debilidad y a las deficiencias de los partidos y frentes de izquierda. Sería una tarea sustancial de investigación averiguar las causas históricas específicas y las implicaciones políticas de este parámetro fundamental de política nacional. Baste señalar que, en las coyunturas cruciales de confrontación entre el movimiento popular y el Estado dictatorial, fueron los sindicatos y su máximo organismo, la COB, los instrumentos decisivos. La crisis de noviembre fue una demostración reiterada de la vigencia política del sindicalismo. Sin la COB, la resistencia al golpe militar habría fracasado inexorablemente.²⁵

Como habíamos afirmado, la COB ha desarrollado una enorme capacidad de oposición, resistencia y veto a los proyectos dictatoriales de las FFAA. En dos años el movimiento popular

25. Cf. René Zavaleta, "Las masas en noviembre", en Zavaleta (comp.), **Bolivia Hoy**, Ed. Siglo XXI, México 1983. El comportamiento del movimiento sindical es visto aquí en relación a las posibilidades e imposibilidades de la democracia representativa en Bolivia. Zavaleta sostiene que el movimiento sindical incorporó la democracia representativa a su estrategia de lucha. Los acontecimientos posteriores en el gobierno de la UDP inducen, sin embargo, a relativizar seriamente esta tesis; por lo menos, respecto a las orientaciones asumidas por el liderazgo de la COB.

desbarató dos serios intentos de supresión del proceso democrático, lo que es ya en sí una verdadera hazaña histórica. Pero su línea y fuerza de avance ha estado, sin embargo, marcada por una notoria incapacidad para superar las situaciones de empate y equilibrio catastrófico, habiendo sido hasta ahora detenida en 'el umbral' del poder. Suficiente para hacer recular la política militar de control omnímodo del poder o de reconversión pseudo-democrática del poder militar, la fuerza política de la COB no es la de la construcción del sujeto político transformador, de la propuesta de una alternativa orgánica y de la conquista del poder. Y es que las crisis estatales revelan que la COB, al asumir las funciones de movilización, organización y orientación que los partidos no han podido cumplir, no ha superado las limitaciones que impiden sustituir la tarea y función propia de los partidos o frentes políticos de constituir un agente eficaz de articulación política y de transformación social, capaz de dirección real y efectiva. Debemos insinuar que la supremacía de los sindicatos en la lucha política no implica de inmediato que el objetivo de construcción de una alternativa hegemónica constituya una tarea histórica que sólo podría realizar la COB. Por otra parte, una tarea de esta naturaleza tampoco podría ser asumida por los partidos de izquierda al margen de la COB, por más que se esfuerzen en colocarse a la altura de la historia presente. Aunque es del todo falsa la disyuntiva de partidos "o" sindicatos, no es menos cierto que la tendencia más vigorosa, por lo menos, a corto plazo que se desprende de la historia política del país seguirá siendo la supremacía de la COB.²⁶

Puesto que la COB no está fuera de la crisis nacional, no es razonable tampoco suponer que su política, ideología y estructuración interna hayan superado la deficiencias de los partidos que actúan en su seno. La superioridad política de la COB no radica, como se ha dicho, en la fuerza de los partidos. Pero atravesada

26. Frente a la crisis del sistema de partidos, el rol político del movimiento sindical es fundamental. Compartimos la apreciación de Juan Carlos Portantiero que destaca al sindicalismo en su calidad de "instrumento" y "centro de agregación política" que continuaría "apareciendo globalmente como la forma principal de la identidad socio-política de los trabajadores y expresando mejor que otros la voluntad de resistencia de las masas". Cf. "Notas sobre crisis y producción de acción hegemónica", pp 29-30. Ponencia presentada en el seminario del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM sobre "Hegemonía y alternativas políticas en América Latina", Morelia, Michoacán, México, febrero de 1980.

por divergencias que expresan las posiciones políticas e ideológicas de sus miembros, particularmente a nivel del Comité Ejecutivo, la COB no consigue todavía trascender los límites de una acción impregnada por el consenso en la recusación de la derecha militar y del orden social constituido, y no por una estrategia constructiva que vaya más allá de la negación. En este sentido, la debilidad estratégica y hegemónica de la COB no es ajena a la crisis ideológica de los partidos de izquierda.

Por estas razones, la incongruencia entre la fuerza política de la COB y la incapacidad de los partidos tiende a reproducirse al interior mismo de la COB. Es inherente al vigor del movimiento, a la habilidad de movilización espontánea de las masas, extraordinaria en sí misma, la tendencia a rebasar en circunstancias críticas la línea política establecida por la COB. En la crisis de noviembre se manifestó de manera abierta el serio desacuerdo de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros, el sindicato más importante, con la suspensión de la huelga general decretada por el Comité Ejecutivo Nacional de la COB. Las discrepancias alcanzaban a las formas de organizar de la resistencia y encarar la lucha democrática. Tomando en consideración que los partidos de izquierda no articulan a los sectores populares y que la COB sí ha logrado un nivel más integrado de articulación, no obstante la dispersión y la indecisión ideológica y programática, podríamos concluir que la clase obrera no se ha convertido ni podrá convertirse en la clase expansiva de proyección hegemónica nacional que pretende la izquierda marxista. No se trata de poner en duda o subestimar la profunda implantación de la COB como eje verdadero del movimiento popular y como organización real de la mayoría nacional en torno al movimiento obrero. La cuestión central es más bien, y a esto apuntan estas reflexiones sobre la debilidad constructiva de las clases populares, que las perspectivas de aglutinación de las fuerzas nacionales y de formación tendencial del sujeto político concreto a través de la COB, que constituyen dos aspectos esenciales de la lucha por la hegemonía política, están seriamente restringidas por la imposibilidad de que la COB como movimiento sindical pueda sustituir el rol de los partidos en un proceso democrático y, además, por el aún más improbable desarrollo de una estrategia alternativa del movimiento popular; es decir de un proyecto integral realizable de desarrollo nacional fundado en un diseño de transformación socialista que la COB no ha definido hasta ahora.

Planteadas las cosas en estos términos, no sería nada convincente, aunque fuera deseable, atribuir a la COB el carácter de un bloque unitario a toda prueba. Ideológica y políticamente la

COB no está ni podría estar exenta de ambigüedades y contradicciones. Es necesario considerarlas para estimar las probables perspectivas del desarrollo de la correlación de fuerzas y del proceso de democratización. En primer lugar, la crisis de hegemonía de los partidos de izquierda ha obligado a la COB en la actual coyuntura a asumir la función política más eminente en el campo popular, si bien esta característica es un dato histórico fundacional de la COB. Sin embargo, al abarcar tareas multidimensionales en lo sindical y político, la articulación de las acciones a ambos niveles ha sido bastante ardua e incluso imposible en su dimensión estratégica. En la Declaración Política del V. Congreso de la COB en mayo de 1979 se recoge abiertamente el objetivo estratégico, proclamado en forma reiterada en los documentos fundamentales del sindicalismo boliviano: la conquista del socialismo como "aspiración irrenunciable" del movimiento popular, conquista que debe alcanzarse a través de la lucha por el ensanchamiento de la 'brecha democrática' y su articulación con un proceso de transición al socialismo.²⁷ Ahora bien, las áreas y necesidades prácticas inmediatas en las fases iniciales de esta coyuntura pusieron en el primer plano la reorganización sindical, la reivindicación salarial y la defensa del proceso democrático. En las difíciles condiciones de la transición democrática que exigían una lucha en varios frentes simultáneos, la política de la COB concentró sus fuerzas en estos objetivos y con gran éxito a nivel de la defensa del proceso democrático, pero sin poder insertarlos concretamente en los hechos en una visión integradora de la lucha democrática "y" socialista. Como afirmábamos, una estrategia específica, que trascienda los enunciados generales de articulación de la democracia y el socialismo, simplemente no existe ni se la vislumbra en su justa dimensión como proyecto a hacerse. No sólo buena parte de los partidos de izquierda, sino también tendencias anarcosindicalistas y trotskistas en la COB tienden a desconocer o a minimizar esta necesaria vinculación enfrentándose por la vía de la exclusión o de la separación abstracta al falso dilema de democracia o socialismo, enraizado en la catastrófica identificación y nivelación de fascismo y democracia representativa como dos formas en sí indistintas de la "dictadura burguesa". Aunque obviamente en condiciones sociales e históricas muy diferentes, la política boliviana plantea

27. Cf. Guillermo Lora (comp.), **Documentos Políticos de Bolivia**, Ed. Amigos del Libro, La Paz 1970; y la "Declaración Política" del V. Congreso de la COB de 1979, en: Cuadernos de Marcha, Nr. 3, México 1979.

la cuestión "eurocomunista" de la integración de las instituciones de la democracia representativa en una lucha por el socialismo que no sea la simple negación absoluta de aquella.²⁸ No creo, como sostiene Norbert Lechner en una interesante aportación sobre la necesidad de la democracia, que el dilema de ésta sea que, por un lado, "es la condición que permite el desarrollo político de la lucha de clases" y que, por el otro, "esa misma lucha cuestiona el interés general que legitima el orden"; o sea que "la vigencia de la democracia supone un consenso que el ejercicio de la democracia tiende a negar".²⁹ El "socialismo democrático" — y esta es la enorme contribución de Rosa Luxemburg lamentablemente sepultada por el marxismo dogmático —, no es la negación total de la democracia representativa, sino su superación cualitativa en el sentido de "Aufhebung".³⁰ En este sentido, la "brecha democrática" deja de ser una mera estación de paso y se convertiría en un aspecto sustancial de la lucha del movimiento obrero. Si el movimiento obrero concibiera la democracia en términos de un proceso de construcción de hegemonía y no como la imposición por parte de autodenominadas vanguardias de un conjunto de reglas o de un programa preestablecido, o sea en términos de un proyecto pluralista y un proceso abierto, no tendría sentido levantar un muro entre democracia y socialismo.

En segundo lugar, habría que destacar una de la contradic-

28. Mencionamos este tema 'eurocomunista' porque entraña una problemática de dimensión universal, válida y vigente también en el centro de las preocupaciones teóricas y prácticas que nos conciernen en América Latina. Teóricamente fue planteada esta cuestión del socialismo democrático de manera muy clara desde una perspectiva que rescata la crítica de Rosa Luxemburg a la revolución rusa, en la última obra de Nicos Poulantzas. Allí se afirma fundamentalmente la perspectiva inédita del complejo problema para evitar tanto el reformismo socialdemócrata y como la dictadura burocrática del politburo, en los siguientes términos: "Cómo emprender una transformación radical del Estado articulando la ampliación y la profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (que fueron también una conquista de las masas populares) con el despliegue de formas de democracia directa de base y el enjambre de los focos autogestionarios: aquí está el problema esencial de una vía democrática al socialismo y de un socialismo democrático". Véase **Estado, Poder y Socialismo**, Ed. Siglo XXI, Madrid 1979, p. 313-314.

29. Norbert Lechner, "De la necesidad de la democracia"; trabajo presentado al Seminario de CLACSO sobre "Las condiciones sociales de la democracia en América Latina" en San José de Costa Rica, octubre de 1978, p. 10.

30. Rosa Luxemburg, **Crítica de la revolución rusa**. Ed. La Rosa blindada, Buenos Aires 1969.

ciones más graves de la política de la COB que emana de un principio fundamental que orienta su línea práctica. Se trata del principio de "la independencia sindical" de la clase obrera y de la COB en su totalidad. Para la COB esta autonomía define tanto una posición ideológico-política que sería orgánica y libre de la influencia de cualquier régimen burgués y de sus enemigos de clase, como una actitud de recusación de todo intento político de colocar al movimiento sindical bajo el control y la 'férula' de un determinado partido político. La autonomía sindical implica pues una doble demarcación política: se traza límites claros frente a cualquier estrategia de participación, apoyo o acuerdo en relación a 'régimenes burgueses' o a los considerados pequeño-burgueses (p.e. el gobierno del General Torres); al mismo tiempo, se rechaza y excluye que algún partido de izquierda pueda asumir la dirección de la COB. Es esta posición de fondo donde convergen las tendencias anarcosindicalistas y trotskistas del movimiento obrero. Su gran arraigo debe atribuirse — a nivel ideológico entre otras cosas — a la penetrante influencia que ha tenido la fracción trotskista de Lora en las últimas décadas en la definición de la política e ideología de la COB. En la práctica, su línea sindicalista-obrerista no cae obviamente en las redes del puro reivindicacionismo económico, pero la doble delimitación anti-gobierno y anti-partido ciñe su espacio de proyección y acción política. De esta manera, aunque existe un entrelazamiento sindicatos-partidos de izquierda, la política concreta de la COB se ha guiado definitivamente por la máxima de la autonomía sindical. No es el programa o la línea táctica de los partidos los que determinan ésta política. Sus pautas siguen una lógica que, surgida de la pugna interpartidista y de la aplicación consecuente de ésta autonomía, no permite la reducción a las posiciones específicas de los partidos.

A nuestro criterio, las raíces históricas de ésta línea maestra de la COB se ubican, por una parte en la frustración histórica del movimiento popular durante el cogobierno del MNR y la COB, etapa en la cual la COB se erigió en la base social y política fundamental del MNR y se sometió en los hechos a la dirección ideológico-política de éste partido; por otra parte, en la fragmentación de los partidos de izquierda, su inorganicidad, la crisis crónica de su política e ideología, y en su peso inferior en la conducción de las luchas populares; todos ellos factores que contrastan con la experiencia de lucha unitaria bajo la dirección de la COB. Al parecer, la conclusión que se impone de lo dicho, es: Mientras en la escena de los partidos todo es dispersión y multiplicación de ideologías y organizaciones "arbitrarias" en el senti-

do gramsciano,³¹ sólo la COB parecería ser, no obstante sus limitaciones, la garantía de la acción unitaria de las clases populares.

De importancia radical en la resistencia contra la dictadura de Banzer y contra el golpe de Estado de Natusch Busch, la política de la autonomía sindical acarreó consecuencias muy negativas en la oposición cerrada a gobiernos que propiciaron aperturas políticas. Es decir, sirvió para sustentar ideológicamente prácticas radicalistas y maximalistas de lucha y para condenar a priori la política 'pequeño-burguesa' restringiendo peligrosamente el espacio real y posible de expansión democrática. El maximalismo de ésta posición rechaza casi ab ovo una línea de compromiso y transacción que pudiera favorecer procesos democráticos de institucionalización y acumulación de fuerza y cae por lo general en forma inexorable en la negación de procesos reales en aras de la defensa abstracta de postulados revolucionarios. No logra enlazar ambos aspectos en una táctica política que tome en cuenta la correlación de fuerzas y las tendencias favorables de la coyuntura democrática. Por otra parte, alienta una intransigente política de presiones a gobiernos, que por su naturaleza no son populares o lo son con poca fuerza propia, para la adopción de medidas político-económicas que en rigor demandarían que el propio movimiento popular se convirtiera en una fuerza estratégica del Estado. Es decir, el maximalismo, característica generalizada de las fuerzas políticas, conduce a una escisión de la lucha política y la lucha económica. Pero este maximalismo significa sobre todo que la política de la COB, por lo menos en esta última década, encierra una enorme contradicción porque, a pesar de la reiteración programática, implica la renuncia fáctica a la lucha por el socialismo que se expresó en la oposición total o la indiferencia en relación a gobiernos de apertura democrática. No obstante, el hecho de que la COB ha establecido claramente en su Declaración Política de mayo de 1979 la co-

31. Antonio Gramsci distingue entre ideologías históricamente orgánicas e ideologías arbitrarias que no crean más que 'movimientos' individuales, polémicas, etc. Cf. **El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce**, Juan Pablos Editor, México 1975, p. 58. En otro lugar se refiere a "la vanidad de los partidos" que "se puede decir que es peor que 'la vanidad de las naciones' de la cual habla Vico". "¿Por qué? Porque una nación no puede dejar de existir y en el hecho de su existencia es siempre posible considerarla, aunque sea con buena voluntad y forzando la expresión, que su existencia está plena de destino y de significación. Un partido puede en cambio no existir en virtud de una necesidad interna". Véase **Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno**, Juan Pablos, Editor, México 1975, p. 49.

nexión indispensable entre democracia y socialismo, ausente en la plataforma elaborada en el IV Congreso, persiste el fuerte y tradicional supuesto de origen trotskista de que es posible "tomar el cielo por asalto".

Lo que ha ocurrido entonces en la estrategia de la COB se puede calificar como una inversión radical: se pasó de la política de participación en el gobierno del MNR, que entrañó su supeditación político-ideológica, al extremo contrario de oposición frontal a alternativas intermedias de compromiso democrático. En lo esencial, la COB llegó a concebir desde una perspectiva fundamentalmente dogmática el compromiso político como abandono de los principios revolucionarios. De esta manera, la dimensión propiamente política de análisis y acción que considera la correlación de fuerzas y en casos precisos que así lo exigen, la aceptación negociada de acuerdos mínimos sobre cuestiones específicas sin renunciar a objetivos estratégicos, tendió a esfumarse. Siendo entonces una de la matrices que determinaron la capacidad y la fuerza política de la COB, la autonomía sindical a ultranza marca simultáneamente sus limitaciones. En coyunturas políticas abiertas e inciertas, ésta posición conlleva una autorestricción del poder de influencia sobre el proceso político y económico.

Estas reflexiones nos inducen, por último, a considerar brevemente la disociación que existe entre la lógica del programa económico de la COB, que no sólo apunta a la satisfacción de las demandas salariales de los sectores populares duramente atacados por la crisis económica, y la política de fortalecimiento del proceso democrático. Esta incongruencia reside en el hecho de que el programa económico descuida las implicaciones políticas que supone. Su aplicación plena envuelve necesariamente el control de aparato estatal, por lo tanto, impondría plantearse la cuestión del poder. Como no es posible resolver esta cuestión, por numerosas razones internas y externas, a través de la vía de "todo el poder a la COB", queda una alternativa paciente, ardua y peligrosa de negociación y transacción. Nada permite suponer que este camino 'razonable' sea fácil de emprender cuando el panorama del país es de dura y creciente polarización e intransigencia de las fuerzas políticas y sociales, y simultáneamente de agudización de la crisis económica. Por otro lado, hay que destacar que las posiciones contrapuestas y hasta este momento casi irreconciliables de la COB, el actual gobierno constitucional y las FFAA llevan cada una por su cauce a elevar obstáculos contra el proceso de democratización y contra las perspectivas de solución de la crisis económica. Como habíamos señalado al comien-

zo, las posibilidades de consolidación del proceso democrático dependen, sin embargo, de un acuerdo político sobre el programa de superación de la crisis económica que es esencial a su vez para fortalecer aquel. Todo indica que es improbable — sobre todo si se toma en cuenta todas las limitaciones impuestas por la dependencia y la vulnerabilidad económica del país —, que la crisis económica pueda ser resuelta sin atacar a fondo la raíces de la crisis política. No será posible consolidar el proceso democrático si no se logra quebrar el 'modelo' de económico implantado por el gobierno de Banzer y no se reorienta la brutal política de concentración de ingresos que este modelo encierra. Pero sería ilusorio pensar que una nueva política distributiva de ingresos por sí sola pueda contribuir a la recuperación y reforzamiento del debilitado aparato productivo, cuando lo que se hace cada vez más imperioso es la reconstitución de toda la base productiva para garantizar la acumulación de excedentes, única condición objetiva real de cualquier política distributiva. Si la solución de la crisis económica exige una lógica eminentemente política, tanto más política debiera ser la estrategia de fortalecimiento del proceso democrático. Sin embargo, con el 'paquete económico' del actual gobierno, que obedece a lineamientos de estabilización económica del FMI, impuesto además sin negociación con la COB, se hace más difícil sustentar este proceso.

VI A manera de conclusión

He hecho el intento muy fragmentario e insuficiente de interpretar la extrema fragilidad del proceso de democratización a partir de la existencia de una correlación de fuerzas antagónicas caracterizada por un equilibrio 'catastrófico' y una debilidad constructiva mutua. Es obvio que esta explicación apenas hizo algunas referencias de carácter estructural e histórico con el propósito de destacar la complejidad de las dimensiones que un análisis totalizante de una sociedad bloqueada debería abarcar. A fuerza de ser reiterativo, quisiera insistir en dos cuestiones que se derivan de lo desarrollado hasta ahora. En primer lugar, el bloque político es un fenómeno global de la escena política. También a nivel de la correlación de fuerzas en el parlamento se reproduce una división de fuerzas que elimina la posibilidad de una dirección predominante de alguno de los cuestionados frentes políticos. Pero si la antagonización de las fuerzas políticas decisivas produce una obstaculización recíproca, los márgenes de mediación institucional que exige el proceso democrático se estrechan inexorablemente. La capacidad política de los partidos, las

FFAA y la COB alcanzan para vetar y contener, pero no para dirigir, imponer y construir. Es en ésta realidad 'aporética', casi una verdadera pesadilla, en que el pensamiento democrático debe reparar e insistir para contribuir a la búsqueda de alternativas consistentes. Los opuestos extremos en el juego político no encuentran su punto de mediación, aunque en los hechos los unos estén ligados a los otros en una suerte común en el proceso mismo de democratización. La fuerza de la cosas parece imponer a los actores sociales soluciones frágiles y provisionarias de mediación de carácter militar o civil. Tres veces en una década se hicieron intentos infructuosos de mediación de esta naturaleza (Ovando, Torres y Guevara Arce) que acabaron en el fuego cruzado de la polarización política; intentos impuestos por la vigencia real de una correlación de fuerzas notablemente estática, por encima de la cabeza de los sujetos políticos y sin la aceptación real de éstos.

Aquí también se hace necesaria una conclusión importante: Los conflictos políticos parecen estar sometidos a una ambigua lógica que induce a la mediación frágil y destruye simultáneamente en forma veloz el terreno de sustentación de la propia mediación. El concepto de mediación no encierra necesariamente la trampa de la ilusión o la solución aparente de contradicciones insuperables (p.e. capital/trabajo). En la dialéctica histórica todo es mediación, es decir, articulación y conexión interna de realidades complejas y sobredeterminadas. No se debe contemplar entonces la mediación exclusivamente desde una perspectiva conceptual-teleológica o puramente ideológica como si fuera un simple fenómeno de aparente conciliación o encubrimiento falaz de contradicciones.

Partiendo de un enfoque político y de una 'lógica de la situación' o sea no anteponiendo la lógica estructural de las contradicciones económicas 'fundamentales', la mediación se constituye en un proceso sustancial de articulación de fuerzas. Y esto porque el espacio ofrecido por la correlación de fuerzas es casi una camisa de fuerza. No hay, en rigor, ninguna razón teleológica, ninguna ley histórica determinista que autorice asumir la producción inevitable de una mediación y/o superación dialéctica de los antagonismos sociales y políticos. Ahora estamos casi obligados a considerar que existen etapas históricas trágicas en las cuales la lucha política se empantana en una guerra de posiciones sin posibilidades de resolución de la crisis nacional. ¿No se encontrará Bolivia de modo fatal en una etapa semejante? ¿No estaremos sumergidos en una terrible situación de supresión de alternativas viables o de "obliteración de la historia posible"?

¿Obliteración que estaría determinada por la estructura y la dinámica de una sociedad enclaustrada en su propia crisis que, por lo tanto, no puede ni moderar sus contradicciones ni tampoco es capaz de generar fuerzas sociales de transformación cualitativa?³²

En segundo lugar, no es paradójico, si es que evitando todo reduccionismo económico y clasista aceptamos que existe una autonomía del proceso político e ideológico, que la debilidad constructiva de las clases populares persista a pesar de desarrollos objetivos del movimiento social que tendencialmente la favorecen porque representan cambios reales de trascendencia que alteran en cierto modo el panorama vigente en las dos últimas décadas. Me refiero a los siguientes desplazamientos: el resurgimiento político-organizativo autónomo del campesinado, la virtual disolución del ominoso pacto militar campesino, la integración de la más importante central campesina (la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia) a la COB; por lo tanto, la ampliación y profundización de la alianza de clases populares encarnada en la COB, y la relativa convergencia de la dinámica política urbana y rural. Estos cambios son positivos porque apuntan a un proceso de fortalecimiento democrático de los movimientos sociales que hace más difícil las condiciones internas de un nuevo golpe militar, aunque tampoco sean suficientes para desterrar este peligro. En los movimientos sociales han ocurrido entonces procesos de confluencia y unificación que abonan el terreno para la construcción de una alternativa democrática apoyada en el consenso popular. Pero el grave problema radica en que las deformaciones político-ideológicas de los partidos de izquierda y las propias limitaciones de la COB impiden una necesaria y rápida adecuación de su política a la altura de estas modificaciones. No hay signos de una tal correspondencia que permitan vislumbrar la superación del desfase entre el presente y la vigencia de una embrollada tradición política e ideológica.

Sería temerario dar cualquier tipo de respuesta conclusiva al problema fundamental de la capacidad del movimiento popular y las demás fuerzas políticas para resolver democráticamente la crisis política. El pasaje del movimiento de masas y la organización sindical a la constitución de un sujeto político articulado en un proyecto democrático real continúa en entredicho. Pero tam-

32. Cf. Florestan Fernandes, "Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina", en Florestán Fernandes, Nicos Poulantzas, Alain Touraine et alia, **Las clases sociales en América Latina**, Ed. Siglo XXI, México 1973, p. 194.

bién está en entredicho el rol de los partidos políticos. El país requiere la construcción de un orden democrático estable. Sin embargo, éste es el dilema mismo de la historia presente.

LA CRISIS DEL ESTADO Y EL SISTEMA POLITICO

Nos hace falta, en dosis iguales, la imaginación política y la sobriedad intelectual. América Latina es un continente de retóricos y de violentos — dos formas de la soberbia y dos maneras de ignorar la realidad.

Octavio Paz, *El ogro filantrópico*

Para nadie es un secreto que la crisis de la sociedad boliviana es una crisis de descomposición y desintegración política, económica, ideológica y moral. Políticamente podríamos definir este panorama como un escenario dominado por la disolución de la voluntad colectiva y la incapacidad para hacer frente a una crisis de carácter nacional. Parece que hemos llegado o vuelto a la situación que describía Sergio Almaraz hacia fines de la década de los sesenta: una situación de segregación e incomunicación colectiva que expresa la virtual disolución de la nación al mismo tiempo que la imposibilidad de la resolución de los problemas bolivianos.¹

Si esto es así, la actual crisis de la sociedad y del Estado debe ser interpretada en términos de la persistencia y la profundización histórica de una crisis orgánica permanente. En este caso la presente coyuntura se manifestaría como la fase de extrema agudización de un proceso en el cual se consuman la desarticulación social, la fragmentación ideológica y política, y caducan los cánones ideológicos y las pautas de acción política vigentes. La sociedad boliviana ha perdido — si alguna vez la tuvo — la capacidad de articulación y representación estatal de los diversos intereses y conflictos sociales. Sin embargo, la problemática crucial a dilucidar radica en el hecho notable de que la condensación de esta crisis global de la sociedad converge con el proceso de transición democrática. Y no sólo que coincide, sino que el sistema democrático instaurado en 1982 ha caído víctima de la propia crisis cuya solución supuestamente debía ser. Cuando cabía esperar que la democratización sentara las bases para una política de reconstrucción nacional, se impuso con fuerza destructiva un pluralismo pervertido de actores políticos y sociales, en permanente confrontación y mutua neutralización, que destruyó las posibilidades de elaboración colectiva de un programa democrático básico para dar solución a la crisis de Estado y a la cri-

1. Sergio Almaraz, **Requiem para una república**, La Paz 1972, p. 105.

sis económica. En efecto, los potenciales actores y las supuestas estrategias de solución fueron absorbidos y estrangulados por la crisis nacional.

Este ensayo de análisis de la crisis estatal y los problemas fundamentales que confronta la democratización del país se apoya en las siguientes hipótesis:

— Los serios problemas, dilemas y obstáculos de la democratización derivan de la existencia de una crisis global que no permite resolver, de acuerdo a modelos ideológicos y estrategias políticas tradicionales, las cuestiones centrales de la reconstrucción democrática del Estado, la superación de la inestabilidad política y la constitución de un sistema político-democrático que haga posible la solución de los conflictos a través de la negociación y el consenso.

— Esta crisis actual de descomposición de la sociedad y del Estado responde al agotamiento del Estado creado por la revolución nacional de 1952 que confluye por vía triple con la crisis de las estructuras de sustentación ideológica (crisis de la ideología del nacionalismo revolucionario), con la quiebra de sus bases y alianzas sociales y políticas y con la extenuación del modelo de desarrollo económico.

— La desintegración del Estado del 52 que comienza con los conflictos engendrados por el Plan de Estabilización de 1956 y culmina con el derrocamiento del MNR en 1964, no fue contenida ni superada por los regímenes militares ni tampoco el proceso de transición democrática ha logrado hasta ahora crear las condiciones adecuadas para la reconstrucción democrática del Estado.

A partir de estas hipótesis haré el intento de exponer en un estilo muy esquemático de argumentación tres cuestiones fundamentales que se desprenden, a nuestro modo de ver, de esta problemática:

1. La permanencia de rasgos estructurales de la crisis del Estado y el sistema político que remiten a una crisis más profunda de la sociedad que se manifiesta principalmente en la insuficiencia hegemónica de las fuerzas sociales, en la extrema debilidad de las mediaciones entre el Estado y la sociedad, en la ausencia de alternativas viables de gobierno y en la visible ingobernabilidad de la sociedad.

2. Las causas políticas e ideológicas de la descomposición de las estructuras del poder estatal establecido en 1952 y de su degeneración burocrático-militar.

3. Los problemas y los conflictos más importantes que han determinado la enorme fragilidad del actual régimen democrático y la continuidad de la crisis política.

I Elementos políticos e ideológicos de la crisis estatal

Una temática tan compleja como la crisis del Estado requiere de un análisis en base a múltiples perspectivas, sobre todo, cuando se trata de un Estado que, en el contexto latinoamericano, se caracteriza por su más elevado grado de intervención en la sociedad tanto política como económica.² Podemos estudiar la crisis estatal como crisis del pacto político de las fuerzas sociales que constituyen el equilibrio político de la sociedad, como crisis de la estructura y del funcionamiento de los aparatos burocráticos del Estado, como crisis de las formas de régimen (régimen de dictadura militar y régimen democrático), como crisis de sus bases y mecanismos de legitimación ideológica y finalmente como crisis del Estado en tanto empresa y sujeto económico.

La crisis del Estado boliviano nos plantea un desafío teórico de gran magnitud porque se despliega en todas estas dimensiones. El Estado hace aguas por todas partes y sus estructuras fundamentales se encuentran en disolución. En estas circunstancias la crisis del Estado, y no sólo la quiebra de una forma de régimen, obedece a un proceso de desintegración de la sociedad misma. Es la sociedad boliviana la que está sumergida bajo fuerzas de disgregación que ha minado su capacidad de construcción de un orden político legítimo, es decir, de resolver el problema político central que radica en la construcción de un modelo democrático que permita articular y representar a nivel del Estado y del sistema político a los actores y fuerzas fundamentales de nuestra sociedad: el movimiento popular, los sindicatos, los grupos de intereses empresariales, los partidos y las FFAA.

No se trata de reducir la realidad específica del Estado, que está materializada en los aparatos, el personal burocrático y sus empresas económicas, a los problemas de la sociedad. Sin embargo, la crisis del Estado supone la alteración drástica de un orden hegemónico que vincula la sociedad y la política. La médula de la cuestión consiste entonces en que la crisis del Estado pone al descubierto las contradicciones y los conflictos reales de la sociedad. Al enfrentarnos a esta temática, sería entonces necesaria abordar el problema de las relaciones de la sociedad con el Estado y, en definitiva, la reconstrucción de la sociedad.³

2. René Antonio Mayorga, "Bolivia dictadura militar y crisis de Estado 1971-1977", en Cuadernos Políticos, No. 20, México 1979.

3. Cf. Fernando Henrique Cardoso, "La sociedad y el Estado", en Pensamiento Iberoamericano, No. 5a, Madrid 1984.

Las pugnas y divergencias entre el gobierno de la UDP y la COB, entre éstos y la CEPB, y la grotesca proliferación de partidos políticos, son una manifestación clara de las contradicciones entre la sociedad y el Estado. Ni la sociedad logra organizarse en base a sus instituciones, ni el Estado es capaz de representar y conciliar los intereses nacionales y los intereses particulares. El proceso de democratización y el establecimiento del régimen democrático han contribuido a desentrañar los conflictos y las tendencias centrifugas de nuestras fuerzas sociales y políticas, la dispersión y la confusión de los proyectos políticos; en suma, han puesto al desnudo la persistente ingobernabilidad de una sociedad inmersa en una grave crisis de identidad nacional.

Sostenemos que la crisis de ingobernabilidad en virtud de la cual las relaciones políticas entre los diversos actores sociales y las relaciones entre la sociedad y el Estado se desenvuelven en un continuo proceso de desequilibrios y en una complicada red de neutralización recíproca y de imposiciones mutuas, reproduce la desarticulación de una sociedad que no logra recuperar a pesar de múltiples intentos su identidad política a través de la construcción de un Estado nacional, democrático y popular. Esta sociedad está desarticulada, en primer lugar, en su estructura social: las clases sociales son heterogéneas, no están consolidadas sino segmentadas y dualizadas en diferentes grupos y categorías económico-sociales que reflejan las contradicciones de un desarrollo económico caracterizado por el crecimiento del sector informal y la atrofia del sector formal. En segundo lugar, la estructura económica del país está compuesta por tres ejes (el eje minero-metalúrgico, el eje agrícola de la economía campesina y el eje agroindustrial y petrolero del oriente) no-integrados y yuxtapuestos, que no permiten un desarrollo armónico e integral. Son más bien unidades económicas que se desarrollan unas a expensas de las otras y sus dinámicas no son interdependientes. En tercer lugar, nuestra sociedad posee una amplia heterogeneidad étnico-cultural cuya riqueza no ha cristalizado en la articulación nacional diferenciada de las diversas identidades culturales y concepciones del mundo existentes. En cuarto lugar, la sociedad está desarticulada en términos políticos e ideológicos. El fuerte movimiento popular organizado en la COB, los movimientos regionales y vecinales, los sindicatos como organismos de articulación de intereses y demandas de las masas populares no tienen una expresión político-partidaria. Existe una supremacía de los sindicatos sobre los partidos y un desajuste entre las tendencias ideológicas concretas de los sindicatos y las estrategias representadas por los partidos. Las ideologías se han

autonomizado con respecto a las fuerzas sociales y la política de los partidos no representa en forma coherente y consistente la pluralidad de las demandas sociales. El sistema político está escindido entre la COB, los grupos empresariales y los partidos, y no existen principios de mediación ni reglas de juego que permitan una interacción democrática. Por otra parte, estos actores sociales y políticos están sometidos a un círculo vicioso que es producto de sus deficiencias de hegemonía. Las pugnas, que engendra el sistema político, están determinadas por dos rasgos fundamentales: el recurrente empate histórico y la debilidad constructiva de las fuerzas sociales.⁴ En quinto lugar, existe una desarticulación regional que es anterior a la revolución de 1952, cuyo proyecto nacional fue precisamente el de la integración y diversificación de las regiones marginadas por el Estado y la economía, pero que en sus actuales dimensiones y connotaciones es el producto de una distorsionada estrategia de desarrollo económico basada en la sustitución del sector minero-metalúrgico por el eje agroindustrial y petrolero del Oriente.

Esta múltiple desarticulación de la sociedad ha dado como resultado una estructura estatal extremadamente frágil. El gran proyecto histórico de la revolución de 1952, si cabe hablar de un proyecto central, fue justamente el de la construcción de un Estado nacional democrático sobre las bases de una integración política, económica, social e ideológica de las masas populares. El objetivo central explícito era terminar con la "provisionalidad del propio país" (Sergio Almaraz) y reconstruir desde abajo lo que había intentado el Estado liberal-oligárquico desde arriba. Hablar de crisis de la sociedad y del Estado significa entonces referirse al fracaso de este proyecto histórico. En efecto, en menos de tres décadas el Estado de 1952 llegó al borde de su disolución. No pudo consolidarse como Estado nacional y popular bajo la forma del régimen del cogobierno, que representaba la alianza de las clases sociales que habían hecho posible la revolución transformando la naturaleza de clase y las orientaciones políticas y económicas del Estado; por el contrario, el colapso del gobierno, como consecuencia de la destrucción de la alianza y del pacto MNR-COB y la fragmentación suicida del MNR, prepararon la plataforma del régimen de dictadura militar bajo cuyo signo se profundizó la desnaturalización del Estado democrático y popular. Se excluyó del Estado y del sistema político al proletariado

4. Véase mi ensayo "Empate histórico y debilidad constructiva: La crisis del proceso de democratización" en este libro.

minero, las masas campesinas fueron mediatizadas por el pacto militar-campesino, se abrió una larga fase de crisis de hegemonía que aún dura y las FFAA pasaron a ser la base política de un Estado que había entrado en un proceso de reducción política e ideológica que desvirtuaba los principios rectores de la revolución de 1952.

Agotado el régimen de dictadura militar después de que "pandillas" como la de García Meza provocaron el peligro de la desintegración de la propia institución armada, el proceso de transición a la democracia fue percibido en sus tendencias más significativas como un intento de recuperar y revivir los momentos constitutivos del Estado de 1952. La imagen predominante que presidió este proceso fue la de continuación de una revolución interrumpida y la de rescate de las metas históricas, los instrumentos y los métodos políticos de la revolución nacional.

Sin embargo, la reconstrucción democrática del Estado tropezó con problemas y barreras dejadas, como pesada secuela, por el derrumbe histórico del "proyecto" de la revolución nacional. Hemos recibido una suerte de herencia negativa en varias dimensiones:

— Una crisis de hegemonía que se manifestaba en la incapacidad política de las fuerzas sociales (la COB, los sectores empresariales) y los partidos para viabilizar alternativas de poder.

— Una crisis de representatividad y legitimidad del Estado y los partidos políticos.

— Una relación creciente de alienación y exclusión mutua entre el Estado y la sociedad.

— La atomización y la crisis política-ideológica de los partidos políticos cuya capacidad de convergencia y formulación de políticas alternativas no pudo ir más allá del rechazo al autoritarismo militar y de la exigencia de retorno a un sistema democrático de gobierno.

— La ausencia de alternativas políticas eficaces y viables ya sea en el contexto de una democracia representativa clásica, de un régimen democrático-popular en las líneas del populismo, o de un régimen de transformación socialista.

— Un sistema político compuesto fundamentalmente por dos actores estratégicos y decisivos — la COB y las FFAA —, en el cual predomina una correlación rígida de fuerzas que reproduce un bloqueo mutuo que no permite la construcción de un orden político legítimo pero sí la obstrucción constante. En este sistema prevalecen además formas de hacer política que siguen una lógica de la guerra y obedecen a pautas de acción que implican la imposición de objetivos y la presión por la acción directa. Por es-

tas 'reglas de juego' el sistema político es esencialmente anómico.

— Un aparato estatal abultado en sus funciones, limitado en su rol de árbitro de los conflictos sociales, de gestor de políticas y empresario económico, y sobrecargado por las demandas sociales.

— Y por último, una crisis ideológica de largo alcance que expresa paradójicamente — porque las ideologías son más resistentes —, la notoria obsolescencia y simultáneamente la vigencia de la ideología del nacionalismo revolucionario como código de interpretación de la realidad nacional, patrón de comportamiento político y estrategia de transformación de la sociedad. Esta paradoja se hace perceptible en el hecho fundamental de que las fuerzas importantes de la UDP (el MNRI y el MIR) y la oposición (el MNR) defienden la tesis de la vigencia inalterable e incontestable del nacionalismo revolucionario ya sea por la vía del entronque (el MIR) o por la vía de la recuperación del proyecto original de la revolución de 1952.

Obsoleto en los hechos como fuerza política eficaz de transformación democrática, el nacionalismo revolucionario goza de buena salud como marco de referencia ideológica en la cabeza de actores políticos relevantes. Por otro lado, el espectro de los marxistas ortodoxos y dogmáticos (la versión comunista-soviética, corrientes trotskistas y la tendencia maoista), que se reclaman de un supuesto "socialismo científico" y que se superponen a la corriente predominante del nacionalismo revolucionario, está marcado por la lacerante contradicción entre una ética política maximalista e intransigente, una lucha política que desorganiza al Estado sin proponer alternativas consistentes, y el salarialisismo y corporativismo de las reivindicaciones concretas.

Tomadas en su conjunto, las dimensiones de esta crisis societal y estatal socavan y limitan las posibilidades y perspectivas de la reconstrucción democrática del Estado y la sociedad. Obstaculizan esencialmente las perspectivas de constitución del necesario pacto democrático y de la elaboración de una política de transformaciones que incluya como elemento irrenunciable el sistema democrático-representativo. En efecto, la crisis heredada por el derrumbe del régimen del co-gobierno y profundizada por las dictaduras militares explican las grandes vicisitudes e incertidumbres del proceso democrático. ¿Es posible la reconstrucción democrática del país en el contexto de una polarización política y social y de una lógica militar en la lucha política? ¿Es posible ésta con el trasfondo de una historia política que es un encadenamiento y profundización de crisis políticas irresueltas? ¿Se hace factible el retorno al sistema democrático en el marco de un siste-

ma político caracterizado por la confrontación antagónica entre la COB y el Estado, y por la débil representatividad de los partidos políticos? ¿Se podría resolver la crisis del Estado cuando los sujetos políticos claves del proceso (COB y UDP) sostenían concepciones divergentes, incoherentes y confusas sobre la estrategia de la democratización y la significación histórica de la democracia representativa? ¿O en torno a los posibles puntos de inserción de ésta con una política populista de participación popular, de solución de la crisis económica y finalmente con una política de transición al socialismo? Pero también es indispensible preguntarse si las expectativas creadas por la democratización y las promesas de la UDP podían ser fácilmente cumplidas considerando las pautas antidemocráticas de nuestra cultura política (el caudillismo, el prebendalismo y clientelismo, el patrimonialismo, el sectarismo y la personalización de las decisiones políticas, el elitismo señorial de la clase política, las pautas de acción directa) y las estructuras del aparato estatal altamente centralizado y excluyente.

II La crisis del Estado del 52 y su degeneración militar

Hemos expuesto algunos rasgos estructurales fundamentales de la crisis del Estado y la sociedad tomando como supuesto que estamos ante una crisis histórica permanente de largo alcance cuyas raíces se ubican en el fracaso del proyecto de transformaciones del nacionalismo revolucionario. En otros términos, la división de las tres clases sociales que conformaban la base social del Estado de 1952 y la cancelación del pacto político del cogobierno entre el MNR y la COB bajo el impacto de la crisis económica y el plan de estabilización de 1956, arrojaron como resultado un proceso de deslegitimación del Estado y un vacío de poder que desembocaron en el golpe militar de 1964.

Desde una perspectiva de la construcción del Estado y de la hegemonía política, la Revolución Nacional no quedó inconclusa ni fue interrumpida⁵, por el contrario, se destruyó por contradicciones políticas e ideológicas entre el MNR y la COB, y por la imposibilidad de ejecutar una política económica de desarrollo e integración combinando la acumulación con la distribución de

5. Esto es lo que sostienen desde diversos puntos de vista Víctor Paz Estenssoro, "Contra la restauración por la Revolución Nacional", Lima 1965 (folleto), y James Malloy, **Bolivia: The Uncompleted Revolution**, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1970.

ingresos a favor de las clases populares en circunstancias en que la industria minera entraba en crisis. La revolución nacional se frustró porque se hizo imposible construir una dirección hegemónica del Estado en base a un pacto institucional entre el MNR y la COB, o del MNR sobre COB o bien de la COB sobre el conjunto de la nación. Es decir, de la revolución nacional no emergió un sistema político constituido sobre un pacto histórico entre el MNR y la COB. El Estado fue incapaz de integrar a la COB como parte sustancial de sus estructuras de dominación, pero tampoco estuvo en condiciones de gobernar contra la COB cuando se deshizo el cogobierno. Por su parte, la COB pasó a aplicar una política de oposición creciente que contribuyó a enterrar al gobierno del MNR sin proponer alternativas de poder favorables al movimiento sindical. La historia se repite ahora casi con los mismos actores aunque en escenarios y coyunturas distintas.⁶ La política de la dirección de la COB en el contexto de la crisis económica de los años cincuenta erosionó de tal manera al Estado que indujo la fragmentación del MNR y el retorno de los militares. Tiene razón Zavaleta cuando afirma que la "sobreactuación obrera" estaba desorganizando a la revolución y que la clase obrera era productora de caos, no a causa de sus reivindicaciones, sino a causa de su incapacidad para proponer y construir un orden hegemónico.⁷

Ahora bien ¿cuáles fueron las estructuras del poder estatal surgido a raíz de la revolución de 1952? ¿Se crearon las bases políticas para un sistema nacional de poder estatal? De acuerdo a James Malloy⁸, el sistema de poder fue menos significativo en la Bolivia contemporánea que en el pasado prerrevolucionario. Esta sorprendente tesis tiene muchos argumentos a su favor. La revolución nacional condujo a la conformación de una estructura de poder escindida y dispersa que sólo formalmente estaba centralizada.

Al erigirse la COB en un gobierno paralelo — aunque no fue un poder dual en el sentido clásico leninista —, que tenía un poder de decisión y veto mayor que el gobierno, y estructuras que lo convertían en un Estado dentro del Estado (como las milicias obre-

6. Véase el iluminador ensayo del sociólogo colombiano Antonio García, "Los sindicatos en el esquema de la Revolución Nacional", en su obra **Estructura social y desarrollo latinoamericano**, ICIRA/FAO, Santiago de Chile 1969.

7. René Zavaleta, "Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia 1933-1971", en Pablo González Casanova (ed.), **América Latina: Historia de Medio Siglo**, México: Ed. Siglo XXI, p. 111.

8. James Malloy, op. cit., pp. 243-279.

ras), surgió una enorme contradicción política entre un poder formal centralizado y una estructura de poder informal pero real. Se produjo una virtual desintegración del Estado nacional; en otros términos, la formación de un nuevo orden estatal no cristalizó porque no se superó la dispersión del poder real en centros de decisión locales y sectoriales (sindicatos, regiones, emergencia de élites locales, etc.) y la diseminación de los procesos efectivos de toma de decisiones.

El MNR y el movimiento popular destruyeron el orden oligárquico pero no pudieron reemplazarlo con un sistema político capaz de conciliar la necesaria centralización del poder con las tendencias centrifugas que conllevó el proceso revolucionario. Las divergencias entre el MNR, la COB y el movimiento campesino, y las disensiones internas de estas tres fuerzas, engendraron un proceso de fragmentación que dejó suspendida, virtualmente en el vacío, a una élite nacional (los cuadros de dirección del MNR) en control nominal de los centros nacionales de decisión, frente a un conjunto de poderes locales y sindicales que ejercían políticas independientes al margen del poder central.

Finalmente, las tres grandes fuerzas de la revolución se dividieron en la defensa de intereses corporativos bajo el impacto de la crisis económica iniciada en 1952. Estas fuerzas se enfrentaban como enemigos y perseguían objetivos que excluían las convergencias y las negociaciones. La revolución dio lugar a una batalla interna que fue más allá de la competencia y rivalidad entre tendencias políticas e intereses económicos diversos. Así, la desintegración del poder estatal central, la dispersión de las fuerzas políticas y sociales, y la organización espontánea de poderes concretos y localizados, convirtieron al sistema de poder en una "pugna entre soberanías fragmentadas".⁹

En estas condiciones el proyecto de construcción de un Estado nacional, democrático y popular tenía que fracasar. Cuando se fracturó la unidad del MNR y la propia COB perdió el control de los sindicatos en el segundo período de gobierno del MNR, había surgido la crisis de hegemonía creándose las condiciones políticas necesarias para la sustitución del MNR por las FFAA. La crisis del Estado era entonces inevitable porque el pacto político sustancial que hizo posible la constitución del Estado en 1952 había sido un acuerdo político entre el MNR y la COB. Una vez que se derrumbó este pacto, el Estado pudo sólo sobrevivir, sosteniéndose sobre la propia fragmentación política de las clases

9. Op. cit.: p. 253.

populares, la subordinación clientelista de los sectores campesinos y apelando a los recursos de la represión y la violencia contra el proletariado minero y fabril. La larga etapa histórica de dominación militar se establece precisamente sobre un sistema político que logró, durante más de una década, conciliar el apoyo de sectores de clase media y grupos empresariales, la cooperación del movimiento campesino y la exclusión política del movimiento obrero.

Sin embargo, lo que importa realmente destacar es que el proceso de desintegración del Estado del 52 nunca pudo ser superado. La dictadura militar, como forma de sustentación de este Estado, representaba un congelamiento de los factores políticos e ideológicos de la crisis y un intento ilusorio de resolver problemas políticos con métodos militares.

Igualmente es necesario plantear algunas preguntas que provoca la frustración del proyecto populista de 1952. ¿Fueron los límites y las debilidades de la propia ideología del nacionalismo revolucionario los que condicionaron el colapso del proyecto? La realidad del proceso demuestra que la alianza de clases no pudo contener ni mitigar las contradicciones entre las clases y sectores populares que apoyaron la revolución. El nacionalismo como principio conciliador se mostró ineficaz para trasladar las contradicciones de clase a la contradicción nación-imperialismo. La estrategia desarrollista de diversificación económica se estrelló contra los obstáculos impuestos por el bajo desarrollo industrial del país, la desarticulación económica, la dependencia externa. No pudo sobre todo armonizar una política de acumulación y diversificación con una política de distribución de ingresos. La estrategia de modernización política, económica y cultural basada en la integración de la nación y en una concepción racionalista de lo nacional que desconocía las diversas identidades étnico-culturales del país, logró éxitos muy parciales porque no logró desbaratar la fuerte vigencia de pautas de nuestra tradición política contrarias a la modernización política y cultural.

También se podría argumentar que no fue la ideología la que fracasó sino las élites políticas que la representaban o las formas específicas bajo las cuales se quiso aplicar el programa nacionalista. En todo caso, es necesario discernir los problemas centrales que han quedado vigentes derivados de la experiencia de la revolución de 1952, de las orientaciones concretas y aquellas prácticas políticas (desarrollismo, modernización imitativa, hegemonía de las clases medias, clientelismo,) que han caducado.

Pensamos que toda la estrategia de recuperación del proyecto de la revolución nacional basada en la tesis de la vigencia

inalterable del nacionalismo revolucionario ¹⁰ no puede soslayar estas cuestiones. ¿Por qué lo que no fue posible en los años cruciales de la revolución del 52 será posible en las actuales condiciones? ¿Favorecerían éstas un programa nacionalista revolucionario por la vía democrática en los mismos términos de alianza de clases bajo hegemonía de las clases medias, una estrategia de diversificación económica, etc. que en la década del cincuenta? ¿Se han transformado y renovado los liderazgos políticos en base a pautas políticas democráticas? ¿Ha sido adaptada la ideología del nacionalismo a los cambios económicos, sociales y políticos que ha sufrido el país?

El "renacimiento" de la ideología del nacionalismo revolucionario sugiere, en efecto, menos soluciones que problemas: la persistencia de la crisis de hegemonía, la continuidad de tareas nacionales y democráticas no resueltas y la construcción de alianzas y pactos políticos necesarios para la superación de la gran inestabilidad del sistema democrático. El peligro que acecha en todo movimiento de renovación es volver a los momentos culminantes de éxito del pasado y buscar así la senda perdida que abra nuevas soluciones. En este caso jamás seríamos contemporáneos de nuestro presente.

III El sistema político y la crisis del sistema democrático: Algunos obstáculos y dilemas

Partimos del supuesto de que el proceso de democratización y el régimen de la UDP no respondieron a los retos planteados por la crisis nacional. Por el contrario, se impuso ésta como una realidad indomable que obliga a pensar que nos enfrentamos a una crisis sin alternativas viables de largo alcance o a considerar que la alternativa democrática se mantiene como un cascarón o un esquema sin vida interna ante perspectivas mucho menos promisorias e inviables (el retorno a una dictadura militar, la solución socialista a través de la COB). El sistema democrático resiste ante su misma precariedad y casi contra la voluntad de fuerzas importantes. Por estas razones, es indispensable analizar los obstáculos estructurales y algunos problemas y dilemas que surgieron en la pugna entre el gobierno de la UDP y la COB impidiendo la consolidación del sistema democrático.¹¹

10. Véase el discurso de Jaime Paz Zamora en el III Congreso Nacional del MIR, La Paz, abril 1985.

11. Para un análisis más amplio consultar el ensayo "Movimientos sociales y sistema político: la crisis del sistema democrático y la Central Obrera Boliviana" incluido en este volumen.

Debemos ubicar el primer gran obstáculo en las características centrales del sistema político real que define la interacción y las reglas de juego entre las fuerzas políticas y los procesos de decisión. Se trata, en primer término, de un sistema político afectado por una grave crisis de representatividad y legitimidad. Un régimen democrático no puede funcionar si no cumple con dos requisitos esenciales: las fuerzas sociales deben ser representables a través de instituciones políticas (partidos, parlamento, etc.) y estas instituciones tienen que ser representativas.¹² Es decir, sin la institucionalización de formas representativas de la política y la delegación de poder, difícilmente es posible el funcionamiento del régimen democrático. Esto implica, por supuesto, que la democracia directa no es un principio viable ni realizable de organización global de una sociedad democrática.

Por otra parte, las instituciones representativas suponen una red de mediaciones entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, en nuestra sociedad, por razones históricas, predominan dos actores centrales que no están mediados por instituciones de este tipo; por una parte el Estado, por la otra la COB, que es un organismo representativo político-sindical sui generis.

Pero veamos los rasgos constitutivos del sistema político:

1. El sistema de partidos está sometido a una doble crisis que erosiona su representatividad. Existe una imponente fragmentación y polarización de partidos altamente sobreideologizados — sobre todo en el ámbito de izquierda — en los cuales se entremezclan ideologías muy formalizadas sin contenidos programáticos sustanciales que expresen y articulen la realidad de la problemática nacional y las fuerzas sociales, y militancias de escaso valor representativo (los taxis-partidos, los partidos-fantasmas). Actualmente existen 71 partidos de acuerdo a los registros de la Corte Electoral. Esto significa que los partidos y sus ideologías están en su gran mayoría alienados de las clases sociales, sus intereses y demandas, y que no se da una correspondencia razonable entre las clases, los movimientos sociales y los partidos.

A nivel ideológico los partidos de izquierda nacional se caracterizan por una mezcla incoherente y una yuxtaposición del nacionalismo revolucionario, que sigue siendo el código central, con el marxismo ortodoxo en sus diversas variantes. Este eclecticismo expresa la dificultad teórica y política de vincular la dimensión nacional con la problemática de las clases sociales. Tal entrelazamiento formal denota también la inconexión política entre

12. Alain Touraine, *La Parole et le Sang: Politique et Société en Amérique Latine*, Editions Odile Jacob, Paris 1988, pp. 447-451.

la fijación maximalista en los principios y objetivos estratégicos (el socialismo; cabe preguntarse cuál socialismo) y las prácticas específicas de estos partidos. En el plano de la organización y la vinculación con las clases sociales, los partidos de masa no se apoyan tanto en estructuras de mediación institucionales, ideológicas y programáticas, como en relaciones tradicionales entre líderes, caudillos y masas.

Existe, por otra parte, una polarización y disociación entre el sistema de partidos y los movimientos populares organizados en torno a la COB y la CSUTCB cuyos principios organizativos fundamentales y práctica política contemplan la autonomía sindical frente a los partidos y al Estado. La COB y la CSUTCB se definen como los organismos representativos esenciales que hacen superfluos a los partidos, lo cual no quiere decir, sin embargo, que estos no tengan influencia sobre las estrategias y prácticas políticas concretas de ambos organismos. Se podría afirmar que la COB es un escenario de la constante lucha de los partidos de izquierda por el control de los sindicatos cuya lógica de acción política trasciende, no obstante, las posiciones partidistas.

La debilidad del sistema político, incapaz de mediar entre el Estado y la sociedad civil, hace que el Estado sea el actor central y que las burocracias políticas y/o militares que llegan a controlar el aparato estatal tiendan a fusionarse con el Estado. Es decir, los actores políticos se identifican con el Estado, fenómeno que también ocurre en otros países de América Latina como México.¹³

2. La historia política del país ha producido una singular supremacía de la COB y los movimientos sociales (sindicatos, movimientos regionales, vecinales) — como organismos y factores de politización y movilización — sobre los partidos. En los conflictos y crisis políticas el adversario central ha sido el Estado (el poder ejecutivo, las FFAA) y la lógica de acción ha sido política y sindical a la vez sin obedecer directamente a una lógica partidaria. De acuerdo a la concepción de Filemón Escobar, la primacía de los sindicatos sobre los partidos entraña la fuerza y la peculiaridad única de la COB. Ante esta expresión política fundamental de las masas populares, los partidos políticos no podrían cumplir ninguna función importante. Como la COB constituye los "órganos de poder popular", los partidos de izquierda no representarían en el fondo a nadie. La práctica de estos habría llevado a la división y

13. Véase Carlos Pereyra, "Estado y Sociedad" en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (comps), **México Hoy**, Ed. Siglo XXI, México 1979, y Peter Smith, **Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México**, El Colegio de México, México 1979.

a la deformación del rol histórico de la COB puesto que hicieron de la COB su terreno de acción política para subordinarla a sus fines y transformarla en mero instrumento sindical.¹⁴

3. La disociación entre los partidos y sindicatos y la historia de una lucha frontal y antagónica entre éstos y el estado hacen extremadamente vulnerable al sistema político. Los sindicatos son las instituciones fundamentales de agregación y articulación de los intereses de las clases populares, pero no están en condiciones de suplantarse las funciones "clásicas" de los partidos (representación nacional, mediación entre Estado y sociedad, articulación programática de las demandas sociales, definición de objetivos nacionales, formación de élites dirigentes, etc.).

Existe entonces una doble deficiencia implícita en la debilidad de representación de los partidos y en la supremacía y autonomía de la COB respecto de los partidos: ni los partidos expresan a través de vínculos políticos e ideológicos coherentes a los sindicatos y los movimientos sociales; ni la COB constituye un sujeto político hegemónico capaz de sustituir plenamente a los partidos. De ahí que la COB sea menos un sujeto político que un escenario de las pugnas políticas de izquierda y un abanico de grupos de presión sindicales.

4. De la revolución de 1952 ha emergido un sistema político que está denominado por fuerzas sociales y políticas (la COB, el MNR, las FFAA) que tienen la capacidad para obstruir los proyectos de los otros pero no para imponer y construir los propios. Es decir, predomina una notoria insuficiencia de hegemonía. Ninguna clase social y fuerza política logra convertirse en dirección hegemónica, situación que provoca una neutralización continua, la eliminación de alternativas estables y la fragilidad del sistema político mismo. Por otra parte, prevalecen estructuras rígidas de interacción política que responden a una lógica militar de enfrentamiento y producen un permanente círculo vicioso entre periodos de apertura democrática y fases autoritarias.

5. Estos factores hacen que el sistema político esté fracturado en una pluralidad de centros de poder organizados en una red de intereses corporativos y fragmentados (los sindicatos, la CEPB, las burocracias del aparato y la empresas estatales, las FFAA) que persiguen intereses particularistas, encubiertos en el caso de diversos sindicatos, como el del Banco Central, en una ideología ultraradical de izquierda.

El segundo obstáculo de magnitud que, como manifestación

14. Cf. Filemón Escóbar, **Testimonio de un militante obrero**, HISBOL, La Paz 1984, p. 264 ss.

misma de la crisis del Estado, dificulta el proceso democrático, está constituido por la crisis de estructura y funcionamiento de los aparatos estatales. La estructura administrativa del Estado bajo el predominio del poder ejecutivo es fundamentalmente centralista respecto a los procesos de decisión que atañen a todas las regiones del país; centralismo que ahora está cuestionado por las demandas de descentralización y organización de gobiernos departamentales, planteadas por los movimientos regionales y los comités cívicos, que tienden a una reducción sustancial de las atribuciones del Estado central. Sin embargo, este centralismo está sustentado sobre una débil constitución del Estado nacional, fragilidad que explica las demandas regionales.

Siendo el Estado formalmente centralista muy débil ante una nación aún no integrada a escala nacional, el poder ejecutivo es a su vez igualmente débil para aplicar e imponer sus políticas ante sus propios aparatos administrativos (ministerios, por ejemplo) y ante las empresas estatales autónomas y descentralizadas que han creado burocracias con poder propio y prácticamente fuera de control fiscal y financiero del Estado, es decir, del poder ejecutivo y del poder legislativo. Quizás puede definirse esta estructura del Estado como "descentralización feudalizada". A raíz de la debilidad del gobierno de la UDP y la emergencia del poder paralelo de la COB, sindicatos como los de YPF y del Banco Central han aprovechado esta feudalización burocrática convirtiéndose en los centros de poder efectivos de las respectivas instituciones y empresas para garantizar sus intereses corporativos.¹⁵

En resumen, la estructura de la formación de poderes burocráticos en el seno del Estado es la de un corporativismo fragmentado y feudalizado que permite el funcionamiento de un pluralismo particularista de los sindicatos y las burocracias con la suficiente capacidad para imponer sus objetivos e intereses de grupo al Estado. El poder ejecutivo, por su falta de legitimidad y la erosión de su representatividad, ha quedado inerte y carente de recursos para detener estas fuerzas centrífugas en el marco de su estructura y funcionamiento.

Esta situación estructural de la organización y el funcionamiento de los aparatos y empresas estatales ocasiona su serio debilitamiento para cumplir con el rol que el Estado se atribuyó desde la revolución de 1952: el rol de gestor y planificador de la economía y además, en lo esencial, de mediador y articulador de

15. Ver Boletín CIDRE No .1. Mayo 1984: "Banco Central, Burocracia y Crisis", también "Hoy: Informe Económico", La Paz, 12 de diciembre de 1984.

los diversos y contradictorios intereses sociales.

Por estas razones, el Estado es sumamente contradictorio: formalmente centralista en lo político, está fragmentado en lo económico y es incapaz de dirigir y controlar a sus empresas económicas.¹⁶ Es también contradictorio porque se trata de un "Estado fuerte" en virtud del abultado crecimiento de sus aparatos y empresas en base a una acumulación y yuxtaposición excesiva de funciones y atribuciones que hace de su funcionamiento igualmente un proceso inconexo y caótico.¹⁷ El estado controla el 70% de las actividades económicas (en la minería, metalurgia, la agroindustria, los transportes, etc.) y es responsable de cerca del 25% de la generación del PIB; sin embargo, es, como hemos visto, débil porque el Estado y su institución rectora, el poder ejecutivo, no tiene la capacidad autónoma de formulación y ejecución de políticas, estando sometido y sobrecargado por la presión incontrolable de demandas de la sociedad (sindicatos, empresa privada, movimientos sociales y regionales) y de su misma burocracia. La tendencia estatizante de nuestra organización y política estatal desde 1952, justificada y legítima históricamente en sus orígenes, se ha desvirtuado por una burocratización total de las funciones estatales originadas sustancialmente no en requisitos racionales sino en políticas clientelistas y patrimonialistas (ante la ausencia de instituciones políticas representativas). El aparato estatal fue manejado por las fuerzas políticas que lo controlaron desde el 52 como un conjunto de prebendas y canonjías, como un instrumento de prolongación del poder personalista de líderes y funcionarios, y como una fuente de distribución de recursos financieros para estimular actividades económicas de sectores privados en detrimento de la misma economía del Estado.¹⁸

El funcionamiento de los aparatos y las empresas del Estado no obedece a normas burocráticas relativamente racionales de organización ni a criterios de productividad; prevalecen pautas

16. Cf. James Wilkie, "Public Expenditure since 1952", en James Malloy and Richard S. Thorn (eds.), **Beyond the Revolution: Bolivia since 1952**, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1971, p. 221.

17. El año 1979 fueron registradas 143 empresas estatales y semiestatales. Véase Coyuntura, Año II, No. 30, La Paz. Según el Informe Musgrave, el gobierno central era propietario en 1977 de 37 empresas; los municipios de 17; Ministerio de Finanzas, **Informe Musgrave**, Vol. I, La Paz 1978, p. 250.

18. Consúltese Harold Osborne, **Bolivia: A Land Divided**, Royal Institute of International Affairs, London 1955; René Antonio Mayorga, "National popular State Capitalism and Military Dictatorship in Bolivia 1952-1975; in *Latin American Perspectives*, vol. II, No. 2, California, USA 1978.

de comportamiento parasitario pero exigente de funcionarios e incluso trabajadores que consideran y manejan las empresas y aparatos como instituciones de "asistencia social". El predominio de la economía del sector informal y en general de las actividades terciarias ha determinado también una supremacía de la ideología terciaria con respecto a una ética del trabajo y la producción. Además, el rol central del Estado y la influencia política e ideológica del estatismo, ha fortalecido la ideología del "Estadopatcón" en la sociedad civil. A pesar o precisamente en virtud de su relación histórica de oposición y veto respecto del Estado, la sociedad, en sus segmentos más importantes, asume e impone demandas frente al Estado a partir de la ideología que percibe el Estado como al sujeto protector absoluto y responsable del desarrollo y los problemas de la sociedad. Por cierto, en una sociedad tan fragmentada y desarticulada como la sociedad boliviana, las clases y los grupos sociales se remiten o recurren al Estado en tanto marco político, económico y social exclusivo de referencia, porque no poseen fuerzas y recursos que le permitan asumir por sí misma tareas y responsabilidades que podrían ser de la sociedad civil. La democratización, si tiene algún sentido, supone precisamente una sociedad fortalecida capaz de autogobernarse a través de instituciones y organizaciones que no requieren de la tutela y el control omnímodo del Estado. Es más bien el Estado (gobierno, aparato burocrático) el que en una sociedad democrática tiene que estar sometido al control de un sistema de instituciones políticas como el parlamento.

Ningún proceso de transición del autoritarismo militar a la democracia en América Latina ha sido tan sinuoso y dramático como el boliviano. La descomposición de las dictaduras militares y el rechazo de la sociedad al ejercicio militar del poder político fue resistida por tres golpes de Estado de distintas fracciones militares después de que había fracasado el proyecto de institucionalización de la dictadura defendido por Banzer a lo largo de 1977 y 1978. Sin embargo, la unanimidad en la recusación de los regímenes militares demostrada por todas las fuerzas sociales (la COB, la CSUTCB, los empresarios, los partidos), estaba atravesada por la precariedad e incertidumbre originada en las diversas concepciones e intereses vinculados a la democratización. En efecto, los procesos de transición son necesariamente ambiguos y contradictorios porque la reconstrucción democrática de la sociedad entraña significaciones distintas e incluso antagónicas para las diversas fuerzas en juego.

Si para la UDP el concepto de transición a la democracia implicaba la liquidación del régimen militar y la reconstitución

de las instituciones públicas y jurídicas clásicas del sistema democrático-representativo, la COB expresaba profundas tendencias participativas de ampliación y profundización de la democracia orientadas a la participación de los sindicatos y las fuerzas populares en los mecanismos de decisión del aparato estatal y de las empresas públicas. En este caso, la transición democrática estaba ligada a proyectos de transformación, si bien muy esquemáticos y confusos, de la estructura política y económica del país y, por supuesto, a una participación de las masas populares en el sistema político y el Estado.

Podríamos afirmar que, al establecerse el régimen democrático de la UDP en octubre de 1982, surgía como problemática central en el escenario político del país la construcción de una democracia "participativa" que suponía la recuperación e integración de los cauces profundos de la lucha por la participación política en el sistema de la democracia representativa. La fuerza de la tradición histórica misma de la COB planteaba en los hechos la renovación y el rescate de elementos esenciales de la participación y gestión popular. De tal manera, el proceso democrático se enfrentaba a una cuestión de dimensiones históricas e inéditas en el ámbito latinoamericano: encontrar fórmulas creativas e imaginativas para conciliar las instituciones y las prácticas de la democracia representativa con formas institucionalizadas de participación y gestión democrática del movimiento sindical en los mecanismos de decisión estatales no por intermedio de los partidos de la UDP, sino de los propios organismos de la COB, es decir, los sindicatos. Si cabe hablar de "socialismo" en términos de participación democrática y no del estatismo totalitario bajo el control de una burocracia política, se podría plantear la cuestión en los términos sugeridos por Poulantzas: "Cómo emprender una transformación radical del Estado articulando la ampliación y la profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (que fueron también una conquista de las masas populares) con el despliegue de formas de democracia directa de base y el enjambre de los focos autogestionarios: aquí está el problema esencial...".¹⁹

Para los partidos de la UDP la salida de la crisis política y económica debía buscarse por la vía de la restauración de la democracia representativa conectada al proyecto de recuperación del nacionalismo revolucionario. Como los hechos han demostrado, se trató de una adición de dos modelos que no funcionó

19. Nicos Poulantzas, **Estado, poder y socialismo**. Ed. Siglo XXI, México 1980, p. 131 ss.

porque se produjo la restauración de los viejos patrones populistas y demagógicos (el clientelismo, la sectorialización partidista y fraccionalista en la conducción de los aparatos estatales, la prédica demagógica de una solución pronta de la crisis económica, la redistribución de ingresos sin base productiva).

Ninguno de los partidos de la UDP tenía una estrategia de democracia participativa más allá de declaraciones o posturas retóricas como las de Siles Zuazo al asumir el gobierno. La UDP no elaboró propuestas serias de participación popular. Por el contrario, tanto el MIR como el PCB sostenían posiciones clásicas acerca de la representación popular a través de los partidos políticos. Cuando Siles Zuazo presentó la proposición del cogobierno por primera vez en abril de 1983 tras la primera prolongada crisis de la UDP, el MIR rechazó el cogobierno con el argumento de que el gobierno era el depositario de la legitimidad política en virtud de que representaba a toda la nación siendo un desacerto pretender gobernar con la COB que constituye sólo una parte de la nación. Pero el argumento fundamental sostenía — estableciendo una distinción entre lo político y lo sindical — que la UDP era un frente político que había conquistado su legitimidad para el ejercicio del poder a través del voto nacional y no del voto sindical. Este raciocinio implicaba prácticamente que el MIR consideraba a la COB esencialmente como un instrumento y organización sindical de las masas populares que tiene funciones estrictamente sindicales, mientras que la UDP era la representación política de las masas con funciones políticas en el Estado y el sistema político.²⁰

En líneas similares se desplegaba la posición del PC en relación al movimiento popular y la COB. También el PC insistía en la relación clásica de partidos y clases sociales en su versión leninista. Apelando a supuestas leyes generales del desarrollo social y la revolución, el PC afirmaba que los ministros comunistas tenían la representación política de la clase obrera en el gobierno de la UDP. Sin negar que las organizaciones de masas pueden y tienen el derecho de actuar políticamente, el PC rechazaba igualmente el cogobierno porque veía en él una duplicación sindicalista innecesaria de la representación obrera y popular; además, porque los sindicatos no pueden, a criterio del PC, reemplazar a los partidos en sus funciones políticas. Como partido con pretensiones hegemónicas en la dimensión ortodoxa del

20. Cf. Entrevista de Klaus Meschkat con Paz Zamora (La Paz, abril 1983) en Meschkat, "Bolivien: Die Demokratie der Produzenten als Ausweg der Krise?", Hannover 1984 (Manuscrito inédito).

marxismo soviético, el PC argüía que cuando conquiste la hegemonía en el movimiento de masas, es decir, en la COB, no habría lugar para tendencias sindicalistas que quieren convertir a los sindicatos en partido.²¹

A partir de esta ausencia de una política de participación observable en el gobierno de la UDP, era imposible establecer condiciones favorables para eliminar las relaciones predominantes de exclusión, inherentes a las estructuras del Estado en relación a las masas populares. Pero tampoco los patrones ideológicos y las pautas de acción política en el movimiento popular podían abrir posibilidades para una política de convergencia dirigida a fortalecer la democracia y extenderla en el sentido de la participación.

En la COB se presentaban diversas tendencias y concepciones respecto de la democracia. Una corriente predominante defendía la democracia directa o autogestionaria en las empresas del Estado, sobre todo en la COMIBOL; otras enfatizaban la democracia participativa a través de la participación en el gobierno y de la cogestión en las empresas del Estado. Sin embargo, la política de participación en el gobierno, en términos paritarios con el gobierno de la UDP, perdió terreno en la medida que la política incoherente y pasiva del gobierno alimentó tendencias más radicales que se expresaron en el Plan de Emergencia reclamando una participación mayoritaria o preponderante. De particular relevancia fueron las concepciones en torno al significado de la democracia política.

Los sectores de ultrazquierda en la COB seguían apegados a la versión dogmática de que la democracia representativa es una forma encubierta de la dictadura burguesa y de que, por lo tanto, nada tienen que esperar de ella la clase obrera y las masas populares. Otras tendencias, como las del PC, sin descuidar la importancia de la democracia como espacio y ámbito necesario para el desarrollo de las potencialidades del movimiento popular, no abandonaron la concepción instrumentalista de la democracia. Se trataba de utilizarla para un posterior desarrollo de la llamada democracia de masas. En todo caso, en la COB predominaba una tendencia a establecer una disyuntiva entre la democracia política y la democracia social, considerando a aquella como mera democracia formal sin revalorizar su importancia para la elaboración de nuevas formas de hacer política capaces de proponer alternativas de transformación democrática.

Estas divergencias de fondo entre la UDP y la COB disminuyeron drásticamente el campo de opciones para una política

21. Boletín Informativo IPE, No. 35, La Paz 1983.

paciente e imaginativa de entrelazamiento de las instituciones de la democracia representativa con las tendencias poderosas hacia la democracia autogestionaria. En otros términos, no pudo visualizarse una estrategia de complementariedad entre ambas, así como tampoco surgieron alternativas de complementariedad entre partidos y sindicatos para la construcción de nuevos mecanismos y procedimientos de toma de decisiones. Se mantuvo más bien el divorcio entre partidos de la UDP y los sindicatos de la COB, y en ambos terrenos se ahondó la disyuntiva de partidos o sindicatos como sujetos centrales de la política. De ahí que se fortalecieron tanto las tendencias partidistas en la UDP como las tendencias sindicalistas en la COB.

El principio ideológico fundamental de la práctica política de la COB es el de la autonomía de clase y autonomía político-sindical en relación al Estado y los partidos. Habida cuenta de que la COB aplicó desde el inicio del régimen democrático esta política de autonomía, se impusieron serias limitaciones al funcionamiento del sistema democrático cuya condición básica es un mínimo de representatividad de los partidos políticos. Esta política es de extraordinaria eficacia en la oposición contra regímenes dictatoriales, pero da lugar a una estrategia escisionista y maximalista en coyunturas democráticas cuando la COB antepone sus objetivos estratégicos en el contexto de una política que no permite la transacción y la negociación, es decir, una vinculación entre la política concreta y la adhesión a los objetivos finales. Las derivaciones políticas del VI Congreso de la COB ponen al descubierto las insuficiencias y los peligros de una inversión política radical respecto a la política de defensa del proceso democrático que llevó a cabo la COB desde 1978 hasta 1982. El maximalismo en la política, el "neopirismo", según Filemón Escóbar,²² produce efectos contrarios: no se amplía ni se profundiza la democracia, sino que se la debilita concluyendo además en la defensa de posiciones gremialistas y salarialistas. Es decir, el discurso ultraradical de "socialismo ya" o de "todo el poder a la COB" no sólo distorsiona la democracia, sino encubre y justifica una política salarialista en los hechos. La contradicción entre ideología y política democrática no podría ser más flagrante. Las dos huelgas generales de noviembre de 1984 y marzo de 1985 no llevaron a la profundización de la democracia. El retorno a la tradición anti-estatal e insurreccionalista ha provocado más bien las más graves derrotas políticas en la historia de la COB. La dirección sindical del CEN demostró que la integración

22. Filemón Escóbar, op. cit., p. 265.

de la democracia representativa a la estrategia democrática de la COB que fue el hecho más sobresaliente en el proceso de transición — un viraje histórico según René Zavaleta —²³ fue superficial e incompleta. La COB volvió con pasmosa velocidad a la tradición anti-estatal y maximalista que desconoce la relevancia de las aperturas democráticas.

Bajo las condiciones e ideológicas señaladas era francamente imposible el acercamiento programático y práctico entre la COB y la UDP; menos posible era aún la constitución de un pacto democrático de trascendencia histórica con el objetivo de crear un sistema democrático de instituciones sólidas y superar la crisis económica transformando o reformando el modelo económico vigente. Sin embargo, era el pacto democrático entre la UDP y la COB la clave central del proceso y la condición indispensable para las perspectivas de una democracia nacional y popular. Nunca se habló tanto en la historia política de las últimas décadas acerca de la convergencia, la necesidad de los acuerdos políticos y la concertación de proyectos y soluciones para la crisis. No obstante jamás fue la desunión y la disgregación más profunda. La política ejecutada en los más diversos ámbitos fue casi con regularidad el resultado de imposiciones y presiones y no de negociaciones y acuerdos. La incoherencia y la ausencia de proyectos políticos en el gobierno de la UDP fue contestada con una política constante de presiones por parte de la COB, presiones que terminaron con desgastar a ambos actores y debilitar a la izquierda en su conjunto. Las medidas importantes del régimen como la cogestión en la COMIBOL o la formación de CORACA fueron producto de la imposición de la COB y la CSUTCB. Los paquetes económicos no reflejaron una estrategia para la crisis, sino una política de respuestas coyunturales a medio camino entre el FMI y la COB, que además eran desvirtuadas en sus posibles efectos por las presiones salarialistas de la COB.

Resultado de sus momentos históricos constitutivos, las orientaciones ideológicas y políticas de la COB encierran en periodos democráticos un dilema esencial: el de la oscilación entre una política de ruptura revolucionaria inmediata y frontal, y una política de compromiso democrático que no reduce a priori las perspectivas de una democracia participativa. Cabe preguntarse si la COB ha desarrollado realmente una alternativa hegemónica de poder para radicalizar desde afuera un Estado democrático, posición que entraña una actitud de rechazo a la

23. René Zavaleta, "Las masas en noviembre", en Zavaleta (comp.), **Bolivia Hoy**, Ed. Siglo XXI, México 1983, p. 22, 41.

participación y quizás "la deslealtad hacia el Estado".²⁴

Los difíciles problemas que experimenta la democratización revelan que es una urgencia histórica tender un puente o establecer mediaciones entre alternativas disímiles de fuerzas políticas y sociales que se hallan presas en ideologías y modelos de acción herméticos y estériles. La política boliviana pone al desnudo la incapacidad de cualquier clase o fuerza política de desarrollar e imponer al resto de la sociedad un proyecto hegemónico coherente. De ahí que la lógica de un sentido común democrático sugiera que las perspectivas de la democracia no dependen de las pretensiones hegemónicas de los partidos y los sindicatos. Habría que pensar más bien en términos de la necesidad de una renovación democrática de las identidades colectivas en la perspectiva de formas políticas de reconocimiento y reciprocidad de los actores sociales. La democratización, en efecto, no está subordinada a la hegemonía de una clase o de un partido, sino requiere de la interacción de todas las fuerzas políticas fundamentales en el contexto de un sistema político que sea la expresión de pactos que incluyan a los sindicatos, los partidos, los empresarios y las FFAA, y que permita la competencia institucionalizada de acuerdo a reglas democráticas mínimas de enfrentamiento político y de solución de conflictos. La crisis nacional exige nuevos estilos políticos, nuevas formas de interpretación de la realidad, menos alienadas y más apegadas a los procesos y problemas concretos. En este sentido, los procesos electorales, siendo un recurso democrático irrenunciable, no resuelven por sí mismos los problemas que plantea la democratización.

Si contemplamos el panorama actual de la crisis política y los resultados de dos años y medio de régimen democrático en los cuales hemos experimentado la deslegitimación y el derrumbe de la UDP, la reaparición del antagonismo entre la COB y el Estado, y el extravío de la izquierda, se hace necesaria una conclusión: las probables alternativas a la crisis del Estado y a la democracia en Bolivia no serán posibles si las fuerzas políticas no asumen su propia responsabilidad en la solución de la crisis y no dejan de lado sus pretensiones hegemónicas y su sentido de omnipotencia y triunfalismo.

24. René Zavaleta, "Forma clase y forma multitud", en op. cit., p. 239.

LA DEMOCRACIA COMO PLURALISMO PERVERTIDO Y EL PROBLEMA DE LA INGOBERNABILIDAD

Without the concept of reciprocity — or better, mutual obligation, a term that does not imply equality of burdens or obligations — it becomes impossible to interpret human society as the consequence of anything other than perpetual force and fraud. Great as has been the importance of these twin forces throughout the record of human history, such an interpretation would be a manifest exaggeration.

Barrington Moore Jr., The Social Bases of Obedience and Revolt

I Introducción

El colapso del régimen democrático de la UDP que puso en serio riesgo las perspectivas de consolidación del sistema democrático ha demostrado la grave y permanente dificultad en la vida política del país para construir bases de convergencia e interacción política entre los que propugnaron e hicieron posible la transición de la dictadura militar a la democracia. Sobresalieron los desacuerdos políticos e ideológicos y los recurrentes conflictos entre las fuerzas e instituciones políticas acerca del sentido mismo de la democracia y de las orientaciones que debían tomarse para reconstruir democráticamente la sociedad y el Estado, y dar solución a la agobiante crisis económica. Todo esto revela lo que parece constituir el problema o, por lo menos, uno de los problemas sustanciales de la democratización en Bolivia: una pluralidad antagónica de percepciones y concepciones ideológicas, de proyectos y estrategias políticas acerca de los principios y las características de la reorganización democrática; y simultáneamente una lógica de conflictos y de prácticas políticas enraizadas en las orientaciones ideológicas y las pautas de la cultura política prevalecientes, que hicieron imposible, en el marco del gobierno democrático de la UDP, pactos y acuerdos políticos basados en un consenso mínimo sobre objetivos comunes y procedimientos de toma de decisiones y solución de conflictos.

Un pluralismo conflictivo y centrifugo se superpuso a la

necesaria construcción de una voluntad colectiva a la altura de la dramática crisis nacional. Ni el frente político de la UDP ni la demás fuerzas políticas y sociales (la COB, la CEPB, los partidos de oposición) pudieron formular y realizar políticas que articulen los intereses corporativos predominantes y contengan el deterioro del sistema democrático y el agravamiento de la crisis económica.

El primer hecho fundamental que debemos destacar es que el consenso alcanzado para retornar a la democracia y dar fin a un ciclo de dominación militar de casi dos décadas no pudo complementarse con un pacto político que sentara las bases para la consolidación del sistema democrático y sus perspectivas de desarrollo. Si no se establecieron acuerdos sustanciales para dar consistencia e impulso al sistema democrático, menos se pudo crear, a pesar de las prácticas discursivas, políticas e instancias de concertación social entre el Estado, los sindicatos y las asociaciones empresariales para la superación de la crisis económica.

Sin embargo, no deja de ser sorprendente que el proceso de fragmentación y "desconcertación" que debilitó y erosionó al régimen de la UDP fuera acompañado por una ideología y una penetrante retórica sobre la unidad nacional y la defensa del sistema democrático. Esta situación encierra una grave paradoja: el conflicto permanente, las divergencias y los antagonismos entre los principales actores políticos surgen y se alimentan de una ideología de la democracia, que apela ritualmente a la unidad nacional; la dispersión y la confrontación de las voluntades colectivas que desgarran la sociedad y destruyen la legitimidad del régimen democrático se producen en nombre del acuerdo nacional que pretenden alcanzar los protagonistas enfrentados con propuestas y proyectos políticos autosuficientes y prácticas políticas notablemente antidemocráticas.

Desde la instauración del gobierno democrático, los partidos de la UDP manifestaron la intención programática de promover una política amplia de acuerdos colectivos entre los factores esenciales de poder y de participación de los sectores populares en la conducción política del Estado y en las empresas estatales. Mientras la COB sostenía — abandonando una posición de reserva en los primeros meses del gobierno de la UDP — la política de 'ampliación y profundización de la democracia' a través de la participación mayoritaria en el gobierno y en la gestión e las empresas estatales, la CEPB defendía la estrategia de la concertación tripartita en el contexto de la democracia representativa para enfrentar la crisis económica. Desde diversas posiciones, los prin-

cipales actores de la escena política parecían tener plena conciencia de la necesidad de adoptar políticas de negociación, transacción y acuerdos. No obstante, las causas y los efectos de los conflictos políticos bajo el régimen de la UDP reflejan que no fueron suficientes las buenas intenciones. En los hechos, tuvieron más peso y gravitación las divergencias y contradicciones tanto dentro como fuera del gobierno de la UDP. En estas condiciones no se pudo efectuar el salto difícil y necesario hacia una eficiente política de compromisos y acuerdos entre las fuerzas fundamentales. La cuestión esencial — que suscita el proceso político y toca a la médula de la problemática global de la democracia en Bolivia —, es, por lo tanto, por qué los actores fundamentales no estuvieron en condiciones de establecer un pacto político sustancial y, en base a este pacto, elaborar mecanismos de concertación social en el plano de la política económica.

Este capítulo es básicamente un intento de dar una respuesta provisoria a esta compleja cuestión. La misma realidad de la crisis nacional exige una labor de reflexión sobre la disgregación y confrontación destructiva de los actores políticos que impidieron alternativas pactadas. De ahí que la argumentación que sustenta este examen ponga énfasis en los límites y obstáculos impuestos a la consolidación de la democracia. Con el propósito de trazar un cuadro teórico y adecuado sobre la problemática de la democracia, la participación y la concertación social, rescatamos ciertas perspectivas de análisis y premisas que subyacen al conjunto de la problemática en América Latina.

Este capítulo persigue los siguientes objetivos:

En primer lugar, se trata de hacer un breve análisis de las dimensiones esenciales de la crisis nacional partiendo de la hipótesis que ésta fue la condición de posibilidad e incluso hacia necesaria la democratización como alternativa de superación al mismo tiempo que se constituía en una formidable barrera contra las perspectivas de la democracia.

En segundo lugar, intentamos hacer un análisis de las razones que explicarían la precariedad de la recomposición democrática del sistema político y del Estado suponiendo que se insertan en las lógicas de conflicto que agravaron la crisis político-económica y provocaron la ingobernabilidad de la sociedad en el régimen de la UDP. Este objetivo requiere estudiar las orientaciones ideológicas, los proyectos y las prácticas políticas que pusieron en juego los protagonistas principales en el marco de campos específicos de conflicto.

En tercer lugar, buscamos esclarecer — mediante un rodeo analítico por el caso europeo de la concertación social — si los

supuestos teóricos que guían la discusión del tema en América Latina toman en cuenta las condiciones políticas e ideológicas que favorecen o restringen las posibilidades reales de concertación social. A fin de plantear esta cuestión en términos precisos, consideramos indispensable utilizar una diferenciación conceptual entre pacto político democrático y concertación social contra la tendencia un tanto generalizada en el lenguaje político y el análisis teórico de identificar o confundir ambos conceptos.

Partiendo de la hipótesis de que la constitución de un pacto democrático es el supuesto imprescindible para una posible concertación social, abordamos, por último, la cuestión de las posibilidades y límites de la creación del pacto democrático y del establecimiento de mecanismos de concertación social en nuestro país.

II La crisis nacional y el régimen democrático

Al asumir Siles Zuazo el gobierno, la UDP emprendía una tarea casi imposible. Las condiciones políticas no podían ser más adversas puesto que la UDP se enfrentaba a la necesidad de gobernar con un parlamento dominado por la oposición (ADN, MNR) sin contar con el compromiso político directo y manifiesto del movimiento sindical cuyos objetivos y tendencias sobrepasaban las intenciones de la UDP. La COB y la CSUTCB concedieron al gobierno a pedido de Siles Zuazo una tregua social de tres meses, pero estas organizaciones en ningún momento dejaron de insistir en su autonomía política respecto a la coalición gobernante. El respaldo de la CEPB a la democratización y al establecimiento del Congreso de 1980 tampoco implicaba una política de confianza hacia el nuevo gobierno considerado por la asociación empresarial como un régimen demasiado izquierdista y hostil a la empresa privada.

Sin embargo, la legitimidad democrática del gobierno era incontestable y la UDP parecía estar en lo cierto al abrazar expectativas acerca del apoyo de la COB. Dirigentes sindicales que eran miembros de los partidos del frente gobernantes ocupaban la mitad de las carteras — entre ellas las más importantes — del Comité Ejecutivo de la COB. Después del largo proceso de disociación y ruptura entre la sociedad civil y el Estado, impuesto por las dictaduras militares, parecía surgir la posibilidad de una reorganización democrática del Estado recuperando y ampliando sus bases sociales y fortaleciendo las estructuras de mediación y de complementariedad entre el poderoso movimiento sindical y la coalición de partidos al mando del poder ejecutivo. Por otra

parte, las FFAA se encontraban en la coyuntura más crítica y débil por su agotamiento y desprestigio políticos.

No obstante ciertas condiciones favorables al régimen de la UDP, se confirmarían las premoniciones de Siles Zuazo al asumir el poder. En su discurso inaugural, Siles Zuazo se refería a que en condiciones políticas de un parlamento opositor podía parecer un suicidio aceptar el gobierno, sobre todo si se consideraba además la situación de quiebra económica del país. La UDP, sin embargo, esperaba superar el acoso parlamentario y la desconfianza del movimiento sindical y de la empresa privada aplicando una estrategia política de negociación y conciliación de los intereses sociales y políticos en pugna. No se habló en forma explícita concertación social, pero el discurso dominante del gobierno de la UDP dejaba sentado claramente que sólo se podría superar la crisis política y la crisis económica mediante la participación de las organizaciones sindicales en la administración de las empresas estatales y la convergencia de criterios y esfuerzos entre la fuerzas políticas y sociales fundamentales del país. Tres años más tarde, el balance político de un régimen obligado a reducir su mandato constitucional en más de un año reflejaba la magnitud del fracaso de la UDP: la descomposición del propio frente que reveló ser una coalición superficial, incoherente e ineficaz, la polarización de los partidos políticos, el extraordinario agotamiento y debilitamiento del movimiento sindical, la frustración de los partidos de izquierda y la COB, la profundización de la desintegración del Estado y de las contradicciones entre éste y el movimiento popular, la pérdida de legitimidad del Estado y la agudización extrema de la crisis económica hasta llegar al borde del colapso total.

La crisis económica hacia fines de 1982 establecía un marco de condiciones muy negativas por sus características de derrumbe y constreñía seriamente las opciones para una política negociada de contención y superación. En relación al PIB, las estadísticas indican que ya en 1979 la tasa de crecimiento fue menor que la tasa de crecimiento de la población. Desde 1981 la tasa de crecimiento del PIB es negativa: en 1981 -1,1%, en 1982 -9.2%. El PIB per cápita cae durante 1981 en -4,1 %, y durante 1982 en -11,%. Las exportaciones, que habían llegado en 1980 a \$us. 1.036 millones, se reducen en 1981 a 994 millones y en 1982 a 897 millones. En 1981, la tasa de inflación había llegado a 35,5 % mientras que en 1982 ascendió a 300%. Tomando como parámetro la paridad del peso con el dólar en noviembre de 1979 (\$us. 1. \$b. 25. -), hasta fines de 1982 la tasa de devaluación había alcanzado a 1.000% (\$us. 1 = \$b. 250.-). El déficit fiscal ascendió

en 1980 a \$us. 140.9 millones y en 1981 a 259.4 millones. La deuda externa pública desembolsada era en 1981 \$us. 2.450 millones, cuyo pago de intereses equivalía al 35.5% del valor de las exportaciones, mientras que en 1982 esta deuda era de \$us. 2.373 millones y el pago de intereses representaba el 43,5% del valor de las exportaciones. En 1981, la tasa de desempleo había llegado al 9.7% y en 1982 a 12%.¹

Estas cifras demuestran las tremendas dimensiones de una crisis económica que se fue profundizando aún más por la ineficaz política económica de la UDP cuyos efectos sólo son comparables a los retrocesos económicos producidos por conflictos bélicos. Lejos de ser un simple fenómeno coyuntural, esta crisis se constituye en un verdadero derrumbe del modelo de desarrollo sustentado por la dictadura de Banzer que refuerza ciertas tendencias fundamentales de la política económica ejecutada desde 1952, como el aprovechamiento de los recursos generados por la minería estatal a expensas de ésta y a favor del desarrollo de la agricultura y de la agroindustria del Oriente. La crisis expresa también una gran descomposición del aparato productivo tanto estatal (minería, petróleo, fundamentalmente) como privado, coincide con un enorme deterioro de los precios de las materias primas en el mercado mundial y pone en cuestión el modelo "clásico" de inserción de la economía boliviana en la economía de los países industrializados. Por otro lado, en un país con un bajísimo grado de desarrollo industrial y, por consiguiente, con una población activa muy reducida incorporada a relaciones económicas del capitalismo industrial y del salario (en 1976 se estimaba que sólo el 36,4% de la PEA o sea 549.289 personas de un total de 1.510.000 estaban insertas en una relación salarial), la crisis económica estimula sobremanera el crecimiento del sector informal de la economía que en los hechos podría considerarse como un sector tanto o más importante que el formal. Esto lo demuestra un estudio recientemente realizado que destaca que, en La Paz, la ciudad más industrializada de Bolivia, el sector informal (la economía familiar, semiempresarial y de servicio doméstico) ocupa al 57% de la PEA, mientras que del 43% restante sólo el 19,2% corresponde al sector empresarial, del cual a su vez sólo el 22,5% podría ser calificado como PEA incorporada a empresas industriales.²

La desintegración del sector formal de la economía adquiere

1. Fuentes: CEPAL, Banco Central, Informe Económico Hoy.

2. Roberto Casanovas, Silvia Pabón, "Migración y mercado en La Paz," CEDLA, La Paz 1984.

también una dimensión inusitada con el crecimiento y la acumulación de poder económico del sector "clandestino" identificado con la producción y la exportación de pasta básica de cocaína cuyo valor se calcula en \$us. 1.625 millones al año, suma que duplica el valor de las exportaciones del país. Sus implicaciones políticas son suficientemente conocidas: el poder del narcotráfico asumió el control del Estado en la dictadura de García Meza. Los efectos de la economía clandestina sobre la estructura económica han sido de largo alcance. Ha incrementado la ocupación de la mano de obra campesina en el cultivo de la coca y en la producción de la pasta de cocaína, ha alimentado una especialización de la producción campesina sobre todo en las áreas tropicales y ha estimulado la lógica especulativa del comportamiento de la economía en su conjunto.

Si el contexto de las condiciones políticas y económicas que presidió el establecimiento del gobierno democrático de la UDP era adverso a sus perspectivas de consolidación y éxito, la agudización de la crisis política y económica a raíz de la propia política de la UDP y de la política del movimiento sindical, de los partidos de izquierda y de la oposición en su conjunto demostraría que el proceso de transición al sistema democrático no obedecía sólo a la crisis del régimen militar. En realidad, la democratización respondía a una profunda y compleja crisis global de las estructuras de la sociedad y del Estado emergentes en la revolución de 1952. La recomposición democrática en octubre de 1982, originada en una amplia movilización popular de los sindicatos, representaba el intento de dar una respuesta democrática y nacional "desde abajo" a esta crisis.

¿Cómo concebir esta crisis nacional en sus dimensiones esenciales? Pensamos que se trata de una crisis orgánica; es decir, de una crisis estructural de la sociedad y del Estado de largo alcance y no meramente coyuntural, en la cual se desmoronan las bases políticas del Estado, se debilitan las instituciones de la sociedad civil como los sindicatos y partidos, y los patrones ideológicos vigentes pierden su capacidad transformadora y orientadora. Estamos enfrentados a una crisis final de desagregación y descomposición de los pactos constitutivos de la sociedad y del Estado que se constituyeron como resultado de la revolución de 1952 y que — debido a la crisis irreversible del co-gobierno entre el MNR y la COB — entraron en un largo proceso de desintegración ni contenido ni superado por los gobiernos militares. En el ensayo "La crisis del Estado y el sistema político" se abordan aspectos concretos de esta problemática que es innecesario repetir. Sin embargo, creo que es imprescindible poner de relieve

que la crisis del Estado y del sistema político se caracteriza por cuatro elementos fundamentales:

- 1) Una relación de fuerzas "estática" de continua neutralización y veto recíproco entre los actores principales de la escena política (gobierno, COB, partidos políticos, FFAA). Esta relación de fuerzas hace imposible que uno de estos actores pueda imponer al resto sus proyectos e intereses (incapacidad hegemónica), pero tampoco crea condiciones para estrategias de articulación de intereses y constitución de pactos políticos.

Definido por tal situación, el sistema político, exento de sustentación en un pacto constitutivo y apoyado más en la manipulación de intereses y en la coerción, es incapaz de crear alternativas estables de gobierno, no funciona en base a reglas de juego reconocidas recíprocamente y, siendo esencialmente anómico, obedece a prácticas políticas de imposición de objetivos.

Este sistema político está además doblemente fracturado en un conjunto atomizado de partidos de débil o ninguna representatividad y por un divorcio entre los partidos y el movimiento sindical y popular que tradicionalmente ha ejercido una amplia supremacía sobre los partidos.

- 2) La debilidad constructiva de las fuerzas políticas y sociales que supone esta situación rígida y permanente de empate y bloqueo mutuo, frustra la reconstrucción de esquemas viables de poder nacional puesto que ninguna fuerza tiene la capacidad de agregación y mediación de intereses, y el conflicto político se desenvuelve en el contexto de un pluralismo fragmentado y pervertido de los sindicatos, las asociaciones empresariales, los partidos y el gobierno. En términos gramscianos, no existen clases o fuerzas sociales con capacidad de construir una dirección hegemónica sobre la sociedad.
- 3) La dispersión y neutralización política, sumada a la incapacidad hegemónica, remiten al agotamiento de las orientaciones y los esquemas ideológicos predominantes desde la década del 40 (marxistas y nacionalistas). Los códigos discursivos que prevalecen en la lucha política son obsoletos y estériles. Dominadas por una serie de mitos como el estatismo en la ideología de la izquierda marxista, estas ideologías producen discursos autoclausurados que son incapaces de responder creativamente a los múltiples problemas generados por la sociedad.
- 4) Estos tres factores confluyen en el tremendo deterioro de la

capacidad de la sociedad para responder a los problemas que ella suscita. Es decir, la complejidad de la realidad social y de la crisis nacional ha superado la capacidad ideológica y política de reducción y solución de esta complejidad. La gravedad de la crisis se manifiesta precisamente en este enorme desajuste: la sociedad boliviana ha producido nuevos problemas y realidades mientras que las ideologías del marxismo dogmático y del nacionalismo revolucionario han quedado rezagados. Por otra parte, las prácticas políticas fundadas en estas ideologías y en pautas de cultura política tradicionales son notoriamente caducas y contrarias a una resolución democrática de la crisis.

Esta crisis general del país interpuso un conjunto de barreras que marcaron puntos de partida condicionantes y limitantes, difíciles de vencer. Resultado de la oposición del movimiento popular, de los partidos políticos y demás instituciones de la sociedad civil, el retorno a la democracia se nutría de un consenso unánime en el rechazo a las dictaduras militares. El sistema de la democracia representativa se perfilaba como un ámbito político indispensable para conciliar los intereses conflictivos entre el Estado, el movimiento sindical y las organizaciones empresariales, y sentar bases democráticas a fin de resolver el problema de la recurrente falta de legitimidad y representatividad del Estado. Se hacía necesario reconstruir en términos democráticos las relaciones entre el poder estatal y las fuerzas sociales mediante un pacto político sustancial, y finalmente era urgente dar solución a la crisis económica.

La huelga general contra el golpe militar de Natusch Busch es un hito histórico en este sentido: se trata de una movilización popular sustentada por obreros, campesinos, sectores medios, etc. por la defensa del sistema democrático.

La cuestión central implícita en la transición política fue que — desde diversas concepciones y programas políticos — las fuerzas sociales consideraron la restitución de la democracia y política como opción necesaria y viable para construir respuestas sólidas a la crisis. Pero la persistencia de la crisis política y económica evidencia que el sistema democrático — a pesar de haber resistido el derrumbe del régimen de la UDP y haber hecho posible la alternativa del poder en agosto de 1985, lo cual es ciertamente un mérito histórico — tiende a quedar atrapado en la crisis orgánica a la cual trata de responder.

En perspectiva histórica es posible que no sea admisible deducir de la frustración de una efímera coalición política y de una

dirección sindical antagonizante que la crisis societal sea una tarea demasiado abrumadora e insuperable para las fuerzas políticas y sociales. Pero en un contexto de derrumbe económico y de desintegración política, social, moral e ideológica, las perspectivas de reconstrucción democrática del Estado y de la sociedad se sumergen de modo inevitable en una etapa extremadamente conflictiva e incierta de recomposición global de las relaciones de poder y de reconstrucción de los pactos políticos que dan legitimidad y sustancia al Estado. No obstante, consideramos que las posibilidades y virtualidades de la democracia política — como ámbito de despliegue de conflictos sociales y de construcción de una voluntad nacional — dependen de que los actores políticos no desconozcan ni trivialicen la magnitud de la crisis. Los conflictos y las controversias que se plantearon durante el régimen de la UDP en relación a la consolidación reflejan de modo inobjetable la insuficiencia y el carácter antagonístico de las concepciones y los métodos políticos con los cuales se quiso encarar la crisis política y económica. Una interpretación objetiva no cumpliría su finalidad crítica y esclarecedora si no lleva a cabo un necesario análisis de contrastación entre la crisis orgánica que subyace a la transición democrática, la naturaleza política e ideológica de los conflictos que agravaron esta crisis y las prácticas políticas de los actores involucrados.

III La política de los actores fundamentales: Campos y procesos de conflicto

La cuestión crucial para la democracia en Bolivia — como destacamos anteriormente — se condensaba en las perspectivas y alcances de un pacto político constitutivo entre los dos pilares fundamentales de la democratización (la COB y la UDP). El problema clave residía en construir un marco político aceptable para el gobierno y el movimiento sindical y también para los otros factores de poder como la CEPB y las FFAA, capaz de consolidar la democracia representativa integrando las profundas tendencias hacia la participación política del movimiento sindical. Aunque para una buena parte de los que impulsaron el retorno a la democracia lo esencial era la restitución de las instituciones de la democracia representativa, no se puede ignorar que las demandas de participación de los representantes sindicales de la COB y la CSUTCB en los mecanismos de decisión del Estado y en la gestión de las empresas estatales encerraban el nudo problemático más difícil de resolver.

La democratización de la sociedad, del sistema político y del

Estado en un contexto de bancarrota económica descansaba entonces en las posibilidades de desarrollar estrategias de conciliación e integración de la democracia representativa y la democracia participativa. En efecto, una solución política de largo alcance — considerada por los protagonistas del gobierno y los sindicatos como premisa central para la solución de la crisis económica — suponía una política de negociaciones y acuerdos en torno a las perspectivas de la participación política directa del movimiento sindical en la formulación y la ejecución de una política económica para la crisis. En la crucial coyuntura política que se inició en octubre de 1982, el tema predominante no era la concertación social, sino la participación política. Esto implicaba establecer los términos de un pacto político que fije tanto las orientaciones estratégicas del régimen democrático como las pautas y normas del tratamiento de los intereses económicos y los conflictos políticos.

Como veremos más adelante, la concertación social es esencialmente un mecanismo de cooperación y regulación económico-social entre los organismos sindicales, las asociaciones empresariales y el Estado para negociar acuerdos sobre políticas de gestión económica dirigidas a solucionar la crisis económica. Por su parte, un pacto político en los términos de la participación organizada de los sindicatos habría consistido en la integración democrática de la COB y la CSUTCB al poder estatal sobre la base de acuerdos políticos explícitos que habrían hecho superfluos los mecanismos de concertación, puesto que las políticas de concertación suponen negociaciones y transacciones dentro de un modelo tripartito compuesto por los sindicatos, el Estado y los empresarios. En este caso, la concertación es una instancia institucionalizada que puede ser considerada parte del sistema político-económico, pero no es en rigor una institución integral del propio aparato estatal.

Los casi tres años de complicada supervivencia del gobierno de Siles Zuazo demuestran que tanto los campos de conflicto como las lógicas de conflicto y negociación entre el Estado, los sindicatos y las asociaciones empresariales, determinados por orientaciones ideológicas y proyectos políticos divergentes y hasta antagónicos, no hicieron posible finalmente ni la constitución del pacto democrático ni la concertación social. El sistema democrático quedó suspendido en un vacío de poder resultante de la paralización mutua de los sindicatos y el Estado y, sobre todo, de la enorme debilidad del Estado no sólo para implementar sus decisiones políticas, sino también para contrarrestar el poder de imposición y veto de los sindicatos.

¿Cuáles fueron los campos de conflicto determinantes y las prácticas políticas de las organizaciones comprometidas directamente en la cuestión de la democracia y la participación (COB, Estado y CEPB)? Estrategias divergentes y encontradas constituyeron los campos y ejes de conflicto no sólo entre el régimen de la UDP, la COB y la CEPB, sino también dentro la propia coalición gobernante. Esto no es nada extraño. Los procesos de transición a la democracia encierran concepciones y proyectos múltiples en las diversas fuerzas políticas. Los conflictos políticos fundamentales se desencadenaron a raíz de tres cuestiones centrales: la democracia, la participación popular y la política estatal para encarar la crisis económica. Lo que estaba en juego eran la significación y los alcances atribuidos a estas tres dimensiones. En ningún caso pudieron ser dirimidos los conflictos políticos mediante consensos básicos. La permanencia y el ahondamiento de los conflictos — a pesar de los esfuerzos y la "buenas" intenciones — permiten más bien sostener que la imposibilidad de construir un pacto político incorporando la participación popular, y que la permanente dificultad para concertar políticas de solución de la crisis económica fueron los factores constantes del proceso político.

En relación al campo de conflicto clave de todo el proceso — la democracia y la participación popular —, se puede afirmar que tres proyectos contrarios con grados diversos de formulación ideológica y programática dominaron la escena política. En la coalición de la UDP prevalecía el proyecto de reconstruir la democracia representativa a fin de recuperar los cauces originarios de la revolución de 1952. Se trataba de aprovechar las instituciones y prácticas de la democracia representativa para reiniciar el proceso de construcción del Estado nacional. El programa de la UDP de 1980, considerado por algunos de sus integrantes como inadecuado ya en 1982, planteaba la participación popular en base a los mecanismos de la cogestión paritaria de los sindicatos en las empresas estatales.

El objetivo del cogobierno no fue previsto porque la UDP — en este orden sí que existía consenso — sustentaba la idea de que la representación popular en el Estado estaba suficientemente encarnada y garantizada en los partidos de la UDP. Estos no perdieron, hasta muy avanzada la crisis del gobierno, la convicción de ocupar realmente en términos ideológicos y políticos la posición hegemónica que creían ocupar: vivieron en un imaginario colectivo que no les permitió ver las profundas brechas existentes entre los partidos de izquierda y los movimientos populares. Si bien la participación popular en el marco de la co-

gestión paritaria era un punto programático esencial de la UDP, una vez en el gobierno, la UDP no desarrolló la voluntad ni la iniciativa política necesarias para llevar a cabo la cogestión. Muchos factores ideológicos y políticos incidieron en la incongruencia entre programa y acción política. Más adelante veremos al analizar la confrontación entre la COB y el gobierno, que no fueron sólo el desencuentro entre el programa y los partidos de la UDP o las distintas concepciones y prácticas los factores disociadores que explican las razones de la inercia de la UDP frente a esta cuestión.

En segundo lugar, podría decirse que para la COB y la CSUTCB el núcleo central de sus proyectos políticos, que coinciden notablemente en aspectos estratégicos y coyunturales a partir de marzo de 1983, consistía en la estrategia de ampliación y profundización de la democracia que concede la primera prioridad no a la defensa de la democracia representativa, sino a la utilización del espacio democrático para la instauración de instituciones que permitan la participación directa del movimiento popular organizado en los mecanismos de decisión del Estado y las empresas estatales: es decir, la participación política a través del cogobierno preponderante y de la cogestión mayoritaria. La FSTMB propone en el documento que fija las razones y orientaciones de la ocupación de la COMIBOL que el proyecto de cogestión obrera responde a la voluntad de "participación de los trabajadores en los niveles de decisión económica y en los niveles de decisión política"³ Este proyecto político-económico es de ampliación porque pretende rebasar el marco clásico de la participación política en la democracia representativa (participación electoral a través del voto y participación mediata en el gobierno y el parlamento por intermedio de representaciones partidarias) con la creación de mecanismos que aseguren la gestión económica de los organismos sindicales y la gestión política de la dirección de la COB a nivel del poder ejecutivo y los aparatos estatales. Al ampliar las esferas de representatividad y funcionamiento del aparato estatal y de las empresas públicas, la propuesta de la FSTMB propone también la 'profundización' del proceso democrático porque su proyecto de cogestión mayoritaria se inscribe en la estrategia, aprobada en el IV Congreso de la COB en mayo de 1970, de consolidar la conquista del poder político por los trabajadores y de esa manera abrir perspectivas de transformación socialista de la sociedad y del Estado.

Jorge Lazarte destaca que el programa gestor de la

3. FSTMB, "Proyecto de Cogestión obrera en COMIBOL", La Paz 1983.

FSTMB se sustenta en un discurso de poder sobre el poder: al considerarse la vanguardia del pueblo, los trabajadores mineros estiman que tienen el poder indispensable y se sienten responsables para formular propuestas políticas de alcance nacional. Por otra parte, piensan que a partir del control del poder económico de la empresa estarían en condiciones para hacer realizable su participación política organizada en el aparato estatal y cambiar por este cauce las relaciones de poder de la sociedad con el Estado.⁴

La propuesta de FSTMB, inspirada en el plan de cogestión de 1970, establece una directa correlación entre gestión mayoritaria de la COMIBOL y de otras empresas estatales y la participación en el gobierno en los términos de un cogobierno preponderante de la COB. Y no sólo plantea esta correlación, sino que establece un principio esencial de interdependencia: el cogobierno es visto como la única garantía para el éxito de la cogestión mayoritaria.

El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de la COB asume esta plataforma de acción en su plan político y económico de 17 puntos de mayo de 1983 que es ratificada y ampliada en el Plan de Emergencia de agosto del mismo año. Convertido en el pivote de la política de la COB, este plan obedece sustancialmente a un proyecto político de suplantación de la democracia representativa por el gobierno de la COB y así por la supremacía de las dirigencias sindicales en el Estado. No obstante su premeditada intención de ser una alternativa ante la crisis económica, el Plan de Emergencia no es un plan operativo pues carece de programas concretos e instrumentos adecuados para atacar los problemas cruciales de la economía como la recuperación del aparato productivo, la reducción del gigantesco déficit fiscal, una política eficiente de inversiones, entre otras cosas. Al conceder prioridad al tema de los aumentos salariales de acuerdo a la demanda del salario mínimo vital con escala móvil, no ofrece una salida plausible al problema de conciliar una nueva política de acumulación con una simultánea distribución de ingresos a favor de los sectores populares. El plan de emergencia no ofrece tampoco perspectivas de viabilidad al no reparar en las condiciones y los límites objetivos impuestos por la situación de quiebra económica de un país inmerso en una economía mundial y muy vulnerable también por su contorno geopolítico. El proyecto de la

4. Jorge Lazarte, "Cogestión y participación: Ideología y práctica del movimiento obrero" en René Antonio Mayorga (comp.), **Democracia a la deriva**, Ed. CERES/CLACSO La Paz 1987.

COB no es en primera línea un plan económico, sino una estrategia política en la cual se condensan de una manera muy heterogénea un conjunto de posiciones ideológicas y políticas que expresan, por cierto, una corriente predominante: la concepción de una recomposición democrática del Estado como resultado de la universalización de la democracia obrera en el sistema político y la estructura económica. Se trata de una orientación ideológica que resume profundas tendencias y experiencias de democracia directa en las luchas sociales del país, vinculadas a movimientos de autodeterminación de los productores en los centros de producción y de control de los poderes locales y territoriales que tienen su raíz en la diseminación del poder popular en base a los sindicatos mineros y campesinos durante el proceso revolucionario iniciado en 1952.

Esta universalización de la democracia directa como 'autodeterminación de las masas' tiende a la sustitución de los mecanismos de la democracia representativa y descarta la necesidad e importancia de instituciones representativas (partidos, elecciones, parlamento) para la constitución legítima del poder estatal a nivel nacional. Es, en efecto, una suerte de generalización del principio de determinación de la política por las relaciones de producción (la lógica de la fábrica) que insiste en la posibilidad de prescindir de mecanismos de representación y delegación nacional del poder. Es decir, el problema fundamental que plantea esta visión de democracia directa ampliada a nivel nacional es que, al concebirse como sustitución plena de la democracia "formal" no permite pensar e imaginar instituciones y prácticas que integren las tendencias de democratización social de la economía y del Estado (la democracia "participativa") con la democracia representativa. La llamada autodeterminación de las masas como principio democrático fundamental no tendría que excluir formas políticas racionalmente verificables de construcción del Estado a través de instituciones de representación y delegación del poder,⁵ si, por otro lado, quiere superar las notorias insuficiencias de una visión sindicalista que percibe el desarrollo de la democracia en función del desarrollo de la autonomía de los sindicatos obreros.⁶

Las demandas de coestión mayoritaria de la FSTMB coinciden en el tiempo con la estrategia de la CSUTCB. Afiliada a la

5. René Zavaleta, "Cuatro conceptos de democracia", en Bases, No. 1, México 1981, p. 122.

6. Juan Carlos Portantiero y Emilio de Ipola, "Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes", en Controversia, No. 1, México 1981, p. 22.

COB con intereses sociales y orientaciones ideológicas diferenciadas, la CSUTCB asume la concepción de la ampliación y profundización del proceso democrático. Para la CSUTCB estas perspectivas dependían también de la participación de los campesinos organizados en dos niveles: un primer plano se trataba de la cogestión de la CSUTCB en todos los proyectos de desarrollo elaborados por el Estado, la coparticipación en las instituciones estatales vinculadas a la política rural y la autogestión en organizaciones económicas y sociales propias de los campesinos. El segundo nivel se refería a la necesidad de la instauración del cogobierno COB/CSUTCB/UDP como garantía de las demás medidas.

Como podemos comprobar, el tema crucial del movimiento popular organizado se refería no a la concertación, sino a la participación política directa en los mecanismos de decisión del Estado. Las implicaciones y derivaciones ideológicas y programáticas de esta estrategia de participación política confluían en las posibilidades de elaborar un acuerdo constitutivo de la integración de las organizaciones sindicales al Estado democrático. En otros términos, era el pacto democrático sobre la naturaleza del Estado, el compromiso sobre el contexto institucional de las decisiones políticas, acerca del alcance y los límites de la participación, las reglas de juego y los procedimientos de solución de conflictos entre el Estado y los sindicatos, de cuya relación dependía y depende el destino de la democracia en Bolivia, el paso decisivo para afianzar las perspectivas de la democracia.

Para la CEPB la cuestión central de la democracia residía en la restauración de las instituciones de la democracia representativa en el marco definido por la Constitución Política del Estado y en la puesta en práctica de la concertación social en los términos de un esquema tripartito de conciliación de intereses entre la empresa privada, los sindicatos y el Estado. A partir de una ideología liberal clásica que concibe el rol del Estado como protector y garante de la libertad y la iniciativa individual, la preocupación de la CEPB en relación a la concertación estaba dirigida a obtener una amplia complementación y articulación de las actividades económicas del sector estatal y del sector privado buscando, sin embargo, la disminución del rol del Estado como empresa económica y la consecuente ampliación de la empresa privada a todos los campos de la actividad económica. Según la CEPB, el problema político fundamental es consolidar las estructuras de una democracia representativa exenta de los mecanismos propios a la participación política del movimiento sindical. Este rechazo a la democracia participativa en la economía y el Estado

apela — no sin razón — a la Constitución Política del Estado en vigencia. En efecto, ésta supone una gran contradicción: la Constitución no expresa las experiencias sociales participativas desde la revolución de 1952 y, como conjunto de formas del ordenamiento político-institucional del país, no ha reflejado las realidades profundas de la política nacional. El retorno a la democracia representativa, vinculada al tripartismo, resume la posición política de la CEPB.

La oposición parlamentaria concentrada en el MNR y ADN no diverge en líneas básicas de la postura de defensa de la democracia representativa como muro de contención de las fuertes demandas participativas del sindicalismo y contra sus pretensiones de ejercer el poder de Estado. Se rechaza el cogobierno por ser figura política anticonstitucional que rebasa las formas jurídicas del poder previstas por la Constitución Política del Estado. Esta posición no es muy ajena a la sostenida por los partidos de la coalición gobernante. Ninguno de ellos fue en su momento, cuando la cuestión del gobierno ocupó el centro del debate político (de abril a agosto de 1983), favorable a la participación de la COB en el poder ejecutivo. La UDP esgrimió el argumento de que detentaba la representatividad popular que hacía superflua una participación adicional de la COB en el gobierno. Igualmente apeló a la Constitución Política para desechar esta posibilidad. Las FFAA, por su parte, agotadas políticamente y arrinconadas por la demanda nacional de democratización, no tuvieron otra alternativa que plegarse a la defensa del sistema democrático. Obligadas a aceptar la democratización, las FFAA, sin embargo, apoyaron al gobierno de Siles Zuazo en todos los momentos críticos y se atuvieron al rol prescrito por la Constitución. Esto no quiere decir, por cierto, que dentro de las FFAA hubiera existido consenso absoluto en relación a la política militar en el proceso democrático.⁷

La premisa central reconocida y aceptada por todos los protagonistas políticos era que la solución política de la crisis estatal tenía que constituir la condición básica para la solución de la crisis económica. Al persistir orientaciones controvertidas en torno al sentido y los alcances de la democracia y la participación popular era inevitable que las divergencias políticas se tradujeran y desdoblaran en profundos desacuerdos acerca de la política adecuada para combatir la crisis económica. La coalición de la UDP careció de una política económica homogénea y cohe-

7. Carlos Escóbar, "Las Fuerzas Armadas y el proceso democrático", en René A. Mayorga, op. cit.

rente. No se exagera al afirmar que subestimó seriamente las graves dimensiones de la crisis y alentó falsas expectativas sobre la superación de la misma. El slogan "el hambre no espera" cayó como una pesada carga sobre sus propios gestores. Los ocho paquetes y correctivos económicos que se dictaron en los casi tres años de gobierno de la UDP, lejos de detener la crisis, la agudizaron y provocaron que el proceso económico escapara totalmente al control del Estado

Si cabe hablar de una orientación central en la política económica de la UDP, por lo menos desde las primeras medidas adoptadas en noviembre de 1982 hasta el paquete decretado en abril de 1984 en el cual se revierte la tendencia parcialmente, ésta sería la convicción de que era posible combinar una política de recuperación del aparato productivo, reducción de la tasa inflacionaria, control de precios, etc. con una política salarial de aumento de los ingresos de las capas populares. Partiendo de un diagnóstico falso de la crisis económica e ignorando datos objetivos impuestos por la realidad del país, el gobierno confió en un milagro económico que habría permitido combinar medidas de control de la crisis con una simultánea elevación del bienestar popular.⁸ Retomando viejas prácticas del nacionalismo revolucionario, se impuso un populismo salarialista que, alimentado cada vez más por el salarialismo de las demandas de la COB, terminó debilitando la economía estatal y privada. El gobierno incurrió en una gran irresponsabilidad expendiendo el gasto público al mismo tiempo que reducía los ingresos del Estado recurriendo a emisiones inorgánicas de dinero para elevar los ingresos de los trabajadores. De esta manera se dio un fuerte impulso al déficit fiscal y a la inflación. La política salarial, desprovista de una estrategia realista de reactivación del aparato productivo en permanente declinación, fue el eje de la política de la UDP; sobre todo a partir de agosto de 1983 cuando se incrementó — sobre la base del alza de los precios de los productos de exportación en el mercado mundial y de la moratoria de la deuda externa — los salarios reales por encima de la capacidad adquisitiva que éstos tenían en 1971. El tratamiento de la deuda externa es otro de los casos notorios de incoherencia de la política económica de la UDP. Algunos de los responsables de ésa apoyaron la renegociación de la deuda externa, mientras otros componentes del gobierno rechazaron públicamente que se intentaría

8. Flavio Machicado, "De la política económica de marzo 1983 - abril 1984 a la política neoliberal de agosto 1985", en Informe Económico Hoy, La Paz, 11 de noviembre de 1985.

llegar a acuerdos con la banca internacional y con el FMI. Finalmente, el gobierno concluyó adoptando la moratoria de la deuda externa con la banca privada internacional cediendo a las presiones de la COB.

El énfasis puesto en los mecanismos financieros tradicionales de devaluación, tasas diferenciales de cambio, ajuste de precios de bienes de consumo, etc. — vinculado a la política salarialista — condujo al descuido del sector productivo y del sector fiscal y estimuló más bien las actividades especulativas. Contra las intenciones deliberadas de la UDP, su política económica aceleró la desintegración del sector formal de la economía, alentó el crecimiento del sector informal y subterráneo, descapitalizó la economía estatal y empujó a la economía privada a las operaciones especulativas y la fuga de capitales.

Implícitamente, la política económica de la UDP suponía la búsqueda de acuerdos con el movimiento sindical y la CEPB. Se trató, sin una estrategia definida, de lograr puntos de convergencia favorables a los intereses en pugna, en especial a los intereses de la COB y la CSUTCB, desde que concluyó la tregua social de los cien días y en las sucesivas reacciones de las organizaciones sindicales a los diversos paquetes o correctivos desde marzo de 1983. Sin embargo, como tendremos oportunidad de analizar, ni la COB ni la CEPB quisieron o pudieron concertar políticas específicas en el campo económico. La propia política del gobierno era dual: buscaba una política de concertación pero en los hechos no lo admitía. La tentativa del MIR de crear un organismo específico de concertación social — el CONAREC —, desvirtuada por los otros integrantes de la UDP, es un ejemplo de esta dualidad. Y cuando el gobierno admitió de modo explícito la concertación social con el movimiento sindical, fue después del fracaso del intento de construir un pacto político a través del cogobierno y en una coyuntura en la cual el régimen de la UDP había pedido sus bases de sustentación social y su legitimidad.⁹

Las líneas directrices de la política económica propuesta por la COB en el plan de 18 puntos de marzo de 1983 y en el Plan de Emergencia de agosto del mismo año, implicaban una estrategia de poder cuyo objetivo central era el control estatal por la dirigencia sindical (participación preponderante en el gobierno, co-gestión mayoritaria en las empresas estatales y control de la gran empresa privada) y de esta manera el desplazamiento de la UDP de los mecanismos de decisión del Estado. Esta política

9. Cf. Discurso del presidente Siles Zuazo en Presencia, 11 de octubre de 1985.

económica destinada a enfrentar la crisis puede resumirse en tres líneas básicas: la expansión del área estatal de la economía mediante una política amplia de estatizaciones (minería mediana, banca privada, control estatal de la exportaciones, etc.) a fin de reactivar el aparato productivo, una política salarial orientada a mantener y elevar el poder adquisitivo de los salarios a través del salario mínimo vital con escala móvil, y finalmente la moratoria de la deuda externa con la banca privada internacional y la renegociación de la deuda con los organismos financieros públicos internacionales. Esta política económica establece aparentemente la prioridad esencial en la reactivación del aparato productivo y así en la recuperación de las bases de acumulación. Propone estimular básicamente el sector exportador (minería e hidrocarburos), el sector agropecuario e industrial. Sin embargo, la concepción que guió los esfuerzos de implementación de esta política se basaba en la prioridad real de la política salarial ante el creciente proceso inflacionario. A pesar de que la COB subrayaba que el único instrumento para estabilizar la moneda y contener la inflación era la reactivación de la producción, el Plan de Emergencia no dio respuesta efectiva al problema de la reducción del déficit fiscal y la recuperación económica de las empresas estatales. Por el contrario, asignó prioridad a corto plazo a las medidas salariales partiendo del supuesto de que el aparato productivo recobraría su capacidad al aumentar la demanda de bienes como efecto de un mayor poder adquisitivo de los salarios. Cabe entonces sostener que el nudo de la política económica real de la COB fue una intransigente política salarial, lo cual produjo en los hechos un trastocamiento de las prioridades y un soslayamiento de los problemas urgentes como la inflación y el déficit fiscal que planteaba la crisis económica. Aunque la COB atacaba al gobierno por adoptar medidas supuestamente impuestas por el FMI, la visión populista de poder conciliar una política de superación de la crisis económica con la elevación del poder adquisitivo de los salarios fue en realidad un principio común compartido entre la COB y la UDP hasta el programa económico de abril de 1984.

Las orientaciones de la CEPB en el ámbito de la política económica estaban determinadas fundamentalmente por el rechazo contra el predominio de lo que la CEPB llama el modelo de estatismo excluyente y el populismo salarialista sostenido por el régimen de la UDP. Según la CEPB una política económica adecuada a los requerimientos impuestos por la crisis debe contemplar una seria limitación de las actividades económicas del Estado considerado como un pésimo empresario económico, cuyo déficit fiscal estaría en el origen del proceso de desequilibrio

económico. La CEPB propone congelar el crecimiento del sector público, racionalizar sus operaciones, reducir el déficit fiscal. Exige también una delimitación clara de los sectores público y privado de la economía dentro de un sistema de economía mixta pero garantizando las actividades de la empresa privada con una perspectiva de expansión a áreas hasta ahora exclusivas del Estado. A esto añade la CEPB una propuesta de liberalización plena de las exportaciones e importaciones, implantando la libre competencia en el mercado, la renegociación de la deuda externa global y la apertura al capital extranjero en vista de la ausencia del ahorro interno destinable a la inversión, revisando la Decisión 24 del Pacto Andino. En el campo de la política salarial se sugiere la recuperación del poder adquisitivo de los salarios en base al aumento de la productividad y al establecimiento de un mecanismo de cálculo del salario mínimo de acuerdo al sistema de negociación tripartita entre el gobierno, los sindicatos y las empresas privadas previsto por convenios suscritos por Bolivia con la Organización Internacional del Trabajo.¹⁰

Enmarcada en una estricta ideología liberal, la política económica de la CEPB aspira no sólo a contener el crecimiento de la economía estatal, sino a suprimir en lo posible el rol histórico de promotor y gestor económico asumido por el Estado desde 1952. Aunque reconoce la estructura existente de economía mixta, la CEPB apunta a un crecimiento cualitativo de la empresa privada desplazando el eje central de la economía que gira en torno al Estado. Esta estrategia encierra una contradicción: la ideología del empresariado es liberal, pero sus actividades y comportamiento económico apelan constantemente a la protección estatal. En los hechos, una gran parte de la empresa privada depende de sus relaciones con el Estado. El paternalismo estatal — un referente básico del movimiento sindical — ha sido también una cobertura de la práctica real de la empresa privada cuyos sectores importantes (minería mediana, agroindustriales, etc.) se han desarrollado desde la década de los 60 al amparo del Estado.

No hay una transición política a la democracia en el contexto de una crisis global de la sociedad que no signifique importantes alteraciones de la correlación de fuerzas entre los protagonistas de la democratización; por lo tanto, que no entrañe una recomposición de las posiciones de poder de las diversas fuerzas políticas y una lucha por la redistribución de los recursos políticos y los beneficios económicos. Estas dos dimensiones de

10. CEPB, "Programa de recuperación económica", La Paz 1984.

la reconstrucción democrática constituyen campos de conflictos serios e inevitables que trascienden los límites del consenso mínimo logrado en el rechazo a la dominación militar. El problema esencial reside entonces en construir acuerdos de base entre las organizaciones democráticas, congregar a los actores fundamentales de la democratización en torno a un programa común y no dirimir los conflictos y las divergencias en un terreno de destrucción recíproca. Sin embargo, el proceso de confrontación política que se desató una vez establecido el régimen democrático y la lógica de conflictos que predominó en él provocaron la rápida erosión del régimen y de las fuerzas fundamentales de la democratización. Si partimos de la premisa de que la democracia política permite el desenvolvimiento de los múltiples conflictos e intereses sociales contenidos y reprimidos en la fase autoritaria, podríamos convenir en que no fueron tanto la diversidad de los intereses en juego y la pluralidad de los conflictos entre la UDP, la COB/CSUTCB y la CEPB la "causa prima" de la desintegración política general que produjo el proceso de confrontación, sino más bien el carácter antagónico de las orientaciones y estrategias políticas y la lógica específica de los conflictos.

Dados los campos de conflicto y las orientaciones políticas ya esbozados, trataremos, en primer término, de analizar los rasgos esenciales de la dinámica de la confrontación política entre los dos sujetos centrales — la UDP y la COB — de cuya relación e interacción política dependía el rumbo de la democracia constitucional y la naturaleza de la democracia participativa. Este proceso político puede ser dividido en dos grandes coyunturas: la primera coyuntura (de marzo a agosto de 1983) se caracteriza por una política ofensiva de la COB/CSUTCB dirigida a imponer un modelo de participación en los mecanismos de decisión del Estado y las empresas públicas que habría significado un cambio en la naturaleza del Estado al poner en manos de la dirección sindical el control del aparato estatal y desplazar a la coalición de la UDP. Esta política de acumulación de fuerzas responde a una simultánea inmovilidad e inercia del gobierno que pierde rápidamente la iniciativa política, mientras que el parlamento y la CEPB se ven relegadas a una posición subordinada en el proceso conflictivo que enfrenta a la COB y al gobierno. La segunda coyuntura (de agosto de 1983 hasta julio de 1985) es básicamente una fase de regresión del movimiento sindical en la cual la COB pasa progresivamente a una política de ruptura con el gobierno, se produce una marcada contradicción entre los objetivos radicales de la dirección de la COB y las tendencias corporativas y salarialistas de los sindicatos, y, sobre todo, tiene

lugar el agotamiento y la declinación mutua del movimiento sindical y del régimen de la UDP. En esta etapa la oposición parlamentaria asume una posición beligerante que pretende el derrocamiento de Siles Zuazo a través de un "golpe constitucional" y la CEPB condena al gobierno por el agravamiento de la crisis económica y la ausencia de conducción estatal.

Ambas coyunturas tienen en común dos marcadas peculiaridades: la acelerada descomposición del gobierno de la UDP y su notable incapacidad política para enfrentar la crisis nacional. Por otra parte, la confrontación entre un gobierno débil y un fuerte movimiento sindical estrema las bases del sistema democrático y desvirtúa las perspectivas de la participación y la concertación social. La premisa decisiva de encontrar una solución política a la crisis económica, que suponía un sólido pacto democrático entre la UDP, la COB/CSUTCB, la oposición parlamentaria y la CEPB, se convirtió en una ilusión irrealizable. Los tres meses de tregua social que precedieron a la coyuntura de ofensiva del movimiento sindical, fueron la piedra de toque para el frente de la UDP y no sería exagerado sostener que la acción política, o la falta de ella, desplegada por la UDP en esta etapa inicial selló el destino de la democracia participativa. La UDP no estuvo a la altura de las circunstancias históricas. Para empezar, la UDP no logró gobernar jamás con una coalición basada en propósitos comunes y coherentes. Fue más una superposición heterogénea de agrupaciones políticas con propuestas divergentes que llevaban a cabo políticas segregadas y sectarias de control del aparato burocrático del Estado. A la ausencia de coherencia ideológico-política se sumaba la inexistencia de un programa económico para la crisis. De tal manera, la capacidad operativa y ejecutoria de la UDP era prácticamente mínima. Aparentemente a causa del desinterés y la ineffectividad en la lucha contra el narcotráfico y los grupos paramilitares demostrada por el MNRI, la fractura de la UDP en enero de 1983 fue la ratificación "inevitable" aunque inesperada de la fragmentación ideológico-política de un frente que sólo en lo formal estaba constituido por un programa unitario y un organismo efectivo de dirección política. Pero no sería justificable afirmar que las divergencias sustanciales se ubicaban en las diferentes posiciones y predisposiciones de los partidos de la UDP en relación al compromiso con el programa y su aplicación. Es decir, no se puede suponer que el programa de la UDP era esencialmente correcto y que los errores de la UDP son atribuibles exclusivamente a la organización política y a la aplicación del programa. La ausencia de un programa eficaz y la debilidad intrínseca de la UDP como frente

eran resultado de la incapacidad de las ideologías sustentadas por la UDP para formular nuevas ideas y programas, o por lo menos para desarrollar una imagen certera de la crisis. A esto se sumó el terco predominio de un conjunto de pautas políticas tradicionales: el personalismo y el caudillismo en la conducción del poder ejecutivo, el clientelismo de los partidos en la administración de los aparatos estatales, la sobreideologización de los conflictos y la instrumentalización partidista de los recursos de poder y las fuerzas de sustentación social.

Bajo estas condiciones, la política real de la UDP se redujo a un manejo circunstancial y errático del poder que reaccionaba a los efectos de la crisis económica y la progresiva pérdida de legitimidad del gobierno, y soslayaba los problemas de fondo que afectaban la consolidación de una democracia abierta a las tendencias participativas del movimiento popular. El gobierno de la UDP desperdió la oportunidad histórica que tuvo en los primeros meses y perdió la iniciativa política cuando aún contaba con el respaldo de la COB, sus bases sociales estaban intactas y el país entero esperaba una conducción firme adecuada a los desafíos de la crisis política y económica.

El problema fundamental del sistema político boliviano es tanto la brecha existente entre el Estado y el movimiento sindical como la precaria representatividad de un sistema muy polarizado y sobreideologizado de partidos políticos. La coalición de la UDP que había obtenido en las elecciones de 1980 alrededor del 37% de los votos, estaba obligada a actuar en un terreno demasiado frágil y movedizo. Por estas razones, el gobierno debía buscar un acercamiento con la COB/CSUTCB y lograr un pacto político. En el periodo de la "tregua social" la COB/CSUTCB, no obstante oponerse al paquete económico de noviembre de 1983, dio varias muestras de apoyo abierto al régimen de la UDP. Se opuso a la labor de fiscalización obstructiva del parlamento ya en diciembre de 1982 apelando a que la oposición parlamentaria deje gobernar y desista de cuestionar la autoridad gubernamental. También cuando sobrevino la crisis de la UDP en enero de 1983, el CEN de la COB intercedió para superarla y hacer posible una política unitaria del frente gobernante. En esta oportunidad, los dirigentes de la COB hicieron referencia a fortalecer el gobierno de la UDP mediante una recomposición del gabinete que considere las expectativas del pueblo boliviano.¹¹ Sin embargo, mal podía la UDP adoptar una iniciativa política respecto a la integración de

11. Declaraciones del dirigente de la COB Oscar Sanjínés, en Presencia, 12 de enero de 1983.

las demandas participativas del movimiento popular si los partidos que la conformaban obedecían a la convicción de que la UDP constituía la representación necesaria y suficiente del movimiento popular en el Estado. La UDP carecía entonces de una propuesta política de integración democrática del movimiento obrero y campesino a las instancias decisorias del Estado. Su plan de participación democrática según el programa de 1980 no trascendía la dimensión de la cogestión paritaria en las empresas públicas. En líneas generales, el programa de 1980 no rescataba las experiencias más importantes de la participación popular desde 1952 y se daba por satisfecho con el postulado de la representatividad popular encarnada en la UDP. Lazarte destaca con acierto que, a pesar de que este programa reconoce el derecho de los trabajadores a participar en la gestión de las empresas estatales, la política de la UDP una vez en el gobierno, como se expresa en el decreto supremo No. 19264 de noviembre de 1982 referente a la creación de una comisión encargada de proponer las bases para la aplicación de la cogestión, no elaboró nunca un modelo definido de cogestión ni tampoco un modelo de democratización del poder que era lo que interesaba, como correlato necesario de la cogestión, al movimiento obrero. Es cierto que Siles Zuazo hizo saber en octubre de 1982 su predisposición a ofrecer puestos ministeriales a la COB y que Lechín en respuesta exigió ya la mayoría absoluta en el poder ejecutivo. Siles Zuazo desechó la idea, aunque por la crisis de su gobierno y ante la presión de la COB, propuso posteriormente en abril y agosto de 1983 el cogobierno, e incluso en las postrimerías de su mandato en marzo de 1985. Sin embargo, estos hechos no desmienten la constatación de que el cogobierno no fue elemento sustancial del programa de la UDP. Filemón Escóbar no exagera al sostener que ni el régimen de la UDP ni la dirección de la izquierda partidista en la COB quisieron realmente el cogobierno.¹²

La renuncia al gobierno por parte del MIR — reconocido más tarde como un grave error político al igual que el extemporáneo retorno al gabinete en abril de 1984 cuando la UDP como gobierno estaba a merced de una irreversible crisis política¹³ — y el consecuente congelamiento de la coalición demuestran que la UDP, lejos de ser una posible vía de solución democrática de la crisis estructural de la sociedad y del Estado, era un elemento im-

12. Filemón Escóbar, **Testimonio de un militante obrero**, HISBOL, La Paz 1984, p. 255; cf. también la "Autocrítica del MIR", en *Presencia*, 10 de enero de 1985 Cf. Lazarte, op. cit., p. 219.

13. Cf. Discurso de Paz Zamora en el III Ampliado del MIR, marzo 1985.

portante más de la aceleración de esta crisis.

Es la propia UDP, quien, al llevar a cabo una franca política de autodestrucción, socava la legitimidad del régimen democrático y provoca un creciente vacío de poder. Si la coalición gobernante no estuvo en condiciones de diseñar e implementar políticas conjuntas, menos probable había de ser llegar a acuerdos sustantivos entre una mutilada UDP y la COB. Es remarcable el hecho que la coyuntura de ofensiva del movimiento sindical coincide con un debilitamiento y la ausencia de iniciativa del gobierno. Los correctivos a la política económica de marzo de 1983 encuentran una oposición sindical dispuesta a realizar sus propios objetivos a través de la acción directa y la presión de masas. Se trata de una oposición que no se cierra a la negociación con el gobierno, pero que expresa claramente su voluntad de imponer el terreno y las condiciones de la negociación. Como se sabe, la COB y la CSUTCB confluyen en una iniciativa política de participación directa a nivel político y económico de acuerdo a estrategias autónomas que responden a acciones ejecutadas por los sindicatos de base. La FSTMB exige la cogestión mayoritaria en COMIBOL y la instauración del cogobierno de mayoría obrera; la CSUTCB se radicaliza simultáneamente accediendo a demandas espontáneas y localizadas y exige la cogestión campesina.

Esta coyuntura plantea de manera por demás nítida que el campo de confrontación política que cerca al régimen democrático estaba delimitado por las demandas de participación popular en el Estado y no por la concertación tripartita que juega más bien un rol subordinado en el discurso gubernamental y es abiertamente rechazada por la dirigencia sindical. En esta coyuntura se perfilan la confrontación de posiciones y orientaciones irreconciliables y el progresivo distanciamiento entre el gobierno y la COB. En base a una resolución original de la FSTMB, la COB exige al gobierno la pronta vigencia de la cogestión mayoritaria en COMIBOL y la participación preponderante en las decisiones políticas bajo la condición que el gobierno introduzca una reorientación plena de su política. Enfrentado al hecho consumado de la ocupación de los centros mineros por los trabajadores de la FSTMB, el gobierno que empieza acusando esta acción como obra de dirigentes anarcosindicalistas, es finalmente obligado a aceptar la cogestión mayoritaria. Paz Zamora se opone a la cogestión obrera con el argumento de que es anti-constitucional.¹⁴ Resuelto este conflicto, sin embargo, por la

14. Declaraciones de Paz Zamora en Presencia, 1º de mayo de 1983.

vía de la imposición sindical ratificado por un decreto-ley del gobierno en octubre de 1983, las propuestas divergentes sobre el cogobierno de la UDP y de la COB no logran ser superadas. El plan de cogobierno fracasa porque el gobierno no estaba dispuesto a aceptar las líneas directrices del Plan de Emergencia de la COB que habría significado la subordinación política de la UDP a la COB. Tampoco la dirección sindical estaba abierta a participar en el poder ejecutivo de acuerdo a las condiciones ofrecidas por la UDP: cogobierno paritario, aumentos salariales sin escala móvil, mantención de las operaciones de la banca privada y de la minería mediana, etc. El CEN de la COB supeditaba su participación — preponderante — a la posibilidad de ejecutar su propio programa político.

La segunda coyuntura en el proceso de confrontación entre el gobierno y la COB está definida por el término de la ofensiva de la COB dirigida a implantar mecanismos de poder autónomo en el Estado. Una creciente alienación entre ambos caracteriza esta etapa y su rasgo distintivo es una 'oposición negociadora' de la COB que intenta establecer su poder de veto a las decisiones adoptadas por el gobierno. En sucesivas oportunidades, a raíz del empeoramiento de la situación económica y de nuevos paquetes económicos, sobre todo, de las medidas tomadas en abril de 1984, la COB demuestra que conserva su tradicional capacidad de frustrar los proyectos del Estado. No es capaz de llevar a cabo una estrategia constructiva de transformación del poder, pero sí de vetar las iniciativas del poder ejecutivo erigiendo factualmente un poder paralelo ante el cual el gobierno de la UDP se vio inermes. Así por ejemplo, Siles Zuazo acepta contra su voluntad la moratoria de la deuda externa contraída con la banca privada internacional en mayo de 1984. Tampoco tiene la capacidad de ejecutar reformas de orden financiero previstas por el paquete económico de abril de este año en virtud de la oposición del sindicato del Banco Central. Por el contrario, la COB desconoce el gabinete económico de Siles Zuazo y logra imponer negociaciones directas con el Presidente. Pero esta fase es en realidad de regresión porque los fallidos intentos de imponer la aplicación del Plan de Emergencia — a través de varias huelgas de hambre y huelgas generales a lo largo de 1984 — revelan la disociación entre las metas políticas y los objetivos corporativos y salarialistas de los sindicatos. La frustración del cogobierno pone de manifiesto la debilidad de la COB como sujeto político capaz de llevar a cabo un proyecto nacional de transformación social y estimula su fortaleza como actor corporativo y grupo de presión que coordina las reivindicaciones salariales de sus sindicatos miembros. Una vez

diluida la estrategia política de la COB y también de la CSUTCB, la práctica sindical se despliega preferentemente en el ámbito de las demandas salariales y las exigencias corporativas. La CSUTCB se repliega a una práctica gremialista que desvirtua el proyecto de CORACA, estimula la clientelización interna y debilita la representatividad de los cuadros sindicales, incluso renuncia a sus planteamientos programáticos en el seno de la COB. No obstante, habría que subrayar que la CSUTCB — en contraste con la COB — apoya claramente una política de integración al Estado a través del cogobierno y la cogestión paritaria, aún en momentos de absoluto deterioro del gobierno de Siles Zuazo como en marzo de 1985 cuando éste vuelve a hacer una propuesta de cogobierno que es rechazada por la COB.

Los reiterados embates de la COB para lograr la aplicación del Plan de Emergencia producen efectos contrarios a las intenciones de la dirección sindical: erosionan su capacidad política de articulación nacional de los intereses conflictivos, alientan el pluralismo corporativo de los sindicatos y ponen en entredicho la legitimidad de la propia dirección sindical compuesta en su mayoría, hasta el VI Congreso de la COB en septiembre de 1984, por dirigentes afiliados a los partidos de la UDP. En este Congreso se produce la derrota de la política de 'oposición negociadora' seguida por la COB hasta entonces y con el triunfo de un circunstancial frente de partidos radicales de izquierda (la DRU) se abre la fase hacia una oposición antagónica y frontal contra el gobierno. El salto a una estrategia de ruptura contra el "Estado burgués" implica el abandono de la política de defensa del sistema democrático y el retorno a la tradición escisionista e insurreccionalista de la COB. Emerge una curiosa fusión de radicalismo político y salarialisismo. Dos huelgas generales en noviembre de 1984 y en marzo de 1985 demuestran la radicalización del CEN de la COB, pero también los límites del "poder paralelo".

En la huelga de noviembre de 1984 la COB se anticipa a un anunciado paquete económico del gobierno y su meta es nuevamente la imposición del Plan Económico de Emergencia. La COB arranca al gobierno algunas demandas fundamentalmente de corte salarial pero no consigue que el gobierno adopte la estrategia económica sindical. En la huelga general de marzo de 1985, que resulta ser la más prolongada de la historia boliviana hasta ahora, se entremezclan varios objetivos. El motivo directo está vinculado a las exigencias de la FSTMB sobre salarios, precios y abastecimiento, pero las diversas agrupaciones políticas de izquierda, representadas en

el CEN de la COB, superponen a este objetivo económico de la movilización minera una finalidad política determinada que es el derrocamiento de Siles Zuazo bajo la consigna de "socialismo ya" de algunos y de entrega del poder al Presidente del Congreso Nacional de otros. Sin embargo, en ambos casos, especialmente en el último, la COB se estrella contra la muralla de resistencia del gobierno de Siles Zuazo y experimenta dos graves derrotas políticas.

En esta coyuntura de bloqueo recíproco entre la COB y el gobierno en la cual la COB no impone sus orientaciones estratégicas y el gobierno — desconocido en su legitimidad, carente de autoridad y capacidad de acción, sobreviviendo penosamente a costa de someterse cada vez más al veto político y a las presiones del movimiento sindical — tampoco logra llevar a cabo sus erráticas políticas, la historia muestra su faceta irónica: las derrotas y el agotamiento político de la COB coinciden con el debilitamiento irreversible del régimen democrático y la desintegración final de la UDP. En medio de un enorme desorden político y el descontento generalizado del país, el MIR y el PC abandonan la coalición gobernante que habría perdido totalmente su credibilidad y capacidad de gobierno. Esta confluencia de hechos permite corroborar que las perspectivas de la 'democracia participativa' dependían del acuerdo político fundamental entre la UDP y la COB. Al desencadenarse un proceso de confrontación sin mediaciones posibles debido al choque de intereses de grupo, orientaciones ideológicas y prácticas políticas contradictorias, se repite la lógica profunda de la historia política del país: se pone en peligro las aperturas democráticas, se desbaratan las posibilidades de mediación y articulación entre el Estado, las fuerzas políticas gobernantes y el movimiento sindical, se impone una política autodestructiva de los protagonistas democráticos, y finalmente ni el Estado ni la COB constituyen estructuras de articulación democrática. De esta manera, se reitera una correlación de fuerzas que determina la ingobernabilidad de la sociedad boliviana y la continuidad del dilema esencial: el Estado no crea mecanismos de apertura a la participación popular o cuando lo hace se enfrenta al maximalismo de la política de la COB; por otro lado, la COB, al no desarrollar la capacidad hegemónica de conversión en sujeto de poder estatal, desbarata la alternativa de incorporación a un Estado democrático.

Es evidente que el radicalismo de la COB, sobre todo, el radicalismo de la clase minera, remite a "la insolvencia de las mediaciones desorganizadoras o sustitucionistas por parte del

Estado¹⁵ es decir, su comportamiento y práctica política anties-tatal es esencialmente un resultado del carácter antidemocrático y excluyente del Estado antes de la revolución de 1952 y en la fase de decadencia del Estado popular. Sin embargo, es igualmente cierto que el maximalismo de la COB en coyunturas democráticas tiende a paralizar y desarticular los proyectos de democratización del Estado que no se sujetan a su estrategia inmediatista de conquista o ejercicio total del poder estatal. Desde esta perspectiva participar en la política del Estado no significa sólo compartir el poder con otras fuerzas democráticas, sino recomponer el Estado bajo la dirección o supremacía de la COB.

Hemos trazado un apretado panorama del proceso político en torno al eje central de los conflictos compuestos por el gobierno y la COB/CSUTCB. Por cierto, la problemática — originada en la democratización del Estado y, sobre todo, en las tendencias participativas — no significa que el ámbito político se reduzca o sea reductible a las contradicciones y tensiones en el Estado y el movimiento sindical. La riqueza y la complejidad de la cuestión radica precisamente en la confluencia de múltiples dimensiones y racionalidades del conflicto que no admiten un análisis simple, p.e., en términos de clase. En realidad, toda la problemática de la democracia y la participación está marcada por una ambigua dimensión política y corporativa de clase, presente en el movimiento popular y en la CEPB, una dimensión étnico-cultural vigente especialmente en las tendencias kataristas del movimiento campesino y una dimensión regional, encarnada esencialmente en los Comités Cívicos, que ha cobrado un gran ímpetu en el último lustro. Demás está decir que estas facetas son heterogéneas; no obedecen a una única conexión interna o matriz de desarrollo político y, por lo general, se superponen en la práctica social, aunque todas tienen como marco de referencia cuestión del carácter inconcluso de la nación y la construcción de un orden político legítimo. La democracia como escenario de confrontación de orientaciones e intereses puso de manifiesto el entrecruzamiento y la fuerza de las demandas participativas en estas tres dimensiones. No corresponde examinar aquí in extenso las formas que asumió la dinámica de conflictos en virtud de la presencia de fuerzas que acompañan de manera subordinada al eje central. Nos limitamos, más bien, a destacar cómo la acción e interacción de otros actores como la CEPB, la oposición parlamentaria, las FFAA y la Iglesia incidieron en la naturaleza del

15. René Zavaleta, "Forma clase y forma multitud" en René Zavaleta (compo.), *Bolivia Hoy*, Ed. Siglo XXI, México 1983, p. 238..

conflicto sobre la democracia y la participación para luego abordar la significación de la cuestión de la descentralización planteada por el movimiento regional.

En contraste con el movimiento obrero y campesino, para la CEPB era de fundamental importancia no la participación en los mecanismos de decisión del Estado, sino la concertación con el gobierno y los sindicatos sobre temas específicos de la política económica. Como señalamos anteriormente, la empresa privada desarrolló un discurso que recurría a las posibilidades de lograr la concertación sobre la base del tripartismo que forma parte de convenios suscritos por el gobierno boliviano con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, ni al gobierno ni a la COB le interesó establecer acuerdos de política económica con la CEPB; al gobierno porque, dada su heterogénea composición política, no pudo llevar a la práctica su intención de llegar a entendimientos con la CEPB cuando algunos de sus ministros de finanzas y planificación estuvieron dispuestos a tal política. En varias oportunidades el gobierno fue bloqueado por miembros del propio gabinete y obviamente por la COB. Para la COB el tema de la concertación fue y es tabú ideológico y político. La COB no aceptó nunca entrar en negociaciones con el gobierno, salvo en momentos muy desfavorables, sino sobre la base del Plan de Emergencia. La CEPB estaba de todas maneras excluida de cualquier tipo de arreglos o acuerdos. El gobierno también respondía a la tradicional correlación de fuerzas en coyunturas democráticas al discutir, bajo la presión de los sindicatos, con la COB los diversos aspectos de la política económica.

Por estas razones, uno de los conflictos recurrentes de la CEPB con el gobierno se debió a que fue marginada de las decisiones concernientes a la política salarial del gobierno. A principios de 1984 la CEPB llevó a cabo una protesta nacional decretando un lock out contra las medidas adoptadas por el gobierno respondiendo a un plan de demandas de la COB, sobre todo, contra el aumento salarial dispuesto. En repetidas ocasiones la CEPB atacó y condenó la violación del tripartismo e incluso acusó al gobierno ante la OIT.¹⁶ La CEPB no sólo objetó los acuerdos entre el gobierno y la COB, porque según la empresa privada éstos contribuían sólo a agravar la crisis económica, sino también se opuso a la línea fundamental del gobierno que, de acuerdo a la CEPB, era la continuación y la ampliación del modelo estatista de desarrollo. La CEPB no se cansó de denunciar el "totalitaris-

16. Latin American Weekly Report, No. 5, Londres, febrero 1984; Presencia, 1^o de junio de 1984.

mo económico" del Estado y de cuestionar la participación del PC en el gobierno, atribuyendo al rol y a la influencia de este partido la desconfianza de los empresarios en la política del gobierno. Es cierto que en una aislada oportunidad — en el Encuentro Nacional para la Reactivación Económica con representantes del gobierno, de la COB y de la CEPB patrocinado por el Banco Central — se suscribió un acuerdo mínimo sobre política económica que fue el único caso de tímido intento de concertación social. Sin embargo, los representantes sindicales que suscribieron este acuerdo (Oscar Sanjinés y José Justiniano del CEN) fueron prontamente desautorizados y duramente criticados por la COB. Todo quedó en el papel. De esta manera, la CEPB no podía tener interlocutores ni en el Estado ni en la COB y se halló casi permanentemente bajo el fuego cruzado de ambos. Pero, siendo central la relación Estado-sindicatos en los conflictos sociales y políticos, la empresa privada transfirió al Estado, cuando pudo, la conflictualidad de los problemas entre patrones y obreros, y su estrategia consistió en no entrar en pugnas directas con los trabajadores. De ahí que la CEPB utilizó el discurso tripartista cuando le convino.

Dentro del panorama de enfrentamiento y dispersión política, la oposición parlamentaria — conformada sobre todo por ADN, el MNR y durante 1983 también por el MIR — se dedicó fundamentalmente a poner en entredicho la legitimidad del gobierno constitucional de Siles Zuazo y a desestabilizarlo. Omitió su rol y labor esencial de legislar, proponer leyes y programas para la recuperación política y económica del país. El parlamento no estuvo en condiciones de encarar la elaboración y promulgación de leyes urgentes para la consolidación del sistema democrático como la ley de partidos políticos, la ley electoral, o la ley de descentralización administrativa. La producción legislativa fue en general intrascendente al no estar referida a los problemas sustanciales.

La oposición parlamentaria tuvo su epicentro en la fiscalización obstructiva del poder ejecutivo y dio sus espaldas al desarrollo de un debate constructivo sobre planteamientos para combatir la crisis política y económica. La esterilidad política del poder ejecutivo se reprodujo como en un juego de espejos en el parlamento. Hacia fines de 1983, la mayoría opositora en el Congreso empezó a insinuar la necesidad de la renuncia de Siles Zuazo. El Senado emprendió el primer intento de censurar al gobierno y se perfiló en el horizonte una estrategia novedosa, la del "golpe constitucional". En efecto, en diciembre de 1983, cuando el gobierno había ya perdido sus bases sociales, la COB había pa-

sado a la oposición y la UDP no era más que una sombra, ya era un secreto abierto que un "golpe constitucional" estaba en ciernes en base a una alianza informal entre el MNR, ADN y el MIR.¹⁷ En una entrevista con la prensa de Buenos Aires, Banzer bosquejó las opciones que, según él, enfrentaba el gobierno de Siles: recomponer el frente de la UDP, someter su retiro por el Congreso en favor del vice-presidente o llamar a elecciones para 1984. También Paz Zamora insinuaba abiertamente, en una entrevista al *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, que era necesario un cambio de gobierno para asegurar la continuidad del sistema democrático puesto que Siles Zuazo se había convertido en el mayor peligro para la democracia.¹⁸

Al fracasar este instrumento del "golpe constitucional", la oposición (MNR, ADN) no desaprovechó ninguna oportunidad para intentar el derrocamiento de Siles Zuazo. Así, p.e., a raíz del escándalo provocado por las informaciones de Otazo respecto al narcotráfico y la implicación de miembros del gobierno, la Cámara de Diputados propuso en septiembre de 1984 un juicio contra Siles Zuazo acusándolo de prevaricato y omisión de denuncia.¹⁹

Bajo el predominio de la tendencia institucionalista, las FFAA apoyaron al sistema democrático tratando de contener los efectos de las disputas internas provenientes de las diversas corrientes y comportamientos políticos en relación a la democracia y al rol de las FFAA. La pauta central de la conducción política de las FFAA fue efectivamente la adhesión a las funciones prescritas por la constitución política del Estado. Los conflictos con el poder ejecutivo fueron provocados por grupos marginales dentro de las FFAA. El más notorio entre ellos fue el fracasado intento de golpe de Estado propiciado por el Cnl. Saravia cuyo primer acto fue el secuestro del Presidente en junio de 1984. Pero las FFAA se constituyeron en la institución que menos problemas ocasionó al régimen democrático. No obstante el hecho de que la incoherencia política de la coalición de la UDP hizo imposible una estrategia política de participación de las FFAA en "el diseño de la gran política nacional", según afirmaba el Ministro de Defensa Ortiz Mercado, o sea una acción conjunta en la reconstrucción democrática del Estado, las FFAA pusieron en práctica

17. Latin American Andean Report, N° 10, Londres, diciembre de 1983. Acerca del rol del parlamento y la oposición durante este período consultar el notable análisis de Eduardo Gamarra, **Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress**, Phil. Diss., University of Pittsburgh, Pittsburgh 1987, pp. 291 - 312.

18. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 de diciembre de 1983.

19. *Presencia*, 11 de septiembre de 1984.

una línea propia de inserción en el proceso democrático. Intervinieron en todas las coyunturas críticas que amenazaron al gobierno de Siles Zuazo (junio de 1984, durante las huelgas generales de noviembre de 1984 y marzo de 1985) sin alterar el proceso democrático oponiéndose contra las tendencias del movimiento sindical a "profundizar" la democracia de acuerdo a los lineamientos del Plan de Emergencia de la COB.

El movimiento regional ha introducido una nueva e importante dimensión en el proceso de democratización: la descentralización como tema político sustancial que atañe a una reforma democrática del Estado de largo alcance, pues cuestiona la estructura centralista y estatista del modelo estatal desde 1952, y propugna formas de participación política de las regiones en los mecanismos de decisión. Esta dimensión complejiza la problemática de la democracia participativa y añade una fuerza social inestimable a la riqueza de las tendencias participativas y a la revisión de la cuestión nacional. Los agentes políticos de este movimiento regional son los comités cívicos en los nueve departamentos que han sido organizados de acuerdo al modelo original del primer Comité Cívico creado en Santa Cruz. Es indudable que ninguno de los comités cívicos creados en los últimos años ha alcanzado el grado de institucionalidad, de fuerza política y social del Comité Cívico de Santa Cruz.²⁰ Esta es la expresión institucional de un movimiento regional que quizá sea el único que ha adquirido las características de un movimiento social-regional con los rasgos distintivos de una ideología de la identidad colectiva diferente a las demás regiones del país. Como movimiento regional policlasista no deja, sin embargo, de manifestar la dirección hegemónica de grupos económicos dominantes y nuevas élites políticas que han planteado la estrategia de control regional de los recursos económicos y políticos en Santa Cruz, aunque tampoco se puede descartar, como sostiene José Luis Roca, que la política de descentralización propuesta inicialmente por el Comité Cívico en Santa Cruz no sea en el fondo más que un recurso para plantear la cuestión del poder nacional desplazando definitivamente el eje político nacional hacia Santa Cruz.²¹

El movimiento regional cruceño ha sido capaz de llevar a

20. Gonzalo Flores, "El movimiento regional cruceño: Aproximación e hipótesis", en Roberto Laserna (comp.), **Crisis, Democracia y Conflicto Social**, CERES, Cochabamba 1985.

21. Cf. Jean-Pierre Lavad, "Instabilité et Pouvoir régional en Bolivie: L'émergence de Santa Cruz (1952 - 1982)", en *Problemes d'Amérique Latine* Nr. 76, Paris, 2me Semestre 1985.

cabo acciones colectivas articuladas en elementos relativamente homogéneos de identidad regional que define los intereses sociales de múltiples actores dirigentes y subordinados en el espacio regional cruceño. Además de poseer una ideología articuladora que alienta la acción regional contra el adversario principal — el poder central del Estado —, el movimiento regional cruceño expresa orientaciones culturales específicas en una sociedad cultural y étnicamente heterogénea que, desde 1952, ha estado inmersa en un proceso creciente y desigual de integración nacional. La defensa de las particularidades e intereses regionales, no exenta de una apelación a identidades colectivas ilusorias y metafísicas como en el caso de las manifestaciones extremas del cruceñismo, resulta, en efecto, una modalidad de la reacción contra el proceso de integración nacional — incompleto y contradictorio — llevado a cabo por los gobiernos del MNR.

Los comités cívicos como agentes socio-políticos han seguido las huellas de movimientos sociales en Bolivia afirmando una voluntad política autónoma frente al Estado y a los partidos. De esta manera se han constituido en nuevos actores que plantean un novedoso ámbito de conflictos con el Estado que en la coyuntura de la democratización a partir de 1980 se dibuja en torno a la problemática de la descentralización. Sus implicaciones son vastas y entrañan tanto la autonomía regional en el sentido de autodeterminación institucionalizada en gobiernos regionales como el control de los recursos económicos y la reforma fiscal. Todo esto puede resumirse en el objetivo de transformar la estructura centralista del Estado que ya no responde a las necesidades ni a los intereses de la regiones, planteando así también la urgencia de la reconstrucción del Estado. Los comités cívicos bajo el impulso del Comité Cívico de Santa Cruz decretaron varios paros departamentales exigiendo del poder ejecutivo no sólo la atención de demandas económicas, sino también la necesidad inmediata de la descentralización. Ni el gobierno ni el parlamento — a pesar de la aprobación del decreto de formación de gobiernos departamentales y de la presentación de varios proyectos de descentralización — pudieron satisfacer las presiones regionales conjuntas condensadas en el Congreso Nacional de Comités Cívicos en 1983. Así como no hubo acuerdos entre el poder ejecutivo y los sindicatos, tampoco se produjo una política de negociación en base al tema de la descentralización. Sin embargo, éste es un campo imprescindible de transacción política.

La profundización de la crisis política en el contexto del sistema democrático — resultado de la pavorosa incapacidad de las fuerzas políticas — trajo como consecuencia la creciente inter-

vención mediadora de la Iglesia Católica. Cuidando de no transgredir su función pastoral, la Iglesia a través de la Conferencia Episcopal procedió a ejercer un rol decisivo en la mediación de fuerzas políticas incapaces por sí mismas de establecer acuerdos tanto políticos como económicos. La Conferencia Episcopal no vaciló en lanzar duras críticas contra la ineficiencia del gobierno de la UDP y los métodos antidemocráticos utilizados en la lucha política entre el poder ejecutivo, la COB y el parlamento. Ya en julio de 1983 advertía la Iglesia sobre el peligro del desmoronamiento institucional y la ausencia de autoridad y conducción política de parte del gobierno para conjurar la crisis económica; también llamaba la atención sobre el desbordamiento de las demandas sindicales que debilitaban el ordenamiento constitucional. Para la Iglesia era fundamental contribuir a canalizar los conflictos sociales y políticos dentro de las pautas establecidas por la Constitución Política del Estado, para lo cual ponía énfasis en los mecanismos constitucionales de la representación política. Pero en la medida en que las divergencias desgarraban al régimen constitucional, el rol de la Iglesia se hizo importante para dirimir en coyunturas críticas. La Conferencia Episcopal realizó dos intervenciones claves que influyeron decisivamente en el proceso democrático: la primera, a fines de 1983 al proponer un acuerdo nacional en circunstancias que el gobierno de Siles Zuazo se debatía en un gran aislamiento político y se veía amenazado por un "golpe constitucional"; la segunda, en noviembre de 1984 al propiciar un diálogo entre los partidos políticos, la CEPB y la COB ante el visible y definitivo fracaso del gobierno de la UDP y la desorganización acelerada del Estado que imponía la necesidad de asegurar la continuidad del sistema democrático. En esta circunstancia de agotamiento total de los recursos políticos de la UDP, fue que Siles Zuazo decidió reducir su mandato constitucional en un año. Probablemente esta decisión evitó el derrumbe prematuro del sistema democrático.²²

IV Lógicas discursivas, lógicas de conflicto y negociación

El objetivo esencial de este estudio es elaborar algunas perspectivas analíticas que permitan explicar la persistencia y la profundización de la crisis política en el contexto el sistema de-

22. Cf. **El Diálogo para la democracia**, Ed. Müller y Machicado Asociados, La Paz 1986.

mocrático. Se trata, sobre todo, de elaborar pautas teóricas para una respuesta provisional y conjetural al problema fundamental de la imposibilidad de construir un pacto político constitutivo que asegure la consolidación del proceso democrático.

Después de haber analizado las orientaciones ideológico-políticas y los campos y procesos de conflictos, es necesario desentrañar ciertos principios inherentes a las lógicas discursivas, de conflicto y negociación que subyacen — como estructuras profundas — a la naturaleza de las pugnas y las modalidades de confrontación política. La ausencia de acuerdos democráticos imprescindibles impidió convertir al régimen democrático y sus tendencias participativas en alternativa de solución a la crisis de la sociedad y del Estado. Pues esta crisis no remite solamente a los temas y las percepciones del conflicto político social, sino también a las formas y procedimientos utilizados para abordarlos y solucionarlos. En efecto, las divergentes posiciones y orientaciones ideológico-políticas sustentadas por el gobierno, la COB, la CEPB respecto a la democracia, la participación y la concertación implican códigos discursivos diferentes de interpretación sobre los temas y las causas de los conflictos. Suponen también principios rectores que organizan las formas de asumir y encarar los conflictos con los adversarios; en otros términos, traen consigo tipos de racionalidad de resolución de controversias y negociación de intereses conflictivos que aluden no sólo a las orientaciones e intereses político-ideológicos en juego, sino también a las pautas de la cultura política vigente en el país. Sería un enfoque muy simplista tratar de interpretar la naturaleza de la crisis nacional y las dificultades visibles de las fuerzas políticas para desarrollar una capacidad innovativa de soluciones sólo a la luz de las ideologías políticas sin considerar simultáneamente tipos específicos de acción política en situaciones de conflictos antagónicos que resultan de la historia y la cultura política nacional.

En relación a la participación política bajo la modalidad de la coestión obrera, Jorge Lazarte subraya la existencia de dos lógicas divergentes que constituyen, a su criterio, el problema matriz de la participación minera: la "cesura" nunca cerrada entre la "lógica estatalista" del gobierno de la UDP y la "lógica social-civilista" de la FSTMB.²³ Por su parte, Silvia Rivera pone de relieve también la confrontación de dos lógicas o racionalidades diversas en la concepción de la participación campesina: la lógica del

23. Jorge Lazarte, *op.cit.*

gobierno de la UDP que, a falta de una estrategia de incorporación de las demandas participativas de la CSUTCB, se mueve en una dimensión clientelista; y la lógica de la CSUTCB de participación democrática mayoritaria en las instituciones estatales.²⁴

Tanto la lógica estatal del gobierno como la lógica social-autogestionaria de la COB/CSUTCB se refieren a las dimensiones de democratización social, democratización del Estado y participación popular. Sin embargo, articulan discursos divergentes y contradictorios que responden a visiones distintas de las estructuras de mediación democrática entre el Estado y la sociedad civil, y de vinculación histórica del proceso democrático con la revolución popular de 1952. El código discursivo predominante en la UDP está construido en base a una concepción de la democratización del Estado que supone la participación sindical en los mecanismos de decisión del Estado y las empresas públicas de acuerdo a un esquema de integración política con capacidad suficiente de legitimatizar o reforzar la supremacía de la coalición gobernante sobre el movimiento sindical en el manejo del Estado. Extremando el argumento se podría afirmar que el sentido esencial del discurso democrático de la UDP como gobierno era la integración subordinada — a la política del Estado bajo la hegemonía de una lógica estatal — de la democracia y lo nacional-popular.²⁵ Esta significación concuerda, por lo demás, con la versión populista de lo nacional-popular intimamente ligada a la subordinación y cooptación de las masas populares bajo la política del Estado y el partido o alianza política gobernante. En el código discursivo de la democratización del Estado se esconde siempre la pretensión de asegurar la hegemonía del Estado, controlado por la alianza populista, sobre el movimiento popular; objetivo político que fue alcanzado en México por el PRI pero no por el MNR en la Bolivia de la revolución de 1952 ni por la UDP en el reciente proceso democrático.

Este código discursivo pertenece a la ideología del nacionalismo revolucionario, ese amplio sistema articulador que enlaza la dimensión de lo nacional-popular (el pueblo), el proyecto de construcción del Estado nacional y la estrategia de modernización de la sociedad que tiende, empero, a implantar funciones dominantes del Estado sobre la sociedad. Este discurso articulador

24. Silvia Rivera' "Autonomía y dependencia en el movimiento campesino contemporáneo: la CSUTCB y el proceso democrático", en René A. Mayorga (comp.), op. cit.

25. Cf. Portantiero y de Ipola, op. cit.; Sergio Zermeño, "De Echeverría a De la Madrid: ¿Hacia un régimen burocrático-autoritario?", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2., México 1982.

orio e integrador incorpora también pautas tradicionales de la cultura política. Se puede decir que es su lado menos modernizante porque, en la práctica real, el multifacético código discursivo del nacionalismo revolucionario como un abanico polivalente de sentidos echa mano del caudillismo, el clientelismo y el paternalismo para fortalecer la supremacía del poder estatal.²⁶

Por el otro lado, la lógica democrático-popular de la COB/CSUTCB, relacionada con los mismos objetivos discursivos del nacionalismo revolucionario, genera un conjunto de discursos igualmente heterogéneos y polivalentes cuya tendencia dominante, sin embargo, articula una visión distinta de la democratización de la sociedad y del Estado desde abajo: se trata aquí de generalizar la democracia directa ampliándola de la esfera de producción (cogestión mayoritaria) a la esfera de los aparatos estatales (cogobierno preponderante) cuya forma institucionalizada es el sindicato como órgano de poder. Por esto, la democratización del Estado implica una transformación sustancial de la naturaleza social y política del Estado: al apuntar a la universalización de la 'democracia obrera', expresa una poderosa tendencia hacia la socialización del poder estatal. En igual forma, conlleva un desplazamiento político de los sujetos y las organizaciones de poder pues propone la sustitución de las élites partidistas de la alianza nacionalista revolucionaria por las élites dirigentes del movimiento sindical. La extensión de la 'democracia obrera' hacia el Estado implica en este discurso colocar los mecanismos de decisión del Estado y el funcionamiento de sus aparatos bajo el control de los sindicatos. Lo sustancial de esta nueva matriz democrática²⁷ encierra en el fondo la significación atribuida a la democracia por la corriente del socialismo de los consejos obreros cuya expresión más connotada en Bolivia es el dirigente minero Filemón Escóbar.²⁸

En contraste con la política de la UDP que consistía en in-

26. Luis H. Antezana, "Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1953-1979)", en René Zavaleta (comp.), **Bolivia Hoy**, Siglo XXI, México 1983.

27. Jorge Lazarte, "Democracia obrera en Bolivia", en FLACSO, **Bolivia: Democracia y Participación Popular (1952 - 1982)**, La Paz 1985, p. 127.

28. Escóbar sostiene: "Nuestra estrategia es... todo el poder a la COB..., pues para nosotros la COB es esa forma dada a luz por los explotados que nos permite superar las deformaciones de los actuales Estados así llamados socialistas... La COB nos acerca mucho más que las formaciones 'socialistas' a esa utopía humana que es la sociedad sin clases en la que el poder del Estado ha desaparecido dando lugar a la autogestión de la sociedad civil". Filemón Escóbar, op. cit., p. 247.

troducir, bajo la presión del movimiento sindical, elementos de participación democrático-popular en las estructuras del Estado regidas fundamentalmente por la democracia representativa sancionada en la Constitución Política del Estado, el discurso autogestionario en la COB concibe la democracia representativa sólo como un espacio y una coyuntura que es necesario cruzar y aprovechar al máximo para transformarla en una democracia autogestionaria de los sindicatos.

Este discurso político contradice, sin embargo, al otro código discursivo que actúa en la COB articulando un sentido radicalmente estatista del socialismo que está vinculado a los partidos de la izquierda marxista ortodoxa de tendencia soviética y trotskista. Es indudable la fuerte presencia de una lógica estatista en la COB dentro de la cual la democratización del Estado consiste en el control de los aparatos estatales por los partidos (o el partido) obreros de vanguardia que 'representan' al movimiento sindical. En esta lógica ortodoxa desaparece la significación de la democracia obrera de autogestión supeditándose a la lógica del partido así como también a una instrumentalización de la democracia representativa. Los partidos de izquierda rechazaron en su gran mayoría la cogestión mayoritaria. Sobre todo el partido comunista porque ésta significaría la transformación de la propiedad estatal en una "propiedad privada colectiva". El estatismo a ultranza del PC ve en la autogestión una tendencia anárquica y reaccionaria.²⁹

Por consiguiente, es absolutamente pertinente diferenciar, por lo menos, dos códigos discursivos en la COB, uno articulado en torno a la lógica del sindicato, otro en torno a la lógica del partido-vanguardia. Se puede hablar entonces — a partir de la perspectiva de la forma organizativa predominante — de dos lógicas de la acción sindical que suponen dos modos diversos de concebir la democracia: una lógica partidista y una lógica sindicalista. Ambas coinciden en el rechazo a la democracia representativa pero aluden a dos formas radicalmente distintas de recomposición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Por otra parte, estos códigos discursivos articulan orientaciones ideológicas específicas de los intelectuales marxistas (estén vinculados o no a los partidos de izquierda) en el movimiento sindical. Pero las tendencias estrictamente políticas manifestadas en las lógicas "partido" y "sindicato" no agotan el universo de las signi-

29. Cf. José Nuñez del Prado, "Notas a la cogestión obrera", Instituto Superior de Administración Pública, La Paz 1983, pp. 9-11.

ficaciones ideológicas y discursivas del movimiento sindical puesto que existe además obviamente la lógica sindical-corporativa en las bases sindicales cuya relación con las anteriormente mencionadas en la mayoría de los sindicatos en el actual proceso democrático no es de entrelazamiento o integración, sino muchas veces de simple superposición. En todo caso, se percibe un dualismo permanente entre las tendencias reivindicacionistas de las bases y las estrategias "finalistas" de los dirigentes adscritos a los partidos de izquierda, que sólo en coyunturas críticas como las de noviembre de 1979 parece ser superado.

Encubiertas muchas veces en una retórica común, estas divergentes lógicas discursivas llevaron en la práctica política concreta a una acentuación creciente de las diferencias y a un estilo de confrontación antagónica entre el gobierno de la UDP y la COB. Esto significa que las posibilidades de un compromiso político sustantivo se reducían notablemente en virtud de la ausencia de un terreno discursivo de significaciones compartidas entre los antagonistas. Pero, por el otro lado, es necesario poner de relieve que una lógica peculiar de enfrentar y resolver los conflictos produjo la exacerbación de las divergencias y los antagonismos entre el poder ejecutivo y el movimiento sindical. Los componentes fundamentales de esta lógica de conflictos, fuertemente marcada por las pautas antidemocráticas de nuestra cultura política, son a nuestro criterio el pluralismo pervertido, la confrontación antagónica de negación de los adversarios ("lógica militar de la política") y el maximalismo de los objetivos e intereses basado en una lógica abstracta y absoluta de defensa intransigente de los principios sustentados. Todos estos elementos generan y estimulan procesos de disgregación en vez de una política cohesionadora de compromisos.

El pluralismo pervertido como pauta política en el choque de intereses conflictivos prefigura la particularización de las políticas y la fragmentación corporativa de las demandas sociales. Cada grupo político y sector social insiste en la legitimidad de sus intereses a costa de los demás en una suerte de juego suma-cero. Este pluralismo disociador se impuso en la relación de los partidos integrantes de la UDP y en la relación entre el gobierno y la COB. Pero también en el movimiento sindical predominaron, especialmente en la fase regresiva, las fuerzas centrífugas de los intereses corporativos. Más que ser un sujeto político que articula y coordina los intereses generales y particulares transformando las demandas sindicales en una política de carácter nacional, al perder la capacidad de sujeto dirigente y en la medida en que se profundizaba la crisis económica y política,

la COB se convirtió en un organismo receptor y legitimador de las crecientes demandas corporativas, disimuladas en un lenguaje radical de izquierda, de muchos sindicatos privilegiados (como los de YPFB y el Banco Central). La COB devino un escenario de sumatoria y yuxtaposición de intereses particulares. Por esa razón, es quizá más conveniente no utilizar el concepto de representación que se refiere a la articulación de intereses y objetivos múltiples en una voluntad mediadora y un programa unitario que agrega los intereses particulares, sino más bien el concepto propuesto por Philippe Schmitter de "intermediación de intereses" que pone énfasis en el rol de correa de transmisión de las demandas particulares y de distribuidor de recursos de una organización corporativa.³⁰

La poderosa influencia del pluralismo centrífugo impuso un retroceso del nivel político de la acción sindical de la COB al nivel corporativo-salarial. Probablemente esto tenga que ver mucho con la gravitación creciente de los sindicatos de los sectores medios dentro de la COB. El carácter y la intensidad de los conflictos sociales en 1984 y 1985, que fueron los años críticos de verdadera proliferación de conflictos, demuestran que éstos se produjeron en su gran mayoría en los sectores no productivos: la administración pública, los bancos, el magisterio nacional y que su causa fue fundamentalmente de origen salarial. En los sindicatos del sector productivo las huelgas y paros (190 en 1984) tuvieron también como causa prioritaria los problemas salariales.³¹

Sin embargo, es necesario hacer otra consideración adicional sobre el predominio de la naturaleza corporativa de los conflictos sindicales. Existe indudablemente un dualismo o contradicción entre los intereses inmediatos de las bases y los objetivos mediatos y estratégicos de la política de los dirigentes sindicales afiliados a los partidos de izquierda que tienen representación en la COB. Este dualismo que desaparece en periodos dictatoriales en los cuales las demandas económicas y políticas se integran fácilmente, afloró en el proceso democrático con inusitada fuerza de tal manera que se debilitó la capacidad de conciliar los objetivos corporativos y políticos de la COB. En momentos críticos como la huelga general de marzo de 1985, originada en las demandas de los sindicatos de la minería estatal por salarios, abastecimientos y control de precios, los dos niveles de

30. Philippe Schmitter, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", en *Comparative Politics*, Vol. X, No. 1, 1977.

31. Laura Faxas, **La acción social en la región de La Paz. Un análisis de los eventos 1970 - 1985.** (Manuscrito inédito), La Paz 1985.

acción sindical no lograron integrarse y se manifestó simplemente una yuxtaposición de las metas y las acciones políticas de ciertos grupos de dirigentes que intentaban el derrocamiento del gobierno, con los intereses inmediatos de los trabajadores mineros.

Los efectos de esta disociación son graves porque el movimiento sindical no logra sostener un equilibrio razonable entre lo político y lo sindical-corporativo que le permita desarrollar un rol estratégico en la construcción del sistema democrático y la superación de la crisis económica. La falta de este necesario equilibrio en el contexto del régimen democrático, calificado por la COB a partir del VI Congreso como el enemigo principal, provocó que la COB funcione principalmente como una cobertura de grupos de presión sindical y no como una organización con vocación de política nacional.

La supremacía de la lógica de confrontación antagónica, que podemos denominar "lógica militar" de la política,³² agravó las diferencias ideológicas y políticas entre las fuerzas sociales haciendo imposible soluciones de compromiso entre el gobierno y la COB. Los conflictos sustanciales no se resolvieron por reglas de juego o procedimientos reconocidos y aceptados recíprocamente a raíz de que en esta lógica conflictiva se antepone el carácter irreconciliable de los diversos intereses y objetivos y, sobre todo, se niega apriorísticamente la identidad y la legitimidad de los adversarios. Es decir, en esta lógica militar que es producto histórico de las experiencias de lucha del movimiento popular contra el Estado excluyente y represor, no se perciben los adversarios en un marco de mutuo reconocimiento de la pluralidad de sujetos e intereses sociales. La superación de los conflictos se ve como una conquista al precio de la anulación o desplazamiento de las posiciones de poder, los recursos y las ventajas económicas y sociales de los antagonistas. En esta perspectiva, la concepción de la lucha política reside en la contención y el debilitamiento del poder político o económico que pueda detentar el "otro". Como tuvimos ocasión de comprobar, la pugna política entre el gobierno y la COB fue un enfrentamiento permanente de relaciones de fuerza nada constructivo porque se trató de imponer y no negociar objetivos. Cuando la situación de veto recíproco se reproducía visiblemente, el gobierno y la COB, obligados por las circunstancias, se decidían a negociar, pero la negociación se producía, como veremos más adelante, en un esti-

32. Cf. Norbert Lechner, **La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado**, Ed. FLACSO, Santiago 1984, pp. 20, 145.

lo de continuación de la imposición. Las pautas tradicionales de la manipulación clientelista y el paternalismo utilizadas por los partidos y el gobierno corresponden asimismo a esta lógica de no reconocimiento; son formas de instrumentalización y de neutralización de los seguidores y adversarios.

El predominio de la lógica militar en la política supone además una temporalidad y un método distinto de la práctica política. Mientras que la acción política hegemónica, de acuerdo a Gramsci, busca la construcción paciente de la dirección ideológica y cultural sobre el conjunto de la sociedad, — por lo tanto, la acumulación de fuerzas, la conquista de aliados, la constitución de un sujeto político alternativo que supone una "guerra de posiciones" que tiende a fortalecer la capacidad hegemónica — la confrontación antagónica privilegia la "guerra de movimientos", la conquista del poder por la vía de la insurrección y el asalto. Aquí se supone que el poder está concentrado en el Estado-gobierno y que apoderarse de él es la condición necesaria y suficiente para ejercer el poder sobre la sociedad. La impresión de estar rebasados por el tiempo y de tener que opera en un espacio estrecho, provisional y frágil subyace a esta forma de hacer política que refleja muy bien la tradición escisionista e insurreccionalista de la COB. De ahí que muchos dirigentes de la izquierda sindical como Filemón Escóbar consideren que no existen las posibilidades para consolidar un proceso democrático. Según esta interpretación la política boliviana y la naturaleza de los conflictos sociales imponen cíclicamente coyunturas democráticas que son "treguas" entre la revolución y la contrarrevolución, intersticios que abren sólo dos opciones: la alternativa socialista o el retorno a la dictadura militar. Es obvio que esto quiere decir que una situación o correlación de fuerzas apremiante obligaría al movimiento sindical a desarrollar una estrategia rápida de poder a través de la conquista de los mecanismos de decisión del Estado y del control de las empresas públicas para no correr el riesgo de ser aplastado por la reacción.³³ El proyecto de la FSTMB de co-gestión obrera en el cual tuvo decisiva influencia Filemón Escóbar, responde a esta estrategia de poder que, en cierto sentido, es la misma que la FSTMB se planteó con el proyecto de participación obrera en 1971: se trata de crear las condiciones de la toma del poder estatal a través del control del poder económico de la minería estatal.

Por último, el maximalismo determinó el comportamiento

33. Filemón Escóbar, op. cit., p. 235s.

político en situaciones de conflicto. Esta lógica de enfrentar conflictos prevaleció fundamentalmente en la política de la COB a partir de la ocupación de la minería estatal por la FSTMB y de los intentos de aplicación del Plan de Emergencia. La línea de acción sindical de la COB, inscrita en la política de independencia de clase y autonomía frente al Estado y los partidos, expresa claramente el maximalismo de los objetivos y de los métodos para realizarlos. En concordancia con la política como guerra de movimientos, la política de la dirección sindical de la COB estuvo sobre todo determinada por el rechazo al compromiso y la transacción. A pesar de que la COB y el gobierno se sentaron innumerables veces en la mesa de negociación, el método de la negociación no fue en los hechos puesto en práctica. Si la negociación hubiera sido real y efectiva, el conflicto permanente no habría sido la tónica durante el régimen de la UDP. Un fenómeno sobresale en este contexto: la política no como práctica que emerge de la consideración de problemas concretos y del análisis de la correlación de fuerzas internas y externas, o como práctica de negociación entre intereses conflictivos que permite la aceptación de acuerdos específicos que no implican necesariamente infringir contra principios estratégicos, sino como defensa abstracta e intransigente de postulados que conduce a la negación de procesos reales.

El maximalismo opera según una argumentación abstracta que se mueve entre alternativas generales que resultan ser también abstractas; en cambio, una práctica política hegemónica debe considerar argumentos políticos — valga la redundancia — que parten de datos concretos como las relaciones de fuerza y las perspectivas de realización de ciertos objetivos, y tomar en cuenta si las alternativas que se ofrecen en la lucha política son razonables independientemente de las preferencias absolutas. La naturaleza abstracta de los planteamientos maximalistas implica la aplicación política de una "ética de las convicciones" que, según Weber, se preocupa de la consistencia de los postulados y de la correspondencia absoluta de la acción a éstos, descuidando las consecuencias y los efectos no intencionales de la acción.³⁴

La política en nuestro país no admite la responsabilidad individual y colectiva respecto a las acciones y sus consecuencias. Por el contrario, prevalecen las transferencias de los resultados no deseados a los otros, a los enemigos. Por esto es que normal-

34. Max Weber, "Der Beruf zur Politik", en **Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen und Politik**, Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1956, p. 174s.

mente en la escena política todos sean víctimas o culpables, pero pocas veces verdaderos responsables. Un vistazo fugaz a la prensa podría dar cuenta que Bolivia es una sociedad de mutuos avasallamientos y acusaciones recíprocas de incomprensión e insensibilidad. La lógica del maximalismo produce otros efectos lamentables: la incapacidad para someterse a los criterios de validación o refutación de la práctica y los hechos políticos por la experiencia; esquivar la realidad concreta, racionalizarla y confundirla con los propios esquemas ideológicos, y encerrarse herméticamente frente a los procesos históricos.

Sin embargo, nadie podrá dudar que — no obstante esta lógica de conflictos — los actores centrales del proceso democrático, el régimen de la UDP y la COB, compelidos por la misma crisis nacional y la correlación de fuerzas de neutralización y veto recíproco, tuvieron que negociar de buena o mala gana. Lazarte destaca lo que, a su criterio, fue la lógica de negociación predominante entre estos adversarios: "Si bien el mecanismo del diálogo y la negociación funcionó regularmente, en los momentos de tensión la negociación no conducía a la concertación sino a la imposición, por un lado, y al abandono, por el otro. El uno era muy fuerte y el otro era muy débil. Como ninguno de los dos apostaba a la ruptura, el resultado no podía ser sino el reflejo de tal desigualdad de fuerzas. Los acuerdos así logrados no se cumplían porque en el fondo las dos percepciones (sobre la cogestión obrera) con sus dos formas de lógica (estatalista y social-civilista) no descansaban sobre reglas de juego obtenidas por consenso. A la ausencia de éstas sustituyó la negociación por imposición o por astucia".³⁵

Lazarte expresa claramente la paradoja inherente a esta lógica de negociación: se negocia para imponer y se negocia sin compromiso real porque no existe un terreno común de reglas de juego. Tratemos de aclarar esta importante cuestión. Se entra en la negociación supuestamente para establecer diferencias y convergencias y lograr acuerdos que resuelvan los conflictos de tal manera que nadie salga perdiendo o las partes asuman desventajas y sacrificios compartidos. Sin embargo, ya las condiciones objetivas que preceden a la negociación constriñen la posibilidad de los acuerdos, porque son producto de situaciones de hecho y medidas de acción directa y presión. Se negocia entonces bajo

35. Jorge Lazarte, "Cogestión y participación..." (Resumen inédito). Esto puede cuestionarse pues la COB si apostó a la ruptura después del VI Congreso. Al respecto cf. "La COB ante la situación del país", Documento del 22 de enero de 1985, La Paz.

presión. Por otra parte, el objetivo implícito de la negociación es el mismo que se buscaba con los métodos de la acción directa, es decir, la imposición. Respecto a la cogestión mayoritaria, la FSTMB logró en la negociación el objetivo que se había trazado con la ocupación directa de las minas. Pero la COB no pudo hacerlo respecto a la aplicación del Plan de Emergencia. No obstante, es evidente que la plataforma de negociación de la COB fue la imposición de dicho plan. En otros términos, la paradoja reside en que se busca la negociación porque no se pudo imponer por otros medios el Plan de Emergencia y simultáneamente para lograr en la mesa de negociación las mismas metas. Es decir, esta lógica de negociación no supone la estrategia de compromisos, sino la del "todo o nada". En la perspectiva de maximalismo, los acuerdos o la búsqueda de consensos son vistos como un abandono o traición a los objetivos históricos. Así la negociación se hace aparentemente viable en situaciones de impasse y de bloqueo mutuo.

Para esclarecer esta paradoja se podría recurrir al concepto desarrollo por Bateson en el análisis psicoanalítico de la esquizofrenia.³⁶ En efecto, el concepto de "double bind" (doble ligazón) se refiere a un doble mensaje, a dos órdenes de mensaje contradictorios que producen una situación sin salida efectiva como cuando una hija se queja de que su madre no se preocupa de ella y cuando lo hace se irrita porque la madre no le deja en libertad para ocuparse de lo que ella quiere. Una situación de double bind entraña un derrumbe de las formas de interacción y comunicación puesto que los sujetos no emplean los mismos referentes de sentido ni aceptan reglas de juego comunes. Por lo tanto, para volver al tema de la lógica de la negociación, tanto la COB como el gobierno se mueven en dos códigos de mensajes distintos que estreñecen el espacio y las formas de la interacción: la negociación no implica acuerdos, sino imposición; si se establecen acuerdos se sabe de antemano que no se los cumplirá.

En estas condiciones de interacción anómica no se podía llegar a ningún tipo de acuerdo o concertación. Cuando el gobierno propuso una política de concertación en agosto de 1984 y especialmente en octubre de 1984 antes de dictar otro conjunto de medidas económicas — en vísperas de la disolución final de la

36. Gregory Bateson, "Towards a Theory of Schizophrenia", en *Behavioural Science*, 1; cit. por F. Redlich, D. Freedman, **Theorie und Praxis der Psychiatrie**, Vol. 2, Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1976, p. 190. Cf. también Gilles Deleuze y Felix Guattari, **L'Anti-Oedipe**, Ed. Minuit, París 1972., cap. IV.

UDP —, la COB rechazó duramente la propuesta argumentando que el gobierno destruyó la posibilidad de la participación "orgánica" de los trabajadores en los centros de decisión política del país. La COB señalaba que el gobierno carecía de credibilidad por "su informalidad en el cumplimiento de los acuerdos y la carencia de responsabilidad por las obligaciones contraídas".³⁷ Pero el argumento fundamental radicaba en el rechazo mismo a la idea de concertación que, según la COB, es "la versión nacional de los conocidos pactos sociales imaginados como mecanismos destinados a controlar al movimiento obrero". A esto añadía la COB que "la única concertación posible entre la COB, el gobierno y sectores nacionales era tomar como base los lineamientos especiales del plan de emergencia".³⁸

V Pacto democrático y concertación social: Algunas consideraciones

En los países de América Latina donde se ha puesto a la orden del día la necesidad y conveniencia de la estrategia de la concertación social entre los sindicatos, el Estado y las asociaciones empresariales — después de una difícil transición al sistema democrático-representativo en un contexto de profunda crisis económica —, los planteamientos de concertación social dejaron de estar vinculados a objetivos estrictamente económicos como la distribución de ingresos y proyectos globales de desarrollo. Tanto en el lenguaje de la política como del análisis teórico se visualizó la concertación como una estrategia que debía desplazarse también (y necesariamente) al terreno político; es decir, se vió la concertación como instrumento político para la construcción del consenso político-social, la articulación de intereses particulares y generales de la sociedad, en fin, para regular las relaciones entre sindicatos, empresarios y Estado, y de esta manera afianzar particularmente las instituciones de la sociedad civil frente al Estado.

Dada la urgencia de lograr cierto grado de consolidación del sistema democrático y poner en práctica políticas de gestión de la crisis, resulta explicable — como subrayan Grossi y Dos Santos — que el concepto de concertación haya sido ampliado a lo político abarcando en la dimensión de lo ideológico y valorativo tanto acuerdos políticos en el seno de la sociedad civil como pro-

37. Presencia, 10 de octubre de 1984.

38. *Ibid.*, ver también Presencia, 20 de noviembre de 1984.

puestas estatales de compromiso legitimizador de políticas específicas.³⁹

A raíz de esta ampliación del concepto es ahora usual denominar concertación a cualquier proceso de negociación, establecimiento de acuerdos y compromisos entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito general de lo político, social y económico. Sin embargo, es conveniente mantener la acepción estricta del término — referida a las experiencias de concertación en regímenes social demócratas de Europa y experiencias aisladas de concertación en América Latina — como un mecanismo de mediación de intereses corporativos y de regulación económico-social destinado a resolver conflictos entre empresarios, sindicatos y Estado propiciando básicamente acuerdos sobre políticas de salarios y precios. Esto no quiere decir que no sea posible pensar en la concertación en términos de una instancia importante de participación en los mecanismos de decisión de la política económica que incluya p.e. aspectos de política de empleo e inversión. Si la concertación supone un esfuerzo de agregación y mediación de actores sociales con intereses conflictivos partiendo de la base de un reconocimiento mutuo de la legitimidad de sus demandas y derechos, sus condiciones de posibilidad y afianzamiento dependen no sólo del compromiso democrático de los actores, sino también de la existencia de un contexto político-institucional y esencialmente de un pacto democrático que comprometa a las organizaciones políticas y sociales a sostener y ceñirse a ciertas reglas de juego y procedimientos de solución de conflictos en una sociedad pluralista.⁴⁰

Por lo tanto, la concertación social en cuanto institución de interacción o "intercambio político" entre sindicatos, organizaciones empresariales y Estado presupone la existencia de un sistema democrático-representativo legítimo y el hecho inevitable de un pluralismo de intereses conflictivos.⁴¹ Sólo así este sistema puede ofrecer ciertas condiciones básicas para el establecimiento de la concertación social. En primer lugar, la concertación no es posible sin instituciones de representación de intereses cor-

39. Mario dos Santos y María Grossi, "La concertación social: Una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización", en *Crítica y Utopía*, No. 9, Buenos Aires 1984, p. 142s.

40. Mario dos Santos, "Concertación social y redistribución del poder", en *Nueva Sociedad*, No. 70, Caracas 1984.

41. El concepto de intercambio político está desarrollado en Gian Enrico Rusconi, "Governare lo cambio político", en *Laboratorio Político*, No. 2 - 3, Turín 1983.

porativos como los sindicatos y las asociaciones empresariales. Es preciso que existan intereses organizados con capacidad de representación y delegación del poder que conforman un sistema institucional de la sociedad civil. En Europa y EEUU este sistema ha sido denominado neocorporativismo o corporativismo societal, puesto que estas instituciones, independientes del Estado, deciden de manera autónoma la selección de sus líderes y sus alternativas políticas.⁴² En segundo lugar, los intereses organizados pueden lograr posiciones institucionalizadas en el sistema de decisiones y no sólo a través de las representaciones partidarias, sino precisamente de una red complementaria de mecanismos de negociación entre los sindicatos, las asociaciones empresariales y el Estado. En tercer lugar, un sistema democrático-representativo puede dotar al Estado de la legitimidad y autoridad necesarias para cumplir con su rol de articulador y mediador de intereses sociales; es decir, hace posible un Estado hegemónico. Así el Estado puede actuar de acuerdo al doble rol de contrayente y garante de acuerdos concertados.

El pacto democrático es una condición sine qua non de la sustentación del sistema representativo y las posibilidades de desarrollo de la concertación social. No obstante, no se puede sostener que exista una relación de implicación lógica entre ambos. En los hechos, un sistema democrático que no incluya la concertación como mecanismo de mediación de intereses sociales no es menos democrático que otro que sí lo haga. Un sistema político como el de Italia, con una fuerte autonomía de los sindicatos, no reconoce una práctica institucionalizada de concertación social. El supuesto central de la democracia representativa y necesariamente de la democracia participativa que busca la socialización de los mecanismos de poder y el máximo grado de autogobierno de las instituciones de la sociedad civil, es la constitución de un pacto democrático entre las fuerzas políticas y sociales fundamentales de la sociedad. El pacto democrático puede ser concebido como un compromiso esencial sobre el marco institucional que establece las reglas de juego en la lucha política y la solución de conflictos, y fija asimismo los procedimientos legítimos para la toma de decisiones. Una noción de pacto con estas características define, como afirma Juan Carlos Portantiero, las condiciones de posibilidad de la construcción democrática en el mundo moderno, pues permite crear formas

42. Philippe Schmitter y Gustav Lehmbruch (eds.), **Patterns of Corporatist Policy Making**, Sage Publications, London 1982.

institucionales de interacción de una pluralidad de sujetos sociales estableciendo los elementos de unidad indispensables para un esquema de cooperación social que reconozca las diferencias y los conflictos como constituyentes de un orden basado en la mediación de las oposiciones por intermedio de la continua construcción de consensos inestables y sin límites rígidos.⁴³ El compromiso y el consenso que implica el pacto democrático no consiste entonces en una suerte de obligación definitiva, sino en un resultado provisorio y revisable de una política de equilibrios que asegure el desarrollo democrático de las identidades colectivas y la diversidad de los intereses sociales. Se trata de un conjunto de acuerdos que establecen el contexto institucional necesario para la solución pactada de conflictos dentro de una lógica de interacción recíproca y de reconocimiento de los sujetos sociales.

Sin la aceptación consensual de reglas de juego y procedimientos legítimos, un sistema político está condenado a la lucha disgregadora de intereses y a una estrategia permanente de imposición. Por el contrario, el pacto garantizaría una dimensión normativa que supone dos cambios sustanciales: la autolimitación de los actores sociales y la transferencia de los conflictos y los métodos de resolverlos a un orden que no descansa en el discurso de la guerra, sino de la política. Lechner ha puesto de relieve que la noción de pacto, aún imprecisa, es conveniente ante todo para una delimitación negativa: se opone a una concepción que ve la lucha por el orden como una guerra; pero también se opone a una concepción que identifica al orden con el consenso.⁴⁴ Un orden legítimo no reside en un consenso absoluto y perfecto que supondría el equilibrio y la unanimidad inalterables. El pacto democrático implica un consenso válido, pero en el sentido de un necesario "referente utópico", puesto que una sociedad democrática debe desarrollar una política permanente como si el consenso entre identidades colectivas y alternativas diversas fuera una realidad efectiva y al mismo tiempo tiene que prescindir del consenso como un objetivo plenamente realizable. Por esto, el consenso es una utopía sin la cual no puede haber política democrática.⁴⁵

El pacto político que constituye la base de un sistema democrático está referido, en primera línea, no a acuerdos de conte-

43. Juan Carlos Portantiero, "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 5a, Madrid 1984, p. 1117s.

44. Norbert Lechner, *op. cit.*, p. 171.

45. *op. cit.*, p. 172.

nido, sino al consenso sobre procedimientos legítimos para la toma de decisiones que pueden apelar a un reconocimiento general; es, por esta razón, necesariamente normativo. Además se remite a una interacción comunicativa cuyo nivel es la reciprocidad entre los múltiples sujetos de la política, la reciprocidad que mediante el principio de mayoría y eficacia de la minoría hace posible acordar decisiones legítimas.

La idea de pacto democrático reconoce y admite entonces la conflictualidad y pluralidad de los intereses sociales. No supone una "voluntad general" a priori a la constitución del pacto mismo. Y esta característica fundamental por la cual el consenso, la reciprocidad no es anterior y posterior al proceso de materialización del pacto, alude precisamente a la dificultad intrínseca de la política democrática porque encierra, de acuerdo a Lechner, una relación aparentemente contradictoria: la democracia se apoya en la irreductibilidad de las diferencias y conflictos sociales y permite que se desarrollen; sin embargo, este despliegue que entraña el peligro de la fragmentación y la dispersión de intereses e identidades colectivas debe ser mediado por una voluntad colectiva que, al otorgar coherencia y equilibrio a la diversidad, no consiste simplemente en una adición o resultado directo de la diferenciación de intereses.⁴⁶

Sociedades como las de Bolivia que aún se encuentran en procesos inconclusos de transición a la democracia en los cuales el mismo sentido y la naturaleza de la democracia (democracia representativa?, democracia "participativa"?) están en entredicho, no han resuelto la crisis nacional porque la construcción de la voluntad colectiva capaz de integrar las diferencias sociales, encarnada en un Estado legítimo, sigue en pie y está constantemente amenazada por múltiples factores. El problema político crucial reside, en efecto, en las posibilidades de desarrollo eficaz de pautas ideológicas y de capacidad política en los actores sociales y políticos para dar forma y estabilidad institucional al sistema democrático. Pero esta cuestión adquiere dimensiones complejas en vista de que no remite sólo a la aceptación colectiva de pautas y valores normativos de una racionalidad democrática del poder político, sino fundamentalmente a la transformación de orientaciones colectivas inmersas en una tradición de rasgos profundamente antidemocráticos.

Si echamos una mirada a la experiencia europea de la concertación social, se impone una primera comprobación; la concertación como forma de participación política y social

46. op. cit., p. 180.

— complementaria a la participación tradicional de la democracia liberal, por la cual intereses corporativos adquieren un reconocido status político y entran a formar parte de un "triángulo neocorporativo" que aglutina a los sindicatos, las asociaciones empresariales y al Estado — fue posible por la existencia de un marco político y económico específico.⁴⁷ En países como Suecia o Alemania las condiciones fundamentales estaban constituidas por la existencia de un sistema democrático-representativo con amplia legitimidad, el funcionamiento de un Estado de bienestar sólido con enorme capacidad de distribuir los beneficios del progreso económico dada la alta productividad y las altas tasas de crecimiento de la economía en la época de la post-guerra y sobre todo por una articulación precisa entre los movimientos sindicales y los partidos socialdemócratas que gobernaban con mayoría parlamentaria y last but not least ejercían hegemonía en el movimiento sindical.⁴⁸

La efectividad de los mecanismos de concertación social (la *Konzertierte Aktion* en Alemania, la *Paritätische Kommission* en Austria, la *Harpseud Democracy* en Suecia como ejemplos notables) habría sido impensable sin la convergencia de estas condiciones. Sin embargo, es necesario subrayar que la concertación social se impuso en estos países también como un resultado de un proceso de largo alcance y analizado por Max Weber: la declinación del sistema de partidos políticos, la consecuente disminución de la fuerza y el rol del parlamento como centro de decisiones y el creciente aumento del peso político de las burocracias estatales.

En este proceso el neocorporativismo como organización representativa de intereses llega a complementar al sistema parlamentario como arena importante de decisiones. La formulación y ejecución de políticas económicas tienen lugar en el contexto de los mecanismos que agrupan las organizaciones corporativas y al Estado. No obstante, concluida la época del crecimiento ilimitado e iniciada hace más de una década una fase de crisis estructural en las economías avanzadas que confluye con el desmontaje progresivo del *Welfare State*, cabe preguntarse si las instituciones de concertación en Europa mantendrán su capacidad regulativa económica-social. Muchos autores, entre ellos Claus Offe, han

47. Claus Offe define el sistema corporativo como "atribución de status político a los grupos de interés". Véase el ensayo "The attribution of Public Status to Interest Groups", en Suzanne Berger (ed.), **Organizing Interests in Western Europe**, Cambridge University Press, New York 1982.

48. Consúltese la obra de Leo Panitch, **Social Democracy and Industrial Militancy: The Labour Party, The Trade Unions and Income Policy 1945 - 1967**, Cambridge University Press, New York 1976.

llamado reiterativamente la atención sobre los límites históricos y la declinación del Estado de Bienestar y la correlativa decadencia del sistema de partidos de masas que conduce a una restricción progresiva de las prácticas reguladoras de la participación política y del conflicto, y a la burocratización aún más acelerada de la vida colectiva contra la cual se levantan los nuevos movimientos sociales.⁴⁹

La experiencia latinoamericana en el campo de la participación política en los mecanismos de decisión del Estado y en el de la concertación social es muy limitada y efímera. Esto último es lo que, por cierto, confirma el recuento histórico de Emilio Morgado.⁵⁰ Ahora bien, si contrastamos las condiciones de emergencia de la problemática de esta forma específica de participación que es la concertación en algunos países de la América Latina como la Argentina — que a propósito es en muchos sentidos el país que más se asemeja a Bolivia, respecto a rasgos específicos del sistema político y la relación Estado y sociedad civil — con las condiciones que fueron favorables a la concertación en Europa, tendremos que admitir que son extremadamente negativas. Hemos visto que en Bolivia, a pesar de la retórica empleada y ciertos intentos de concertación de parte del gobierno en su fase de extrema debilidad, la concertación no fue posible en ningún sentido, habiéndose más bien planteado como problema central la participación en los mecanismos del Estado y la gestión obrera y campesina, fenómeno inédito en América Latina que tipifica la peculiaridad del caso boliviano. En la Argentina, donde se han hecho ya intentos explícitos, aunque no exitosos, de concertación social, ésta surgió como "una operación esencialmente política de unificación y reconciliación" bajo la presión del sindicalismo peronista y como forma de reducir el aislamiento político del gobierno y ampliar su capacidad de acción política.⁵¹

49. Claus Offe, "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization", en *Policy Science*, 1983, pp. 225 - 246. Klaus von Beyme critica esta posición en su ensayo "Theoretische Probleme der Parteienforschung", en Klaus von Beyme, **Der Vergleich in der Politikwissenschaft**, Piper Verlag, München 1988, p. 209 s.

50. Emilio Morgado, "Crisis económica y relaciones de trabajo", en **El sindicalismo latinoamericano en los Ochenta**, ed. por Comisión de Movimientos Laborales (CLACSO), Santiago de Chile 1986, pp. 68-72.

51. Marcelo Cavarozzi y Liliana de Ritz, "El movimiento sindical y la concertación en la Argentina actual", en **El sindicalismo latinoamericano en los Ochenta**, ed. por Comisión de Movimientos Laborales (CLACSO), Santiago de Chile 1986, pp. 89-101.

Sin embargo, el contexto político y económico global no podía ser menos desfavorable, al igual que en Bolivia. Nos referimos especialmente a las condiciones políticas: un gobierno y un Estado débiles confrontados con un sistema político muy fragmentado y con escasa capacidad de representación, una brecha difícil de zanjar entre los partidos políticos y el movimiento sindical, una débil tradición de cooperación entre las fuerzas sociales organizadas y el gobierno, y en fin, un predominio del pluralismo disperso en varios centros de poder; condiciones todas que entorpecen seriamente la construcción de un sistema democrático.⁵²

Tanto en la Argentina como en Bolivia el sistema político se caracteriza esencialmente por este pluralismo fragmentado y por el veto recíproco de las fuerzas sociales, es decir, por el "intercambio bloqueado". Por esto, los análisis realizados en la Argentina acerca de la democracia y la concertación coinciden en señalar que — sin una transformación a fondo de su sistema político "tortuoso" y atrasado, y sin una renovación profunda de la identidad política y los estilos de hacer política de los actores sociales — las posibilidades de superar la ingobernabilidad de la sociedad son escasas y remotas.

La tendencia productiva teórica y también política parece ser no otra cosa que ir a contrapelo de la tradición. En otros términos, ante el fracaso histórico de opciones ensayadas antes y después del ciclo militar (populismo, desarrollismo, etc.), queda la perspectiva de una apuesta histórica por la resolución democrática de la crisis a través del pacto político, la ampliación de la participación y la búsqueda de consensos en el campo de la política económica. Es una situación paradójica que quizás pueda ser esclarecida adecuadamente con el modelo conceptual de John Rawls, aunque por otras razones que las aducidas por él, y que tiene que ver con las restricciones e imposiciones de una realidad social que "obliga" al compromiso y al consenso. De acuerdo a Rawls podemos hablar de una "compulsión al compromiso" que no es una compulsión acerca de lo que debemos hacer o adoptar concretamente en situaciones precisas, sino de procedimientos que implican un juego cooperativo para así llegar a ciertos acuerdos.⁵³ Una situación semejante "de partida" no requiere que se cumplan condiciones de hegemonía de una clase o fuerza social sobre el conjunto de la sociedad.

52. Cf. op. cit.; y Juan Carlos Portantiero, "Transición a la democracia en Argentina: Un trabajo de Sísifo?", Documento de Trabajo, FLACSO, México 1983, p. 25.

53. Véase John Rawls, **Teoría de la Justicia**, Fondo de Cultura Económica, México 1979.

VI Conclusiones

Uno de los resultados fundamentales que se desprende del análisis es que el predominio insistente de la lógica autodestructiva de la política durante el proceso democrático en Bolivia revela la continuidad de rasgos esenciales de un sistema político adverso a las posibilidades del pacto democrático y de la democracia "participativa". La política en el marco del gobierno de la UDP abrió un desfase creciente entre las necesidades de la consolidación de la democracia y la lógica perversa de los conflictos sociales. El sistema democrático se acercó peligrosamente al borde de un vacío de poder insuperable. El Estado entró en un franco proceso de disolución debido a la atomización de las fuerzas políticas, la fragmentación de los intereses corporativos y el cuestionamiento del gobierno central por las fuerzas del movimiento regional. Los efectos profundos de la política de la UDP y la COB como protagonistas claves no se dejaron esperar: agotamiento y hasta total eliminación de la capacidad de acción política constructiva, fisuras insalvables entre el Estado y el movimiento sindical, frustración e ineficacia política y económica de las experiencias de cogestión obrera y participación campesina, y aceleramiento incontrolable de la crisis económica.⁵⁴

El problema central que planteó la democratización ha sido cómo construir una democracia "participativa" y crear mecanismos institucionales de entrelazamiento con las instituciones de la democracia representativa. El sinuoso proceso de democratización del país que ya lleva siete años — proceso aún inconcluso — demuestra suficientemente que los problemas de la democracia no pueden resolverse fuera del sistema de la democracia representativa. Esta es absolutamente necesaria aunque no suficiente. Las tendencias históricas de participación política del movimiento sindical exigen una complementación sustantiva de

54. Algunos indicadores del agravamiento de esta crisis son los siguientes: el descenso del PIB en 1983 a -8,6%, en 1984 a -3,0% y en 1985 a -4,8%; la tasa de inflación pasó de 300% en 1983 a 3,55%; las exportaciones bajaron en 1983 a 750 millones de dólares y en 1984 a 724 millones; la desocupación siguió su curso ascendente a 14,2% en 1983 y a 15,1% en 1984; el déficit fiscal aumentó en 1984 a 36% y en 1985 a 50% del PIB; la deuda externa global desembolsada, llegó hasta fines de 1984 a 3.200 millones de dólares y el porcentaje de los intereses en relación al valor de las exportaciones en 1984 fue 57% (Fuentes: CEPAL, Banco Central, Informe Económico, HOY).

la democracia representativa. Pero estas tendencias han sido más una negación de la democracia representativa. Ante la imposibilidad de establecer la democracia directa que — como hemos visto, está muy implantada en las corrientes autogestionarias del movimiento obrero —, el proceso democrático sugiere la alternativa de una "democracia mixta" que lleve adelante fundamentalmente la necesaria democratización del Estado. En este sentido, las experiencias de Bolivia constituyen, a pesar de sus limitaciones y debilidades, un caso inédito y sui generis porque han planteado la democratización en múltiples dimensiones: como democratización del Estado por la vía de la participación sindical en los centros de decisión política, como gestión obrera en las empresas públicas y como descentralización administrativa y económica del Estado.

Sin embargo, la práctica de la democracia en Bolivia pone de manifiesto las enormes contradicciones entre las tendencias hacia una democracia "participativa" sin perspectivas viables de institucionalización, las orientaciones ideológicas así como las lógicas de la acción política que estimulan el perpetuamiento de un sistema político obsoleto y no corresponden a los requerimientos que plantea la democratización de la sociedad y del Estado. Cabe destacar nuevamente las serias restricciones de las ideologías de la izquierda marxista que se encuentran encerradas en los temas y las concepciones vigentes en los años 30 y 40, y son incapaces de concebir un modelo democrático de transformación política y social que no sea través del estatismo y control burocrático de los aparatos políticos, o de la falsa alternativa entre un modelo de desarrollo económico basado en la propiedad estatal y otro centrado en la propiedad privada. Es necesario también advertir que estas concepciones así como las del nacionalismo revolucionario "clásico" no perciben la necesidad de nuevas alternativas orientadas más en la expansión de instituciones democráticas de la sociedad y en la reforma democrática del Estado que en el fortalecimiento creciente de los aparatos estatales que hacen ineficiente su funcionamiento y además bloquean la dinámica democrática de la sociedad. Esto no quiere decir necesariamente que la democratización del Estado signifique — como sugieren alternativas conservadoras — el desmontaje y la aniquilación del Estado como agente clave, aunque no exclusivo ni excluyente, del desarrollo social. Más bien se podría pensar que la democratización del Estado que supone a su vez el reforzamiento de las instituciones de la sociedad, conduzca a su propio robustecimiento puesto que lograría mayor legitimidad y representatividad en sus decisiones y mayor eficacia en sus funciones

como mediador político y regulador económico.

Por otra parte, mientras se perfila en el país — a raíz de la crisis histórica de las tendencias de izquierda, sean marxistas o populistas — una recomposición de las fuerzas políticas de largo alcance que favorece las opciones liberales, acecha el peligro de que se frustre ese proceso de transformación ideológica que se inició en la transición democrática. Nos referimos a la integración de la democracia representativa en la estrategia política del movimiento popular que Zavaleta llamó "quizá el mayor logro de la república".⁵⁵ Sin embargo, la crisis de las tendencias democrático-populares en el movimiento sindical ha alimentado la recaída en una práctica política de simple instrumentalización de la democracia representativa y de utilización de las tácticas tradicionales del movimiento obrero que apuntan a la confrontación, la escisión y la desorganización del Estado.

Cabe preguntarse si es del todo posible asegurar el proceso y las instituciones democráticas con un sindicalismo de confrontación antagónica que puede obstruir la consolidación del sistema democrático sin estar en condiciones — por su incapacidad de hegemonía — de proponer alternativas viables que logren la integración de la democracia representativa y la democracia "participativa". La autonomía sindical así como la autonomía de las diversas identidades colectivas en el país son un presupuesto fundamental para la democratización del Estado y del sistema político, pero si esta autonomía se desplaza hacia la confrontación y el pluralismo centrifugo, se convierte en un difícil obstáculo.

La experiencia boliviana demuestra que las tendencias participativas del movimiento popular no pueden tener perspectivas de desarrollo y consolidación si los actores políticos no garantizan como primer paso el funcionamiento estable de las instituciones democráticas, lo cual implica superar las deficiencias crónicas del sistema de partidos y alentar su modernización. Por otra parte, evidencia la explosividad de una crisis económica irresuelta que desencadena conflictos sociales y políticos difíciles de contener dentro de los canales actuales de una democracia representativa extremadamente frágil. De ahí que el pacto democrático sobre un marco institucional que incluya mecanismos de participación y contribuya a la articulación de intereses y a la solución negociada de conflictos sea una urgente necesidad.

55. René Zavaleta, "Las masas en noviembre", en René Zavaleta (comp.), *Bolivia Hoy*, Ed. Siglo XXI, México 1983, p. 43.

Una alternativa histórica que no sea la de la democracia parece estar excluida. Si bien es cierto que las experiencias del movimiento obrero y el movimiento campesino han sido limitadas porque los modelos de participación que se crearon fueron producto de la imposición y no estaban insertos en un pacto constitutivo que hubiera hecho posible acuerdos políticos para salir de la crisis, el fracaso de la política de la UDP y del movimiento sindical no significó el derrumbe del actual sistema democrático. La continuidad del sistema, demostrada en la celebración de las elecciones generales y en la alternancia del poder en julio y agosto de 1985, corrobora que el desarrollo de la democracia es una urgencia histórica que se impone a pesar de influyentes corrientes ideológicas y prácticas políticas que no han contribuido a afianzar las perspectivas de la democracia.

Aunque la democracia se ha sostenido en medio de la fragmentación y del vacío provocado por la ausencia de un pacto sólido entre el gobierno y la COB, no es menos cierto que las perspectivas futuras de la participación política y la concertación social dependen de una renovación sustancial de las identidades políticas tanto de los sindicatos como de los partidos. Al final de una etapa histórica abierta por la revolución de 1952, se hace perceptible la necesidad de la transformación del sindicalismo y del Estado y también de la construcción de mecanismos de complementariedad entre el sistema de partidos y el sindicalismo. Es indudable igualmente que el sindicalismo de confrontación y de autonomía intransigente frente al Estado y los partidos, se ha agotado. Los cánones ideológicos que prevalecieron durante cuatro décadas, ya no permiten una política que no sea la de la reiteración del círculo vicioso que produce la estrategia del "todo o nada". Pasar al terreno de una concepción democrática irrestricta que haga posible la política como construcción de una voluntad colectiva nacional parece ser el reto.

SEGUNDA PARTE
DEMOCRACIA Y POLITICA
SINDICAL

MOVIMIENTOS SOCIALES Y SISTEMA POLITICO: LA CRISIS DEL SISTEMA DEMOCRATICO Y LA CENTRAL OBRERA BOLIVIANA

-¿Qué es lo que más lo aterra de la pureza?

-La prisa.

Umberto Eco, El nombre de la rosa

I Crisis de la democracia

La pavorosa realidad de la crisis nacional que vive el país amenaza con desalentar prematuramente el necesario esfuerzo de racionalizar las causas y los efectos del derrumbe societal del cual somos testigos. Esta crisis ha alcanzado ya la dimensión de una acelerada descomposición y desintegración política, económica y moral. Nuestra sociedad parece hundirse en un torbellino de autodestrucción y de incapacidad para resolver la crisis que genera y que encubre con una delirante sobreideologización producida por las principales fuerzas políticas. La situación responde a un proceso de disolución en el cual caducan los cánones ideológicos vigentes, los esquemas prevaletentes de interpretación de nuestra crónica crisis política, las pautas de nuestra cultura política y las formas tradicionales de la acción política. Si lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer — terreno en el que se verifican los hechos morbosos más diversos —, según la definición gramsciana de la crisis¹, nuestra situación actual correspondería a la condensación de una crisis societal extremadamente paradójica y a la vez ambigua: el sistema democrático (o mejor la transición hacia la democracia política), lejos de constituir una alternativa de solución a la crisis nacional, tiende a quedar atrapado en las redes de la propia crisis; no encuentra hasta ahora su centro de gravedad en un pacto político constitutivo que establezca las condiciones de legitimidad del Estado por el predominio de fuerzas centrífugas; y, sobre todo, no logra construir las articulaciones fundamentales entre las fuerzas políticas y sociales de la cuales dependen las perspectivas del de-

1. Antonio Gramsci, **Quaderni del carcere**, Einaudi, Torino 1975, t.I, p. 311.

sarrollo democrático. La paradoja consiste en el hecho que el régimen democrático instaurado en octubre de 1982 navega a la deriva porque no lo sostiene un sistema político consistente a raíz de la virtual ausencia de un pacto democrático; el sistema mismo en toda su precariedad se debate en una suerte de pluralismo pervertido² de actores políticos y sociales que se bloquean y neutralizan mutuamente sin encontrar puntos de convergencia mínimos que den estructura y contenido al sistema. Si el sistema político democrático no logra sentar las bases mínimas de continuidad y consolidación, quiere decir que la crisis política a la cual debe su posibilidad de existencia, rebasa a las fuerzas políticas y sociales que fueron los protagonistas de la apertura democrática y anula su capacidad de construcción de alternativas democráticas coherentes.

Orientada en la idea de una crisis orgánica que sacude los cimientos del Estado surgido en la revolución de 1952³, la hipótesis central que guía estas reflexiones — hipótesis, por cierto, nada alentadora pero que evita la permanente tentación de proponer respuestas simples y triunfales — es que la sociedad boliviana está enclaustrada en una crisis general que no hace posible resolver, de acuerdo a paradigmas político-ideológicos tradicionales, sus conflictos y contradicciones ni tampoco parece producir fuerzas políticas y alternativas viables de reconstrucción social. No sólo nos enfrentamos a una crisis económica del modelo de desarrollo y del funcionamiento del aparato productivo, sino también a una crisis de la sociedad civil, de las estructuras políticas del Estado creado en 1952 y de los códigos ideológicos que orientaron la praxis política de los últimos decenios.

El tortuoso proceso de transición a la democracia y las vicisitudes del régimen democrático instaurado en 1982 nos demuestran suficientemente la magnitud de los problemas ideológicos y políticos inherentes a la reconstrucción democrática de la sociedad y del Estado. A fin de elaborar algunas cuestiones, hipótesis y perspectivas de análisis ligadas a la compleja temática de la relación entre los movimientos sociales y el sistema político en nuestro país, quisiera abordar — sin caer en

2. Véase, Juan Carlos Portantiero, "Transición a la democracia en Argentina: ¿Un trabajo de Sísifo?", Documento de trabajo núm. 5, México, FLACSO, 1983, p.28.

3. Véase René Zavaleta Mercado, "Las masas en noviembre", en op. cit.

una excesiva reducción analítica — dos cuestiones que me parecen fundamentales: en primer término, la persistencia de la crisis política que hace extremadamente difícil la construcción de un sistema político democrático; en segundo término, las contradicciones entre el sistema democrático y la COB a la luz de la lógica de los conflictos entre la dirección sindical y el régimen de la UDP.

La permanente crisis política, encubierta por el largo ciclo de la dominación militar, es quizás la herencia más grave que dejaron tras de sí la descomposición del poder del MNR y su histórico fracaso en el intento de construcción de un Estado nacional y de un sistema democrático estable. La división de los tres sectores sociales (clases medias, campesinos, obreros) y de las fuerzas políticas (movimiento obrero y popular, el MNR) que hicieron posible el proceso revolucionario de 1952, y la desintegración del co-gobierno provocaron una crisis política que, a mi criterio, sigue desde entonces vigente. Desde una perspectiva de la construcción estatal y la hegemonía ideológico-política, el proceso de la "revolución nacional" no quedó inconcluso ni fue interrumpido, sino que se destruyó por contradicciones internas y se agotó políticamente provocando un enorme vacío de poder, la deslegitimación del Estado y la dispersión de las fuerzas sociales. El mismo intento populista había sido frustrado por la imposibilidad de constituir una dirección hegemónica ya sea del MNR sobre la COB, de la COB sobre el MNR y el conjunto de la nación, o bien una política conjunta, negociada o pactada de largo alcance. La "revolución nacional" no logró construir un sistema político estable; los sueños de reeditar la experiencia del PRI mexicano se fueron a tierra. Por el contrario, la crisis política derivada de la lucha entre el MNR y la COB permitió el acceso de las FFAA al poder estatal; y las FFAA trataron infructuosamente de imponer soluciones autoritarias y militares a problemas políticos. Es decir, el tema de la construcción de un sistema político nacional basado en la hegemonía y el consenso, de un Estado como articulación de los intereses generales y particulares de la sociedad; y, en fin, del establecimiento de reglas de juego político como condición para un desarrollo integral es, más que un problema, una preocupación y una obsesión permanentes que atraviesan la historia contemporánea del país. La problemática de la constitución de un sistema democrático nacional y popular es de decisiva importancia, porque la persistencia destructiva de la crisis política demuestra claramente que la notoria inestabilidad política, la dinámica centrifuga de las fuerzas sociales, la grotesca proliferación y fragmentación de los partidos y la desorganización del Es-

tado tienen bases estructurales. Sostenemos que la estructura política e ideológica de la sociedad boliviana está definida por la debilidad constructiva de las fuerzas sociales, por una específica correlación de fuerzas que determina el funcionamiento político de la sociedad y del Estado como una complicada red de veto y neutralización recíproca que no permite la construcción de estructuras legítimas de mediación de intereses, y por una cultura política tradicional de rasgos antidemocráticos, para mencionar algunas de sus dimensiones más importantes.

No es un vano esfuerzo insistir en la dimensión de esta neutralización mutua de las fuerzas sociales y políticas (la COB, los partidos, las FFAA). En efecto, el sistema político boliviano a partir de 1952 está dominado por grupos y fuerzas que tienen la capacidad para obstruir los proyectos de los otros pero no la capacidad para imponer consistentemente los propios, y por estructuras rígidas de interacción política que obedecen a una lógica casi militar de enfrentamiento y no permiten una acción pactada. Si observamos nuestra historia política a partir de 1952, podemos comprobar que las continuas y terribles pugnas entre el MNR, la COB y los militares demuestran una política de confrontación antagónica que reproduce regularmente un permanente círculo vicioso entre períodos de apertura democrática y fases autoritarias. Como la Argentina ⁴, la sociedad boliviana ha sido hasta ahora una sociedad "cesarista" en potencia, fragmentada en una pluralidad de centros de poder actual sin posibilidades de articulación democrática; una sociedad dominada por un sistema político pobre e incapaz de mediar institucionalmente entre las demandas sociales y un Estado suspendido en un vacío de hegemonía. Así, bajo un sistema político de confrontación, imposición y dispersión de fuerzas, el Estado fue continuamente asediado por una sociedad en sí fragmentada, sin poder cumplir con su función mediadora y gestora. Lo que queda claro en este juego destructivo a raíz del fracaso de la construcción del Estado nacional, es que hasta ahora las alternativas de poder tanto democráticas como autoritarias se han invalidado recíprocamente. ¿Es entonces inevitable el círculo vicioso? ¿Está condenado el actual sistema democrático? ¿O es más bien el proceso de transición a la democracia política la única posibilidad histórica viable de superar el empate de las fuerzas políticas, la fragmentación de la sociedad y la debilidad del Estado?

René Zavaleta ha insistido con vigor en sus últimos trabajos,

4. Juan Carlos Pontantiero, *op.cit.*, p. 25.

partiendo de la idea de que la historia de Bolivia de las décadas pasadas se resumen en un duelo entre la clase obrera y las FFAA, en la necesidad de una reforma intelectual y moral del movimiento popular ⁵. Sostenía Zavaleta que el mayor logro político de la historia de Bolivia habría sido la integración de la democracia representativa a la estrategia de lucha del movimiento obrero. Hay razones para pensar que esta integración sería precisamente una de las piedras angulares de la reforma intelectual. Pero ¿qué ocurre si la incorporación es parcial y ambigua? ¿O si la clase obrera, la COB han sido hasta ahora incapaces de desarrollar su propio proyecto hegemónico? En este caso, entraríamos a lo medular de la cuestión de las enormes dificultades con las que tropieza la construcción de un sistema político democrático, obstáculos que están precisamente inmersos en un contexto ideológico de crisis de proyectos hegemónicos, y no sólo de la clase obrera.

La crisis actual del sistema democrático que se desprende de la incapacidad política de la COB y del gobierno de la UDP para establecer un pacto democrático de largo alcance, pone precisamente al descubierto la frágil integración de la democracia representativa a la práctica política de la COB y la ausencia virtual tanto de una concepción ideológica como de una estrategia política de entrelazamiento de la democracia con la lucha por el socialismo que es la meta política fundamental a partir del IV Congreso de la COB realizado en mayo de 1970. Si al instaurarse el régimen democrático en octubre de 1982 cabía esperar un fortalecimiento de la democracia, la radicales divergencias entre la UDP y la COB acerca de la relevancia y la función política de la democracia representativa fueron profundizándose progresivamente cuando fracasaron los proyectos de cogobierno en 1983 y la crisis económica se agravaba aún más. El resultado del deterioro de las relaciones entre el gobierno y la COB, de graves consecuencias para el proceso democrático, se cristalizó en el viraje político efectuado por la COB en el VI Congreso celebrado en septiembre de 1984 en el cual el nuevo comité ejecutivo de la COB decide una política de oposición antagónica al régimen de la UDP y rechaza la democracia política como método fundamental de lucha del movimiento popular, restableciendo así la tradicional lógica de la confrontación y el predominio de la concepción instrumentalista de la democracia representativa. Dado este proceso de profundización de la crisis política y la radicalización de la COB, que se expresa además en la oposición a la convoca-

5. René Zavaleta, *op.cit.*, p.47.

partiendo de la idea de que la historia de Bolivia de las décadas pasadas se resumen en un duelo entre la clase obrera y las FFAA, en la necesidad de una reforma intelectual y moral del movimiento popular⁵. Sostenía Zavaleta que el mayor logro político de la historia de Bolivia habría sido la integración de la democracia representativa a la estrategia de lucha del movimiento obrero. Hay razones para pensar que esta integración sería precisamente una de las piedras angulares de la reforma intelectual. Pero ¿qué ocurre si la incorporación es parcial y ambigua? ¿O si la clase obrera, la COB han sido hasta ahora incapaces de desarrollar su propio proyecto hegemónico? En este caso, entraríamos a lo medular de la cuestión de las enormes dificultades con las que tropieza la construcción de un sistema político democrático, obstáculos que están precisamente inmersos en un contexto ideológico de crisis de proyectos hegemónicos, y no sólo de la clase obrera.

La crisis actual del sistema democrático que se desprende de la incapacidad política de la COB y del gobierno de la UDP para establecer un pacto democrático de largo alcance, pone precisamente al descubierto la frágil integración de la democracia representativa a la práctica política de la COB y la ausencia virtual tanto de una concepción ideológica como de una estrategia política de entrelazamiento de la democracia con la lucha por el socialismo que es la meta política fundamental a partir del IV Congreso de la COB realizado en mayo de 1970. Si al instaurarse el régimen democrático en octubre de 1982 cabía esperar un fortalecimiento de la democracia, la radicales divergencias entre la UDP y la COB acerca de la relevancia y la función política de la democracia representativa fueron profundizándose progresivamente cuando fracasaron los proyectos de cogobierno en 1983 y la crisis económica se agravaba aún más. El resultado del deterioro de las relaciones entre el gobierno y la COB, de graves consecuencias para el proceso democrático, se cristalizó en el viraje político efectuado por la COB en el VI Congreso celebrado en septiembre de 1984 en el cual el nuevo comité ejecutivo de la COB decide una política de oposición antagónica al régimen de la UDP y rechaza la democracia política como método fundamental de lucha del movimiento popular, restableciendo así la tradicional lógica de la confrontación y el predominio de la concepción instrumentalista de la democracia representativa. Dado este proceso de profundización de la crisis política y la radicalización de la COB, que se expresa además en la oposición a la convoca-

5. René Zavaleta, *op.cit.*, p.47.

toría a elecciones generales adelantadas para junio de 1985, no se puede considerar como un hecho incontrovertido la incorporación de la democracia representativa a la ideología y la práctica política de la COB. Al contrario, el punto de partida del análisis debe ser más bien el reconocimiento de que el rol central de la COB en el proceso de democratización y el consenso popular sobre la necesidad de restablecer el sistema de la democracia representativa no estaban inscritas en concepciones homogéneas o estrategias de la COB coherentes en relación a la significación y la función de la democracia política.

En efecto, en proceso de transición política a partir de la crisis de regímenes militares dictatoriales la estrategia de restablecimiento de la democracia representativa es una fórmula polivalente que esconde una amplia gama de sentidos y perspectivas políticas de acuerdo a la fuerzas en juego⁶. Un programa de régimen democrático en sí no resuelve nada si no está sustentado por líneas concretas de transformación de la sociedad y por fuerzas socio-políticas capaces de llevarlas a cabo. Al entrar Bolivia en el proceso de democratización era obvio que esta transición se enfrentase a una serie de barreras colocadas no sólo por los diversos sentidos atribuidos a la democracia en la coyuntura. En realidad, se trataba de obstáculos arraigados en las prácticas políticas, en las pautas de la ideología y la cultura política prevalecientes en los actores sociales que venían a sumarse a las conocidas restricciones estructurales de nuestra economía y a los hechos innegables impuestos por la severa crisis económica.

Los distintos actores sociales y políticos (la COB, los partidos, los grupos empresariales, las FFAA) expresaban y defendían ideas diversas acerca de los sentidos estratégicos y las formas políticas e institucionales del establecimiento de la democracia. En términos generales, se podría decir que el espectro de variaciones de sentidos y estrategias oscilaba entre esquemas de retorno a la democracia representativa como conjunto de instituciones jurídicas y políticas propias del sistema liberal—reconocimiento del Estado de derecho, de las libertades individuales básicas, de la división de los poderes constitucionales, etc.—y concepciones diferentes y entremezcladas de la democracia directa o autogestionaria y la democracia participativa en los mecanismos de decisión del Estado, revalorizando en algunos ca-

6. Véase Manuel Antonio Garretón, "Democracia, transición política y alternativa socialista en el Cono Sur". Documento de trabajo núm. 186, FLACSO, Santiago de Chile 1983.

sos la relevancia de la democracia representativa como el espacio necesario y adecuado para el desarrollo de una alternativa nacional-popular y, en otros casos, estableciendo una disyuntiva entre la democracia política y la democracia social.

Aunque no existe necesariamente una relación intrínseca entre la democracia política y procesos de transformación social, amplios sectores del movimiento popular no adhieren a la concepción dogmática predominante en partidos marxistas que ven a la democracia representativa como una simple forma de la dictadura burguesa o como barrera a la transformación social. Como veremos más adelante en una dimensión concreta de proceso y lucha, el debate político-ideológico a partir de la instauración del régimen democrático se desarrolló en torno a la defensa del proceso democrático y la profundización y ampliación de la democracia. Es en la controversia entre la UDP y la COB acerca de la participación obrera y la cogestión donde se pueden vislumbrar claramente las tendencias en juego. Para el movimiento social boliviano, las posiciones democráticas están profundamente marcadas por la experiencia del co-gobierno y del control obrero en los primeros años del gobierno del MNR. La ideología de la democracia representativa no pertenece a su horizonte histórico porque fue identificada con la dominación oligárquica. En la práctica y la ideología del MNR, la democracia política juega un rol hartamente ambiguo. Por una parte, el MNR reconoce la legitimidad de las instituciones representativas y defiende la legitimidad del proceso revolucionario con el argumento de la recuperación del triunfo electoral obtenido en 1951; por otra parte, su práctica política interna y hacia las masas populares se orienta en la afirmación de liderazgos caudillistas y en la subordinación clientelista y corporativa del movimiento popular a la dirección del partido.

Pero la diversidad de tendencias y concepciones en torno a la democracia de los partidos políticos, sobre todo de la UDP y de la COB, no constituiría un obstáculo insuperable para la consolidación del sistema democrático, si es que no interfirieran pautas importantes de la cultura política y de la tradición de luchas que convierten con gran facilidad las diferencias y conflictos en contradicciones antagónicas. Para no caer en simplificaciones, habría que destacar que no existe en nuestro país una sola cultura o tradición política. Existe, por un lado, una cultura patrimonialista y personalista en la clase política de origen señorial que ha conservado sus pautas de comportamiento político a pesar del derrumbe del sistema oligárquico. Esta clase política conserva hábitos y actitudes en el pensamiento y la práctica de origen es-

colástico. Nuestros intelectuales y políticos asumen y defienden las ideologías de una manera acrítica y dogmática. Son hombres de "choque ideológico" y no hombres que cuestionan, dudan y plantean modelos de conocimiento revisables y mejorables; no admiten la tolerancia y la aceptación de ideas diversas y ajenas⁷. Como estas actitudes han perdurado — lo ideológico y cultural son dimensiones resistentes a los cambios históricos — los procesos de democratización chocan con pautas antidemocráticas profundamente arraigadas como el principio de imposición de posiciones absolutas y el desconocimiento de los adversarios, el faccionalismo en el tratamiento de cuestiones nacionales, la débil predisposición a la negociación o a la búsqueda de acuerdos y convergencias, la política como control personal o de grupo del aparato estatal, etc. Por el otro lado, existe una tradición y cultura política en las masas populares — de origen étnico-cultural indígena — en la cual predomina la movilización y la acción directa, la visión del poder como ocupación y control de espacios sociales y geográficos, la política como defensa e imposición de intereses transgredidos⁸. Ambas tradiciones son heterogéneas y no han encontrado hasta ahora puntos de convergencia; conforman realidades aparte que, sin embargo, constituyen principios profundos y reales que subyacen a la práctica política del país. Ambas culturas políticas no contribuyen a la consolidación de un sistema democrático-representativo que exprese y articule las tendencias profundas de nuestra sociedad. Si nuestra cultura política conspira contra la conciliación de la democracia y los intereses colectivos, ¿merece la pena defender — como se pregunta Macpherson — un sistema político que exige a los ciudadanos una racionalidad política mayor de la que posee?⁹

Sin embargo, fue el movimiento popular, sobre todo, el movimiento obrero y campesino el actor central del proceso de democratización. La práctica política de estos movimientos sociales en la última década — heterogénea y contradictoria en sus orientaciones, objetivos y métodos en relación a la lucha por la democracia — revela desplazamientos sustanciales en su relación política e ideológica con los sistemas políticos y las formas

7. Octavio Paz, **Tiempo nublado**, Seix Barral, México 1983, p. 166.

8. Véase René Zavaleta, op.cit.; Silvia Rivera, **Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y quechua 1900-1980**, HISBOL, La Paz 1984; Jorge Dandler y Fernando Calderón (Comps.), **Bolivia: La fuerza histórica del campesinado**, CERES, Cochabamba 1984.

9. C.B. Macpherson, **La democracia liberal y su época**, Alianza Editorial, Madrid 1982, p. 13.

de Estado desde 1952. Los movimientos sociales en Bolivia tienen un marco de referencia de orientaciones vinculadas a la política y al Estado. Esto se puede afirmar tanto del movimiento obrero, del movimiento campesino, urbano e incluso del regional, aunque en el caso del movimiento campesino, decisivamente influenciado por la ideología katarista, desempeña un rol esencial su orientación cultural de recuperación de la memoria histórica y de los valores del mundo prehispánico¹⁰. En la concepción de Touraine, el movimiento social de las sociedades post-industriales está compuesto por conductas conflictuales orientadas culturalmente que ponen en cuestión el modelo cultural, los modos de conocimiento y los tipos de inversión vigentes en la sociedad. El movimiento social en este sentido supone la elaboración del un contra-modelo societal, no está dirigido fundamentalmente contra el Estado ni su acción política tiene como objetivo central la conquista del poder¹¹. En el caso de sociedades dependientes como la de Bolivia, los movimientos sociales responden a una lógica de conflictos que tienen su raíz en la lucha política por el control del sistema político y los recursos estatales. La acción social es igualmente política por su oposición contra el Estado y se inserta en un campo de conflictos donde interesa fundamentalmente el control de los procesos de cambio social y los mecanismos de decisión¹². Por esta razón, los movimientos sociales ven en el Estado un actor central que es, a la vez, el adversario. La categoría de movimientos históricos, utilizada por Touraine, se ajusta más a este tipo de movimientos que generalmente se ubican en un campo de conflictos multidimensionales (en las dimensiones de la modernización de clase, de nación y Estado) y que constituyen movimientos esencialmente socio-políticos¹³.

Nuestros movimientos sociales son de orientación eminentemente política y la historia de los conflictos con el sistema político y el Estado desde 1952 pone de manifiesto que, en particular, el movimiento obrero y el campesino (a partir de la década de los 70) han luchado por la democratización del poder estatal y por el control de los procesos económicos. En términos teóricos podríamos distinguir tres modelos de relación entre estos movimientos sociales y el Estado surgido de la revolución de

10. Véase Silvia Rivera, op.cit.

11. Alain Touraine, *La voix et le regard*, Ed. du Seuil, Paris 1978, pp. 104-107.

12. Véase "Programa de la COB", V Congreso, mayo 1970; "Tesis política de la CSUTCB", II Congreso Nacional, junio 1983.

13. Alain Touraine, op.cit.

1952: un modelo de subordinación ideológica, un modelo clientelista y un modelo autonomista. El Estado popular de 1952, sustentado en un bloque político policlasista, supone relaciones cualitativamente diferentes en las que se entremezclan estos tres modelos. En el sistema político del cogobierno, la COB asume un rol político autónomo, aunque ideológicamente se subordina al horizonte del nacionalismo revolucionario. La participación política de la COB en el gobierno del MNR expresa su autonomía política respecto al partido y al Estado, pero su ideología no deja de ser un populismo radicalizado por tendencias trotskistas y anarcosindicalistas ¹⁴.

El movimiento campesino, por su parte, es un actor social que hace posible la reforma agraria, pero conforma una base social plenamente integrada al nuevo sistema político, posteriormente burocratizada y manipulada según patrones clientelistas por el Estado y el partido contra el mismo movimiento obrero y el naciente movimiento regional en Santa Cruz.

El colapso de la alianza populista que representaba la base social del Estado, la desintegración del cogobierno y la descomposición del MNR abren las puertas a la dominación militar. Así se establece un sistema político que conjuga el apoyo subordinado de las clases medias y la cooptación clientelista del movimiento campesino a través del "pacto militar-campesino" con la exclusión dictatorial del movimiento obrero. En este proceso político de transformación y reducción de las bases sociales del Estado y de cambio sustancial del sistema político, se consolida la autonomía política de la COB frente al Estado y los partidos políticos. Con el agotamiento de las dictaduras militares y en un proceso de experiencias y conflictos que toma una década, el movimiento campesino rompe sus lazos con el Estado y logra organizar una confederación sindical autónoma (la CSUTCB) que asume los principios de independencia política-sindical y se integra a la COB.

Quizás sea este desarrollo político-sindical del movimiento campesino el fenómeno político de mayor envergadura en la década de los 70 que aceleró la crisis de la dominación militar y allanó las tendencias persistentes del proceso de democratización. Su gran relevancia radica, entre otras cosas, en el hecho de que recompone políticamente al movimiento popular creando las bases de una alianza de clases y produciendo una convergencia de la dinámica urbana y rural en la lucha por la democracia y

14. Cf. Luis H. Antezana, "Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979)", en René Zavaleta (comp.), op. cit.

contra las dictaduras militares.

Expresada en la incorporación de la CSUTCB a la COB en 1979, esta alianza es, sin embargo, en términos políticos e ideológicos, aún incompleta y fragmentaria. Existen una serie de contradicciones y tensiones en la relaciones obrero-campesinas que debilitan las posibilidades de desarrollo de un discurso político mediador y un proyecto popular alternativo. Es necesario destacar que la conexión fuerte establecida en la práctica de la COB y la CSUTCB por los objetivos comunes de la cogestión y la coparticipación, que culminaron en la propuesta de cogobierno contenida en el Plan de Emergencia de la COB de agosto de 1983, sufrió una regresión por la influencia del discurso dogmático y de la política tradicional de la izquierda, y la vigencia de prácticas clientelistas propias del populismo¹⁵. A estos desajustes ideológicos y políticos habría que agregar los problemas de representación política y de distribución interna del poder en el Comité Ejecutivo de la COB (CEN) en el cual la CSUTCB posee el 13% de las carteras que contrasta con el 59% de obreros y mineros¹⁶.

En resumen, las relaciones políticas e ideológicas entre los movimientos sociales "estratégicos", el sistema político y el Estado se transforma de tal manera que al abrir e impulsar el proceso de democratización generan una readecuación de la fuerzas sociales en relación al orden político que aún no ha cristalizado en un pacto democrático sustancial. A esto debe añadirse la creciente importancia de movimientos sociales urbanos ligados a los sectores medio (empleados públicos) y la decisiva influencia del movimiento regional en la pugna por la descentralización del Estado y el control de los recursos económicos¹⁷.

II La COB y el sistema democrático

La precariedad del actual sistema democrático demuestra que el relativo acercamiento entre la COB y la UDP en los primeros meses del régimen — la "tregua de los cien días" — no logró constituir formas más o menos institucionalizadas de interacción

15. Silvia Rivera, "El movimiento sindical campesino en la coyuntura democrática", en Roberto Laserna (comp.), **Crisis, democracia y conflicto social**, CERES, Cochabamba 1985, pp. 129 - 164.

16. Véase, "Organización, estatutos y régimen interno de la COB", Documento del V Congreso, La Paz 1979.

17. Véase, Gonzalo Flores, "El movimiento regional en Santa Cruz", en Laserna (comp.), op. cit., pp. 253 - 289.

entre los movimientos sociales y el Estado. Con un ritmo vertiginoso se abrió en muy poco tiempo la tradicional brecha entre la COB y el Estado; y el antagonismo entre ellos pone a dura prueba la continuidad del sistema democrático. Lo contrario hubiera sido sorprendente: que el carácter conflictivo y hasta antagónico entre las fuerzas sociales preponderantes y el Estado pueda haber sido superado mediante una rápida reconstrucción del sistema político en términos democráticos. El sistema establecido en octubre de 1982 no creó las condiciones para eliminar la relación predominante de exclusión entre las masas populares y el Estado; tampoco las pautas políticas e ideológicas del movimiento popular que regía sus relaciones con el Estado podían ofrecer bases de consenso para una interacción recíproca capaz de fortalecer el proceso democrático.

El principio de la autonomía de clase y de la autonomía política y sindical de la COB ponía y pone serias limitaciones al funcionamiento de un sistema democrático cuya condición básica es la capacidad representativa del sistema de partidos. El rechazo a la representatividad de los partidos que se reclaman del campo de la izquierda nacional y marxista es el corolario directo de la historia política del país que ha producido y consolidado el predominio del movimiento sindical sobre los partidos y la no-correspondencia entre la representación político-sindical institucionalizada en la COB y el sistema de partidos. Por otra parte, la vigencia incontestable de esta pauta de la autonomía del movimiento obrero-popular no permite la posibilidad de la complementariedad entre las organizaciones sindicales y los partidos para llevar a cabo las tareas impuestas por la democratización y la superación de la crisis económica. El caso del movimiento social boliviano ratificaría la tesis de que los partidos no son, como en los modelos europeos, las instituciones fundamentales de agregación y articulación de los intereses sociales. De acuerdo a Touraine, las pautas de acción colectiva en América Latina no corresponden al principio de representatividad que exige una relación intrínseca entre categorías sociales de clase, orientaciones ideológicas y organizaciones políticas¹⁸. La desarticulación de la acción colectiva en el sentido de que la política de los partidos no es representativa en relación a las fuerzas políticas y a las clases sociales, permite explicar la significación de los movimientos sindicales — su primacía sobre los partidos —, pero también entender mejor las dificultades del sis-

18. Alain Touraine, **Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina**, PREALC, Santiago de Chile 1984, p. 96 ss.

tema democrático. Para Filemón Escóbar esta desarticulación entrañaría más bien la fuerza y la peculiaridad única de la COB que es, según él, la verdadera expresión política de las masas populares; realidad ante la cual los partidos políticos de izquierda y el sistema de partidos en general se harían superfluos¹⁹.

Sea como fuere, el clivaje entre un débil y muy fragmentado sistema de partidos, de frentes políticos circunstanciales e ideologías "arbitrarias", y un fuerte movimiento popular alude a otro problema fundamental que subyace a las tendencias políticas que se debaten en el proceso democrático: la posibilidad de vincular instituciones de la democracia representativa y la democracia participativa. ¿Puede ser la construcción democrática una especie de ampliación de la democracia directa? ¿Es posible prescindir de los mecanismos de representación en sociedades complejas que no se asemejan a las ciudades-Estado de la antigüedad? ¿Pueden ser los sindicatos los organismos de articulación de intereses a nivel nacional y los instrumentos de poder estatal? En todo caso, la peculiaridad del sistema político boliviano plantea el dilema de resolver el impasse de la débil representatividad de los partidos y de las incertidumbres de la transformación de los sindicatos en órganos estatales con capacidad de sustituir las funciones "clásicas" de los partidos; sobre todo, la función de construcción de proyectos hegemónicos y de articular los intereses de la sociedad civil y el Estado. En otros términos: ¿Puede transformarse la COB en el sujeto popular hegemónico de construcción democrática de la sociedad? ¿Tiene la COB la capacidad ideológica y política para articular y conciliar los intereses particulares y corporativos, con los intereses nacionales? Habiendo sido la COB un poder anti-estatal, un poder de veto y contestación, puede convertirse en un sujeto estatal?

Los partidos políticos no sólo están excesivamente polarizados en 'organizaciones' de carácter muchas veces ficticio y sus discursos ideológicos carecen de contenidos sustanciales. Se podría afirmar que los partidos conforman un sistema formal que no expresa ni articula las tendencias políticas ni ideológicas presentes en los movimientos sociales, concretamente en la COB y en la CSUTCB. Así los partidos de izquierda están divididos en numerosas fracciones (por ejemplo el MIR está fraccionado en tres grupos, el PS en tres partidos)²⁰. La no-correspondencia en-

19. Filemón Escóbar, **Testimonio de un militante obrero**, HISBOL, La Paz 1984, p. 264 ss.

20. Cf. Hoy en la Política, La Paz, 16 de marzo de 1985; Raúl Rivadencira, **El laberinto político de Bolivia**, CINCO, La Paz 1985.

tre los movimientos, las clases sociales y los partidos explica en gran parte las graves insuficiencias de la lucha política en la cual se han enfrentado la COB, las FFAA y de manera subordinada los partidos sin mecanismos representativos de absorción de demandas sociales y de toma de decisiones. Puesto que la transición de los movimientos sociales de la acción social a la acción política no ha sido un producto sustancial de la organización y la práctica de los partidos, cabe plantearse la cuestión de si la forma 'partido' de la acción y representación política ha caducado o si se trata más bien del colapso de ciertas formas ideológicas y organizativas que tienen su origen en modelos que han sido aplicados mecánicamente al país (como el modelo comunista del partido-vanguardia). En todo caso, no es exagerado sostener el fracaso histórico de partidos que han sido organizados bajo el principio de la representación de clase prescindiendo de la heterogeneidad de las clases sociales y de la ambigüedad de sus acciones colectivas. Estas cuestiones son de vital importancia para las perspectivas del sistema democrático. Si persiste la desarticulación entre los movimientos sociales articulados en torno a la COB y los partidos políticos, si no es posible construir mecanismos de representación y mediación, estas perspectivas podrían ser, en efecto, extremadamente fugaces.

III La lógica de conflictos gobierno-COB y la imposibilidad del pacto democrático

Sosteníamos al principio la tesis de la persistencia de una crisis política en el contexto del sistema democrático instaurado en 1982, cuyos orígenes se remontan al derrumbe del gobierno del MNR. Apenas han transcurrido dos años y nadie podrá dudar que el régimen de la UDP se ha desmoronado; perdió sus bases sociales y su legitimidad política; fracasó estrepitosamente en su política económica y sus contradicciones internas no le permitieron desde un comienzo establecer una estrategia política de consolidación del sistema democrático ni una estrategia económica de superación de la crisis. El acercamiento y entendimiento con la COB — la clave central del proceso democrático — resultaron ser efímeros; tan efímeros que a los pocos meses de gobierno de la UDP empezó a hundirse en el torbellino de conflictos y pugnas que deslegitimizaron al régimen, desgastaron y desprestigiaron a la COB, y agravaron ferozmente la crisis económica, poniendo en serio entredicho la supervivencia del proceso democrático. La pregunta obvia que emerge de este contexto de profundización de la crisis política es por qué no pudo

darse la condición básica para la superación de la crisis política y económica por la vía democrática. Esta condición no podía ser otra que la constitución de un eficaz pacto democrático, de un "contrato social" entre las fuerzas políticas fundamentales de la sociedad, sobre todo, entre la COB y la UDP. En el análisis precedente hemos expuesto algunas dimensiones de carácter más estructural que podrían explicar las causas del desgarramiento político y de la ausencia del esperado pacto democrático. El desgaste y la paralización de las fuerzas políticas fue tan espectacular que ninguna fuerza o actor socio-político tiene ya en estos momentos la capacidad para convocar a una política de acuerdo democrático. De esta manera, la Iglesia Católica se convirtió en mediador indispensable.

Sin embargo, es indispensable analizar algunos aspectos relevantes de la lógica de los conflictos entre la COB y el régimen de la UDP, que tiene que ver de manera decisiva con las orientaciones ideológicas y políticas predominantes para hacerse una idea más aproximada de las razones por las cuales el sistema democrático no encontró el equilibrio necesario de un pacto democrático. La transformación democrática del país sería impensable sin la modernización política de los partidos, lo cual significa la superación de su visión puramente instrumentalista del Estado, y, por otra parte, sin la negación del espíritu acendradamente antiestatal de la COB que recorre un movimiento pendular entre el rechazo al compromiso político en el contexto del sistema democrático y la utopía de la construcción del socialismo.

Pero veamos qué lógica se puede desentrañar en la red de desacuerdos entre la COB y el gobierno de la UDP. Con este propósito nos orientamos, si bien acentuando matices distintos, en la periodización del proceso político a partir de la instauración del régimen democrático en octubre de 1982 establecido por Silvia Rivera. Podemos discernir dos grandes coyunturas: la primera coyuntura de ascenso y ofensiva de marzo a agosto de 1983 que gira en torno a la participación en los mecanismos de decisión del Estado a través del co-gobierno y la cogestión; de retroceso y regresión según la coyuntura de agosto de 1983 hasta el presente que se inicia fundamentalmente por el fracaso del proyecto del co-gobierno y remata en la virtual ruptura de la COB con el gobierno en enero de 1985²¹.

En la fase de marzo a agosto de 1983, dos cuestiones impor-

21. C.f. Silvia Rivera, "El movimiento sindical...".

tantes dominaron y enturbiaron las relaciones UDP/COB; por una parte, la cuestión de la renegociación la deuda externa; por la otra, la cuestión de la participación de la COB en el gobierno y en las empresas estatales. Detrás de estos problemas se escondía un conflicto de mayor trascendencia que giraba en torno a la naturaleza de la reconstrucción del sistema político y del Estado (qué tipo o forma de democracia) y a la política económica para la solución de la crisis. El rechazo inicial al primer paquete de medidas económicas del gobierno de noviembre de 1982, que la COB aceptó finalmente en aras de la defensa del proceso democrático, se transformó gradualmente en un distanciamiento progresivo en la medida que se manifestaban las dificultades para llegar a acuerdos sustanciales sobre la participación de la COB. Después del segundo paquete complementario de medidas económicas de marzo de 1983, con lo cual finalizó la tregua de los cien días demandada por el gobierno, la COB condenó la política salarial del gobierno y empezó a establecer una clara diferencia entre el apoyo al sistema democrático y la defensa del gobierno de Siles. El movimiento obrero pasaba en los hechos a la ofensiva con la ocupación de la COMIBOL por la FSTMB exigiendo la implantación inmediata de la cogestión obrera mayoritaria en la empresa estatal. El proyecto de la cogestión obrera de la FSTMB partía de los siguientes principios políticos:

— La participación directa de los trabajadores mineros en la administración de la COMIBOL asegura y consolida la marcha de los trabajadores hacia el poder, pues lo que la gestión obrera significa es la creación de la propiedad social de los medios de producción.

— La gestión obrera fortalece y profundiza el actual proceso de democratización y abre simultáneamente perspectivas revolucionarias de transformación del poder.

— La cogestión obrera produce transformaciones estructurales en la relación de los sindicatos con el Estado así como en la relación de la COMIBOL y el Estado. Estas transformaciones acarrearán desplazamientos del poder político y económico a favor de la COB²².

Simultáneamente la COB expidió en mayo de 1983 un programa político y económico de 17 puntos que llamaba al gobierno a un cambio total de su política global²³. Este programa significaba — en relación a la cautela inicial al instalarse el gobierno de la

22. "Plan de Cogestión de la FSTMB", La Paz, abril de 1983.

23. COB, "Plan de 17 puntos", Presencia, mayo de 1983.

UDP — un retorno explícito a la plataforma política del V Congreso de la COB pues contenía, además de los planteamiento de una política salarial en base a la escala móvil y de una política de rechazo a las negociaciones con el FMI, las demandas de implantación de la cogestión obrera mayoritaria en todas las empresas estatales y de control obrero de la empresa privada; demandas que se complementaban, entre otras, con la estatización del sistema bancario privado. En los hechos, la pugna entre el gobierno y la COB durante el año 1983 iba a concentrarse en estos tópicos. La reacción del gobierno fue el ofrecimiento de participación paritaria en las empresas estatales y de establecimiento del cogobierno con la COB. Esta oferta política fue rechazada tanto por la FSTMB como por la COB. En su lugar, la COB presentó en agosto de 1983 el Programa Económico de Emergencia que desde entonces constituye el pivote de toda su política²⁴. El gobierno de la UDP fijó su posición expresando serias dudas en la viabilidad del programa radical de la COB. Argumentó que existían importantes puntos de coincidencia entre el programa de la UDP y el de la COB, pero señalaba que el predominio de la COB en los mecanismos de decisión del Estado y de las empresas públicas así como la política económica prevista — en vista de las limitaciones internas y externas a las que está expuesto el país — podían agravar aún más la crisis económica e igualmente pone en peligro el propio sistema democrático.

Los serios desacuerdos se manifestaban en toda su desnudez. Para la COB era sustancial la política de profundización y ampliación del proceso democrático por la vía de la cogestión mayoritaria y del cogobierno en términos de una participación "preponderante" en el gobierno de la UDP. Aunque varios dirigentes de la COB insistían que la primera prioridad del movimiento popular era la defensa de la democracia (Lechín declaraba que era preferible la democracia aún con un gobierno civil de derecha), la estrategia de la COB se orientaba en una política de avance hacia el control del poder según su concepción sancionada en el V Congreso. Lechín sostenía, en efecto, que "la COB no puede participar en el gobierno para actuar de cola de Siles Zuazo y legitimar simplemente los errores pasados y presentes". "Si participa", añadía, "tiene que llevar a cabo su propio programa"²⁵. Por su parte, el gobierno de la UDP no llevaba a cabo iniciativas propias. Carente de capacidad de acción y de políticas coherentes,

24. "Plan de emergencia de la COB, La Paz, agosto de 1983.

25. Latin American News Letters, Weekly Report, núm. 31, Londres, 1983.

sus ofertas respondían a la iniciativa política de la COB para aplacar y mitigar sus efectos, pero de esa manera ahondaba aún más su ineficacia.

La ofensiva de la COB expresaba su confianza en la posibilidad de fortalecer su poder político mediante el control de los mecanismos de decisión más importantes del Estado. La COB pensaba, en primer lugar, que se encontraba en una fase de desarrollo y ampliación de su poder que coincidía con una simultánea parálisis del gobierno, la incapacidad e inactividad del parlamento, y el descrédito y la división interna de la FFAA. En segundo lugar, contaba con la posibilidad de una neutralización política de las FFAA y de otros adversarios como la CEPB; y en tercer lugar, consideraba que el país — a pesar de su enorme debilidad económica — tiene las fuerzas necesarias para enfrentarse al sistema bancario internacional e imponerle una moratoria de la deuda externa.

Cuando Siles Zuazo rechaza el cogobierno con la COB en agosto de 1983, después de una prolongada crisis de gobierno y de infructuosos intentos de recomponer la UDP se abre la segunda coyuntura en un proceso, en el cual se produce un desgaste mutuo tanto de la COB como del gobierno de la UDP. Este va perdiendo cada vez más su legitimidad; es cuestionado por todas las fuerzas sociales y políticas ante el agravamiento de la crisis económica. La COB, por su parte, emprende varios intentos de imponer su plan de emergencia decretando entre noviembre de 1983 y marzo de 1985 nueve huelgas generales que provocan una creciente desarticulación entre la lucha política y sindical, y reiterados retrocesos hacia posiciones puramente salarialistas.

La estrategia de la COB resulta de una mezcla ideológica y políticamente heterogénea en la que se encuentran superpuestas diversas capas y posiciones ideológicas que producen a su vez efectos no-intencionales contradictorios en la práctica política. Es decir, entre la ideología "general" o "formal" y las pautas concretas de acción política de la COB así como sus resultados objetivos no se pueden establecer lazos de continuidad e identidad lógica. Estas tres dimensiones son diferentes y contradictorias. Por esto, nos interesa plantear algunas de las contradicciones que consideramos importantes para entender el rol político de la COB en el proceso democrático.

1. La adhesión general al 'socialismo' como estrategia esconde diversas posiciones que abarcan desde políticas estatizantes según la ortodoxia burocrática del marxismo soviético hasta posiciones consejistas de autogestión obrera por encima del Estado y de los partidos 'vanguardia'. La COB se ha puesto

hasta ahora el margen de una discusión necesaria sobre el tipo de socialismo que se busca y no ha discutido ni puesto en cuestión la experiencia histórica de los "socialismos reales".

2. La ambigua e incluso polivalente posición en relación a la democracia política y al rol de la democracia representativa, que emerge de la existencia de orientaciones populistas, sindicalistas, comunistas y trotskistas en el seno de la COB. La COB oscila entre el rechazo a la así llamada democracia formal, considerada como una forma encubierta de la dominación burguesa, y la valorización del significado de las instituciones y normas políticas de la democracia representativa para el desarrollo político de las clases populares, de su identidad colectiva y finalmente para la transición hacia alguna forma de socialismo. Parece verificarse, en este sentido, que la noción predominante en la COB consiste en la sustitución del sistema de gobierno representativo por formas de democracia basista y de democracia participativa en los mecanismos de decisión del Estado a través de métodos tradicionales de la acción directa sin contemplar aspectos institucionales de reforma democrática del sistema político.

Contemplando la práctica política desde el VI Congreso en septiembre de 1984 se impone la conclusión de que la visión predominante respecto a la democracia representativa es reduccionista e instrumentalista. El CEN de la COB y los partidos de izquierda radical que conforman la Dirección Revolucionaria Unida (DRU) bajo cuyo control está el CEN decidieron terminar con lo que ellos denominan la política de "oposición conciliatoria" ante el régimen de la UDP y se han opuesto en forma tajante a las elecciones de 1985, solución que acordó el gobierno de Siles para salvar el sistema democrático en vista de la pérdida irremediable de la legitimidad política del régimen de la UDP. La COB y la DRU consideran que las elecciones son un instrumento de las clases dominantes y, en abierta contradicción con la política de la COB en los tres procesos electorales de 1978 a 1980, realizan un cambio completo de orientación anticipando la derrota de la izquierda al sostener que sólo la derecha está en condiciones de legitimar una recomposición democrática del poder político por la vía electoral ²⁶.

3. El principio fundamental de la autonomía política de la COB en relación a los partidos y al Estado, de extraordinaria eficacia en la lucha contra regímenes dictatoriales, conduce a una

26. Resolución del Consejo Popular de Coordinación, conformado en su mayoría por partidos del DRU, Presencia, 25 de noviembre de 1984.

política escisionista y maximalista que reduce las posibilidades de mediación y transacción en coyunturas democráticas y produce 'efectos perversos' que invierten los objetivos estratégicos de la COB. La COB lucha por el poder obrero; sin embargo, termina defendiendo posiciones salarialistas y debilitando los procesos democráticos. Así el radicalismo de la COB concluye en posiciones netamente defensivas y reivindicativas que entran en contradicción con sus objetivos ideológicos. Apenas reconstituido, el movimiento — tras salir de regímenes dictatoriales — es condenado a rehacer un camino ya recorrido en múltiples oportunidades ²⁷.

La política maximalista de principios que se expresa en la tentativas de imposición inmediata de los objetivos estratégicos de la clase obrera de acuerdo al programa de la COB durante regímenes de apertura democrática ha conducido no sólo a una errónea apreciación de los adversarios políticos (en 1970 el gobierno de Torres fue considerado como ahora el gobierno de Siles el enemigo principal del movimiento popular), sino a una desintegración del régimen democrático. La llamada profundización de la democracia ha provocado en los hechos resultados destructivos al imponerse nuevamente la tradición anti-estatal e insurreccionalista de la COB. Así la práctica política de la COB, sin ofrecer alternativas democráticas de reestructuración de la sociedad y del Estado, ha contribuido a la paralización y desorganización del Estado. Por otra parte, esta práctica se ha puesto en contradicción con los objetivos políticos que dice perseguir la COB. La ideología del socialismo ha servido para encubrir posiciones salarialistas e intereses corporativos de los diversos sindicatos como ocurrió en la huelga del sindicato bancario en abril de 1984 contra medidas del gobierno que pretendían romper el poder burocrático feudalizado de este sindicato sobre la política monetaria del Estado que el propio poder ejecutivo no puede ejercer en forma autónoma ²⁸.

4. La COB tiene una visión de sí misma en el sentido de ser la instancia fundamental de articulación de los intereses generales de la nación y se considera un contrapoder estatal o el nuevo estado popular "in nuce". Esto supone que en una corriente política importante de la COB existe la convicción de que la COB puede reemplazar sin problemas la funciones de los partidos. Como

27. Véase Ivon Le Bot, "Le mouvement syndical bolivien à la croisée des chemins (1978-1980), en *Problèmes d'Amérique Latine*, num. 2, Paris, 1984, p. 148; Filemón Escóbar, op.cit., pp. 268-270.

28. Cf. CIDRE, "Banco Central, burocracia y crisis", mayo de 1984.

constitución plena del sujeto popular en el campo de la política, la COB conformaría la unidad sustancial del pueblo y de la nación contra sus enemigos internos y externos. Pero esta forma de autocomprensión de la COB no repara en la heterogénea composición social y en la diversidad de intereses corporativos que atraviesan la organización en sus diferentes sectores.

Existe una jerarquía de poder económico muy heterogénea entre los diversos sindicatos, de los cuales los sindicatos de petroleros y empleados bancarios son los más poderosos y privilegiados. Estos sindicatos persiguen fundamentalmente metas corporativas y reivindicaciones salariales disimulados por un discurso ultraradical. Por otra parte, aunque integra en su organización al sindicato de artesanos y comerciantes minoristas, la COB no articula un discurso ni ha desarrollado una política que exprese los intereses del sector informal de la economía que ocupa un lugar relevante. Según estadísticas elaboradas para la ciudad de La Paz, el sector informal representa el 57% de la PEA (se trata del sector familiar, semi-empresarial y de servicio doméstico) que contrasta con el 19% representado por el sector industrial-empresarial y el 23.7% del sector estatal compuesto principalmente por empleados públicos y maestros urbanos ²⁹.

La primacía ampliamente demostrada de la COB sobre el sistema de partidos no puede hacer ignorar el hecho fundamental de que la COB es quizás más un escenario de confrontación de los partidos políticos de izquierda que pugnan por el control político del CEN y de los sindicatos que un sujeto político homogéneo y coherente. Es decir, la COB no es un "sujeto ideal" que, como intenta Filemón Escóbar, puede ser comprendido al margen de la acción sectaria y dogmática de la mayoría de los partidos marxistas que operan en su seno. Existen, en realidad, dos lógicas dispares y desarticuladas: una lógica político-partidista que concibe a la COB como órgano sindical que debe supeditarse a la dirección de los partidos; y otra lógica sindical autónoma (articulada sobre todo en la concepción de los sindicatos como órganos de poder) que se coloca por encima de éstos, que en definitiva predomina en la lucha contra el Estado, y determina los límites de la acción política de la COB.

La concepción de la COB como sujeto político representativo, nacional-popular y como órgano fundamental de poder tam-

29. "Encuesta Urbana de Migración y Empleo 1980", Proyecto Migración y Empleo Rural y Urbano, Ministerio de Trabajo/OIT/FNBUAP. Cf. también José Blanes, "El sector informal urbano y la economía paralela a la ciudad de La Paz", CERES, La Paz 1986.

poco repara en la ideología predominantemente defensiva y en la visión paternalista del Estado que se manifiesta detrás de la política anti-estatal de los sindicatos. La COB no puede fácilmente deshacerse de su ética maximalista de principios y convicciones, de su pasado como oposición y veto, y de su visión del Estado como patrón e instancia protectora.

5. Las experiencias de lucha contra un Estado represor han llevado a la supremacía de una "lógica militar" en la acción de la COB sobre una lógica propiamente política que requeriría el proceso democrático. Es decir, las pautas concretas del movimiento sindical están determinadas por la confrontación, la presión, la negación de los adversarios y la negociación como imposición plena de los propios puntos de vista y programas. Hace poco sostenía el CEN de la COB que la única concertación posible entre la COB, el gobierno y otros sectores era tomar como base los lineamientos esenciales del Plan de Emergencia. De acuerdo a la COB, la concertación social es un mecanismo de subordinación y control del movimiento obrero que es utilizado por las clases dominantes. Esta manera de concebir la concertación y en términos más generales, el consenso entre intereses múltiples y conflictivos refleja los principios de una lógica militar en la política que es, en realidad, patrimonio de nuestra cultura política. Desde esta óptica es obvio que queda descartada a limine una política flexible de compromisos en el sentido de negociación sobre objetivos precisos y limitados que no está sujeta a un juego suma-cero. En contraposición con esta visión de la política como confrontación de antagonismos irreductibles, una política democrática necesita fundamentarse en el reconocimiento recíproco de los sujetos políticos y en la interacción de los adversarios en el contexto de un orden político que articula los intereses y media las contradicciones sociales evitando los extremos del conflicto permanente y del consenso nivelador³⁰.

Siendo éstas las pautas políticas e ideológicas que condicionaron la lógica de los conflictos de la COB con el gobierno de la UDP, debemos plantear la hipótesis de que las perspectivas de consolidación o salvación del sistema político democrático son imposibles sin una transformación de las identidades colectivas

30. Norbert Lechner, **La conflictiva y nunca acabada construcción del orden descado**, FLACSO, Santiago de Chile 1984; Adan Przeworski, "Some Problems in the study of the Transition to Democracy", Working Papers num. 61, Washington, The Wilson Center, 1979; "Compromiso de Clases y Estado: Europa y América Latina", en Norbert Lechner (comp.), **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI, México 1981.

del movimiento popular reorganizado en la COB. Este es un problema de dimensiones históricas que aluden a la imaginación y a la responsabilidad política de los liderazgos sindicales y políticos y de las masas populares. En el caso de que predominara la lógica de la confrontación, el espíritu "escisionista" de la COB frente al Estado en coyunturas democráticas, las posibilidades del sistema democrático quedarían anuladas o debilitadas. Apegada a una tradición de veto y resistencia contra el Estado, la COB no podría contribuir a la recomposición de las estructuras de poder y a la racionalización de la política. No habría efectivamente un espacio ideológico y político para la política como construcción de pactos democráticos y la práctica de la democracia como institucionalización de mecanismos de procesamiento y terminación de conflictos sociales. La política de compromisos, impensable desde una lógica militar, se haría imposible y el proceso político boliviano continuaría escindido entre el conflicto permanente, la inestabilidad crónica y la defensa de principios y objetivos "puros". Se hace entonces necesaria la renovación de las identidades colectivas de los actores sociales y políticos y la creación de las bases de una cultura política compatible con las prácticas democráticas en la que la política de la imposición y la omnipotencia es sustituida por el ejercicio paciente de transformación democrática e integral de la sociedad a través de un juego de equilibrios y acuerdos.

Las pautas ideológicas de la COB que definen su comportamiento ante el Estado — resultado de sus momentos históricos constitutivos — podrían obviamente permanecer inalterables. En este caso, cabe preguntarse si "la deslealtad hacia el Estado"³¹ puede ser el principio de una política constructiva. Debajo de la lógica de conflictos planteada por la ideología de la COB, que hemos expuesto de manera muy insuficiente, se esconde un dilema decisivo: el dilema entre una política de ruptura revolucionaria y una política de integración a alternativas democráticas que no eliminan a priori las perspectivas de 'transformación socialista'. En efecto, la historia política de las tres décadas pasadas demuestra dos aspectos fundamentales de la naturaleza de los conflictos y antagonismos entre el movimiento popular y el Estado: por una parte, el hecho central de que ninguna alternativa de poder — sea autoritaria o democrática — puede ser viable o estable si está dirigida contra la COB o está en conflicto con ella; es decir, que un

31. René Zavaleta Mercado, "Forma clase y forma multitud en el proletariado minero", en Zavaleta (comp.), op. cit., p. 239.

sistema de poder no tiene posibilidades de consolidación si se enfrenta permanentemente al poder de oposición y veto de la COB. Por otra parte, la debilidad hegemónica y política de la propia COB y su incapacidad para desarrollar ya sea una alternativa estatal propia o bien una alternativa de participación en un Estado democrático.

Es un tópico generalizado ver en el problema de la capacidad hegemónica de la fuerzas sociales la cuestión nodal de la política boliviana ³². Sin embargo, pensamos que la perspectiva gramsciana de la hegemonía es insuficiente para analizar nuestra crisis política e ideológica. Cuando las clases sociales son heterogéneas en si mismas, fragmentadas social y económicamente, cuando sus pautas de acción y comportamiento colectivo no obedecen a una racionalidad pura de clase ni a una lógica central de acción, la concepción de hegemonía no posee un gran valor explicativo ni tampoco ofrece una directriz creativa para la práctica política porque nuestras sociedades ponen en cuestión — como lo demuestran las experiencias históricas de los movimientos populares y el fracaso de los partidos de clase — el principio de homogeneidad económico-social y político-ideológica y el principio de centralidad de una clase social en el proceso productivo y en el proceso político que supone el esquema gramsciano. En el fondo, aplicar este esquema implica mantener el modelo ortodoxo de una conexión racional e históricamente necesaria entre clases sociales, organizaciones políticas y estructuras estatales que prevaleció en Europa ³³.

Dado que ninguna clase o fuerza social y política puede imponer un proyecto hegemónico viable al resto de la sociedad, es necesario concluir que las perspectivas de la construcción de un sistema democrático ampliamente participativo no dependen de la hegemonía de una clase social. En efecto, pensamos que las condiciones políticas e ideológicas de la democratización no responden a la centralidad exclusiva de una clase social, sea el 'proletariado' o la 'burguesía', y al rol predominante del partido político de clase. La crisis nacional impone, por el contrario, la construcción colectiva de nuevos y genuinos códigos ideológicos

32. Véase Filemon Escóbar, op.cit.; René Zavaleta Mercado, "Las masas en noviembre", en Zavaleta (comp.), op. cit.

33. Fernando Henrique Cardoso, "Régimen político y cambio social", en Norbert Lechner (comp.), **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI, México 1981, pp. 295 ss.; Ernesto Laclau, "Socialist Strategy - where Next?", *Marxism Today*, London 1981.

y estilos políticos que superen el vacío dejado por el agotamiento de los paradigmas ideológicos y políticos que han dominado en la política de las últimas décadas.

La ideología del nacionalismo revolucionario, que ha sido el código ideológico fundamental, y las distintas versiones del marxismo dogmático parecen estar sobrepasadas por una realidad mucho más compleja. La crisis del proceso democrático demuestra que estas ideologías han agotado su potencial cognitivo y que cubren con un manto de retórica las cuestiones apremiantes e incluso impiden abordarlas. Las posibilidades del movimiento obrero-campesino y de las fuerzas populares en su conjunto para la superación del dilema de nuestra política y la construcción de un sistema democrático-participativo dependen, en efecto, de una sustancial reorientación intelectual e ideológica que debe empezar con la autocrítica de nuestra sociedad.

LAS PARADOJAS Y LA CRISIS HISTORICA DE LA POLITICA SINDICAL EN LA TRANSFORMACION DEMOCRATICA

I Introducción

En este capítulo mi objetivo principal es formular ciertos problemas que se derivan, a mi criterio, de los conflictos suscitados en el proceso democrático y del rol jugado por la COB y el movimiento urbano, y proponer algunas respuestas tentativas. Otro propósito fundamental es elaborar algunas hipótesis para analizar aspectos esenciales de la construcción de un sistema político democrático estrechamente vinculados con la lógica de la acción política de la COB y la profunda crisis de identidad colectiva que experimenta el movimiento obrero y popular a raíz de la derrota política de las alternativas planteadas por la UDP y el movimiento sindical.

No hago una descripción empírica de este proceso político marcado por un enorme viraje en las tendencias democráticas; propongo más bien una interpretación de los resultados de la política realizada por la dirección del movimiento sindical. Como en política no interesan las buenas o malas intenciones, sino los actos y efectos reales, este análisis se inspira en el principio metodológico que discierne varios niveles en la acción política: las orientaciones ideológicas de los actores y las significaciones múltiples y dispares de la política real, las intenciones explícitas o implícitas de los actores y el rol objetivo que cumplen, los objetivos de la acción y los efectos no-intencionales a que ella da lugar ¹.

Retomando planteamientos elaborados en este libro, expongo a manera de resumen los problemas centrales del proceso democrático durante el régimen de la UDP para luego abordar las cuestiones que me interesan en este análisis ².

— Cuando se establece el régimen democrático en octubre de

1. Sobre esta perspectiva de análisis consultar François Furet, **Pensar la revolución francesa**, Ed. Petrel, Barcelona 1980; Raymond Boudon, **Efectos perversos y orden social**, Ed. La red de Jonas, México 1980; Theodor W. Adorno/Max Horkheimer, **Dialektik der Aufklärung**, Fischer Verlag, Frankfurt 1981.

2. Cf. René Antonio Mayorga, "La crisis del sistema democrático y la COB", "La democracia como pluralismo perverso...".

1982, el eje central de la democratización estaba constituido por las tendencias hacia una suerte de democracia "participativa" que suponía la recuperación y la integración de las tendencias de participación política del movimiento popular en los organismos de conducción del Estado y la economía dentro del contexto de la democracia representativa. El proceso democrático se enfrentaba a una cuestión de dimensiones verdaderamente históricas e inéditas en el ámbito latinoamericano: encontrar fórmulas creativas e imaginativas para conciliar las instituciones y las pautas políticas de la democracia representativa con nuevas formas institucionalizadas de gestión y participación democráticas del movimiento popular en los mecanismos de decisión del Estado. Una complementación sustantiva del sistema político representativo era lo que exigían las tendencias históricas del movimiento sindical. Reconocida como necesaria la construcción de la democracia representativa como base institucional o espacio político imprescindibles, la problemática de la democratización revelaba, no obstante, la insuficiencia de la demarcación de las demandas participativas en los límites tradicionales de la democracia representativa, de débil arraigo en la historia política del país.

- Instaurado el régimen constitucional, el proceso de democratización estuvo sometido a contradicciones antagónicas e insuperables entre las orientaciones ideológicas y las estrategias políticas de la COB y la UDP. Estos antagonismos decidieron la gran inestabilidad del sistema democrático, la prolongación de la crónica crisis política y la ingobernabilidad de la sociedad. La COB y la UDP respondían a modelos ideológicos y políticos embrionarios y poco sólidos, divergentes y excluyentes, acerca del sentido de la democracia, de la naturaleza de la reconstrucción del Estado, del rol político de los movimientos sindicales y de las políticas adecuadas para la superación de la grave crisis económica. No hubo un horizonte ideológico y político común y compartido en torno a objetivos y requisitos fundamentales de la democratización en el contexto de una crisis general de la sociedad y el Estado.
- Estas contradicciones y una específica lógica de conflictos, determinada por pautas de la cultura política tradicional y por principios ideológicos adversos a las reglas de juego de la democracia política, provocaron la derrota política simultánea de la COB y la UDP, y por consiguiente, la frustración de sus respectivas alternativas. De esta manera desapareció la condición básica para una probable consolidación del sistema

democrático ligada al desarrollo de perspectivas de participación popular: la constitución de un pacto democrático entre el Estado y el movimiento sindical.

- El derrumbe político del movimiento sindical y las fuerzas de izquierda produce efectos de vasto alcance: desorientación y desorganización de las organizaciones populares, frustración de las experiencias de co-gestión obrera y participación campesina, aceleramiento incontrolable de la crisis económica, resurgimiento de las fisuras profundas entre el Estado y el movimiento sindical, desplazamiento radical en la correlación de fuerzas políticas a favor de alternativas que hacen posible la reorganización neoliberal de la sociedad y del Estado a partir de los resultados de las elecciones de julio de 1985 y del ascenso del MNR al gobierno, y por último, la disolución de las alternativas de izquierda populista y marxista.
- El fracaso y el retroceso político de la COB es quizás el más grave y el de mayores consecuencias políticas en la historia del movimiento popular porque ocurre en el contexto de un sistema democrático y no por la vía de la violencia política. Es el resultado de complejos factores que convergen en un proceso de profundización del desajuste entre los objetivos estratégicos, las orientaciones ideológicas, los métodos de acción política de la COB y las vías de solución de los intrincados problemas de la sociedad en un marco de frágil democracia representativa y desintegración de las estructuras tradicionales de acumulación económica que debilita la inserción de la economía boliviana en el mercado mundial y pone en cuestión su futura viabilidad.

Se hace cada vez más evidente que el fracaso político de la COB es el resultado de un proceso de larga duración de declinación histórica del movimiento obrero con el cual se clausura una etapa histórica de la política del país iniciada en la década del 40 y se abre al mismo tiempo una profunda crisis de la identidad colectiva de la COB que puede ser interpretada como crisis de la matriz de constitución en cuanto sujeto político popular. De ahí que sea admisible inferir la idea de una crisis estructural e histórica de la COB que es correlativa a la crisis global de la sociedad y del Estado emergentes del proceso revolucionario de 1952.

Es en este contexto que emergen las preguntas que pienso abordar a continuación:

- ¿Por qué se debilita la COB precisamente en el proceso de-

mocrático y su política contribuye — en radical inversión de sus intenciones estratégicas — a provocar las mayores derrotas políticas de su historia en la sucesión de huelgas generales de noviembre de 1984 a septiembre de 1985? Esta pregunta implica también interrogarse las razones por la cuales la COB no pudo transformarse en un sujeto hegemónico de poder estatal, articular un proyecto nacional-estatal eficaz y lograr sus objetivos de ampliación y profundización de la democracia.

- ¿Cuáles son los factores desencadenantes y las dimensiones ideológico-políticas de la crisis de identidad de la COB que consiste sustancialmente en la crisis histórica de su matriz constitutiva como sujeto social y político?
- ¿Es posible sustentar la idea de una democracia "emergente" en las actuales condiciones políticas de Bolivia? Y si esto fuera posible, ¿admite la crisis de la COB posibilidades de renovación y reconstitución del movimiento obrero? Es decir, ¿una posible reconstitución que sea capaz de restituir las perspectivas de creación de formas institucionales de mecanismos de socialización del poder político y económico integradas al Estado en un sistema de democracia representativa?

Suponiendo que estas cuestiones tienen validez y plausibilidad, las respuestas que planteo a continuación no dejan de ser, sin embargo, muy tentativas. A pesar del carácter dramático de la crisis del movimiento popular, llama la atención que son extremadamente escasos los intentos de analizar sus causas y repercusiones desde perspectivas científicas que pongan entre paréntesis motivaciones ideologizadas y posiciones dogmáticas de defensa de intereses partidistas. Obedeciendo a una vieja tradición, la izquierda soslaya, por lo general, los problemas de fondo de la crisis del movimiento popular y de sus propias organizaciones en virtud del predominio de esquemas dogmáticos que dan lugar a explicaciones falaces, rituales y herméticas frente a las experiencias y los hechos, en la cuales se confunden el estilo descriptivo, la defensa de convicciones y el discurso moralista ³.

3. Cf. p. ej. MIR-MASAS/BPP, "Las elecciones no son el camino del pueblo", en *Presencia* 10-7-1985; MIR-BL, "Nuestra conducta partidaria y la gestión el gobierno de la UDP", en *Presencia* 10-1-1985; Gregorio Lanza, **El poder alterno: Una salida de la crisis**, Ed. Centro de Estudios Sergio Almaraz, La Paz 1986; Simón Reyes, "Un congreso histórico de victoria", Folleto, La Paz, junio de 1985.

II La COB: El dilema de la hegemonía y las paradojas de su política

La COB y el movimiento popular en su conjunto han desempeñado un rol ambiguo y contradictorio en las diversas fases del proceso democrático. Adoptando las diferenciaciones que hace Manuel Antonio Garretón entre actores de la desestabilización de un régimen autoritario, actores de la transición y actores de la consolidación democrática, es pertinente sostener que la COB y el movimiento popular fueron protagonistas centrales de la derrota de las dictaduras militares entre 1978 y 1982. Sin embargo, una vez establecido el régimen democrático se vislumbra rápidamente el carácter contradictorio de las prácticas políticas del movimiento sindical que llevan a la erosión del gobierno de la UDP, al debilitamiento del sistema democrático y a la crisis de la COB, lo cual impide que el movimiento sindical y popular sea un actor de la consolidación democrática.

Indagar entonces las causas del debilitamiento extremo de la COB y las razones por las cuales no estuvo en condiciones de construir una alternativa de poder y crear las bases políticas para la realización de sus objetivos de ampliación y profundización de la democracia, significa hacer algunas proposiciones sobre la naturaleza política de la COB, lo cual nos remite a su matriz específica de constitución como sujeto social y político.

Una matriz de constitución de actores sociales en cuanto actores sociopolíticos alude, como destaca Manuel Antonio Garretón, a la articulación específica para cada sociedad entre estado y sociedad civil, de lo cual no puede dar cuenta exclusivamente una teoría general de la clases.⁴ Esta forma de constitución se estructura en base a ciertos polos o principios constitutivos: un polo particularista corporativo que está determinado por reivindicaciones socio-económicas y un polo esencialmente sociopolítico o configurado por las orientaciones ideológicas y políticas respecto a la conservación o transformación del sistema social, por las relaciones políticas con otros sujetos sociales y especialmente por las modalidades de las relaciones con el Estado.

La constitución socio-política de la COB — como sujeto histórico central de la historia política del país en las últimas décadas — se produce en la revolución popular de 1952 y conduce a una articulación precisa de determinados principios y pautas

4. Manuel Antonio Garretón, "Democratización y actores sociopolíticos: Un esquema de análisis", en **Dictaduras y Democratización**, Ed. FLACSO, Santiago de Chile 1985, p. 66.

ideológico-políticas de identidad colectiva. Es decir, la COB se caracteriza en América Latina genéticamente por una articulación que integra desde su nacimiento tanto las demandas corporativas inherentes a los sindicatos como orientaciones directamente políticas de participación en los mecanismos de decisión del Estado y la economía, cuyo marco de referencia sustancial es la construcción de un Estado nacional, democrático y popular, y la transformación del sistema social y económico con proyecciones hacia un orden político socialista. La COB se constituye como un sujeto político autónomo y no bajo el patrocinio y la tutela del Estado. Como tal rebasa de inmediato los límites de la acción sindical tradicional y se incorpora al poder estatal de acuerdo al esquema del cogobierno y del control obrero de la minería nacionalizada. El Estado popular de 1952 y la COB surgen en un mismo proceso revolucionario. Es imposible entonces entender la identidad de la COB sin considerar su experiencia de participación en el Estado de 1952 en su fase revolucionaria asumiendo un rol político autónomo en base a su autopercepción como sujeto democrático-popular que representa a las masas y la nación. Sin embargo, esta participación política carece de su correlato en una autonomía ideológica: la COB se subordina ideológicamente al horizonte del nacionalismo revolucionario⁵ y acepta las decisiones fundamentales del gobierno en relación a la nacionalización de las minas, la reforma agraria e incluso en relación al programa de estabilización monetaria de 1956. En otros términos, la COB participa en el gobierno del MNR manteniendo su autonomía frente al Estado y al partido, pero sus tendencias ideológicas expresan la superposición del nacionalismo revolucionario y de ideologías marxistas que hacen que la ideología de la COB en su fase constitutiva pueda ser considerada como populismo radical abierto a objetivos de transformación socialista según los cánones del trotskismo y del marxismo soviético.

En virtud de esta amalgama ideológica heterogénea, la COB se inserta al Estado como un sujeto de control, veto y oposición crítica que se coloca frente a las tendencias nacionalistas procapitalistas del partido gobernante y posiciones ultraradicales en su propio seno.⁶ No obstante, las funciones de veto y radicaliza-

5. Luis H. Antezana, "Sistema y procesos ideológicos en Bolivia (1935-1979)", en René Zavaleta Mercado (comp.), **Bolivia Hoy**, Ed. Siglo XXI, México 1983, p. 79.

6. Cf. I. Congreso de la COB, Programa ideológico y Estatutos de la COB, La Paz, octubre de 1954, pp. 26-28.

ción política que asume la COB no trascienden en ningún momento los límites del Estado nacido de la revolución.

Estos elementos de la matriz de constitución de la COB subyacen al problema hasta ahora irresuelto y en el fondo, irresoluble que Zavaleta denominó "la hegemonía incompleta" o "insuficiente" de la clase obrera que es "factualmente dueña del país", pero incapaz de proponer e imponer un proyecto nacional, alternativo al nacionalismo revolucionario, aunque a su vez conserve su capacidad permanente de desorganizarlo y frustrarlo en los procesos políticos concretos.⁷

La articulación de lo social y lo político que caracteriza a la COB no consiste entonces en una congruencia o conciliación relativa entre las reivindicaciones corporativas y las estrategias políticas basadas en su vocación de poder. Un estudio de las formas asumidas por esta articulación en las diversas coyunturas democráticas y dictatoriales de la historia del país desde 1952 podría demostrar que las modalidades de fusión de lo social y lo político en la política concreta de la COB no estuvieron casi nunca a salvo del peligro de caer en una simple superposición de demandas económicas y planteamientos políticos, o bien en una reducción de lo político a lo corporativo, o como lo demuestran los conflictos entre la COB y la UDP, a partir del VI Congreso de la COB, en una polarización entre los intereses corporativos y el radicalismo político de una buena parte del liderazgo sindical. En efecto, las prácticas políticas de la COB divergen sustancialmente de su rol atribuido como sujeto político articulador y mediador de las demandas corporativas y los intereses políticos de las fuerzas sociales que representa. En procesos de toma de decisiones y de formulación e implementación de políticas concretas, la COB pudo raras veces, como en la lucha contra el golpe de Natusch Busch en 1979, desempeñar la función de "voluntad general" y transformar los intereses de las masas sindicales en intereses de la nación. Es cierto que en coyunturas de lucha contra las dictaduras militares, estas dos dimensiones tienden a integrarse con relativa facilidad: las reivindicaciones económicas se conjugan con propuestas por la reconquista de las libertades políticas. Pero en coyunturas democráticas, particularmente en la coyuntura a partir de 1982, la COB tuvo serias dificultades en articular lo económico, social y político, y establecer un puente entre su estrategia de ampliación y profundización de la democracia y la defensa del sistema democrático.

7. René Zavaleta Mercado; "Las masas en noviembre", en op. cit., p. 47; "Forma clase, forma multitud", en op. cit., p. 239.

En realidad, la contradicción, que se abre en esta coyuntura, entre la corporativización de las demandas socio-económicas y el radicalismo político del CEN de la COB pone de relieve no las muchas veces supuesta homogeneidad y unidad ideológico-política en la pluralidad de tendencias de la COB en cuanto sujeto político, sino más bien la heterogeneidad esencial de sus orientaciones ideológicas y estrategias políticas, inherente a su matriz constitutiva.⁸ En la década del 50 cuando predominaba la fase de ascenso del proceso de la revolución nacional, el nacionalismo revolucionario funcionaba exitosamente como un código articulador dentro del conjunto ideológico heterogéneo de la COB. Pero en la medida que la ideología del nacionalismo revolucionario deja de ser el marco de referencia principal de la COB, y a pesar de que en el IV Congreso el socialismo se convierte en el objetivo estratégico del movimiento sindical, la COB ya no puede recurrir a un dispositivo articulador capaz de mediar entre las divergentes orientaciones ideológicas. Pienso que es en ésta heterogeneidad ideológico-política, exenta de mediaciones posibles, donde se puede buscar una de las raíces de las deficiencias hegemónicas y las incertidumbres políticas de la COB como sujeto popular que la han puesto en el proceso democrático ante un dilema decisivo: el dilema entre una política de transformación revolucionaria inmediata y una política de reformas democráticas.

La absoluta mayoría de los partidos de izquierda se reclaman del marxismo; sin embargo, esta referencia ideológica y política supuestamente común no tiene implicaciones prácticas, no impide la atomización del campo de la izquierda. Al contrario, la influencia que han ganado algunos partidos de izquierda en la COB como la coalición de la Dirección Revolucionaria Unificada, DRU), ha contribuido a la dispersión política del movimiento obrero en lugar de crear o fortalecer la tan mentada unidad del movimiento popular. No se exagera afirmando que en el proceso de democratización se ha manifestado una ausencia radical de mínimos objetivos políticos comunes,⁹ que supuestamente tendrían que existir si es que la tesis política fundamental de la COB acerca del socialismo, vigente desde 1970, se apoyara efectivamente como estrategia concreta en un conjunto de pautas ideológicas y objetivos políticos que orienten la práctica política

8. Cf. p. ej. Jorge Lazarte, "Democracia obrera en Bolivia", en **Bolivia: Democracia y participación popular (1952-1982)**, Ed. FLACSO (comp.), Programa Bolivia, La Paz 1985, p. 121.

9. La existencia de estos objetivos supone erróneamente Ricardo Calla, "La encrucijada de la COB: Temas del movimiento obrero en la coyuntura democrática", en Roberto Laserna (comp.), op. cit., p. 101.

del movimiento obrero. Sostengo que esta tesis política encubre la heterogeneidad política e ideológica de la COB puesto que se ha mantenido desde sus orígenes en el marco de un finalismo abstracto, desprovisto de los recursos para reconstruir mediaciones ideológicas y políticas entre el corporativismo de clase, las tareas democráticas y los objetivos estratégicos del socialismo. Una de las razones fundamentales de esta insuficiencia radica en que el socialismo de la COB no es el resultado de un discurso ideológico y una práctica política real que penetre y conciba la problemática del país en su verdadera complejidad. En semejante estado de abstracción y sin las mediaciones correspondientes con una realidad impenetrable a las fórmulas simples, el socialismo de la tesis política de la COB mantiene su carácter de utopía en el sentido estricto del término: es un proyecto que no posee un lugar preciso, está desubicado respecto a la realidad histórica concreta, carece de lugar y de posibilidades de realización. Es decir, la COB considera el socialismo como creación ex nihilo, como producto final de un proceso que culmina en un momento escatológico único en el que se dirimen las contradicciones sociales (la revolución) y no como construcción a partir de los problemas y las fisuras de la sociedad real.

La COB plantea entonces un socialismo abstracto que encierra posiciones contradictorias: por una parte, el estatismo basado en la ortodoxia soviética; por otra parte, el socialismo de los consejos obreros. Por esta razón, la ideología general del socialismo — inspirada en contradictorias tendencias del marxismo — no consigue articular las dimensiones de clase, nación y modernización política social y económica. En el plano ideológico, las corrientes marxistas en la COB y los partidos de izquierda, adscritas al trotskismo o al marxismo soviético, no han hecho una reflexión teórica, digna de mención, dirigida a elaborar una teoría política genuina y específica para la transformación de la sociedad boliviana. Se han limitado a obedecer a una lógica imitativa y dogmática que concibe la llamada construcción del socialismo como aplicación de modelos supuestamente universales e incontrovertibles y de la cual derivan formas discursivas ritualizadas y estériles. La ideología marxista se convierte así en instrumento de absolutización y sacralización de paradigmas indiscutibles. Considero que esta es la razón que explica la pobreza teórica de una ideología que no se somete a las experiencias históricas. Este es el caso especialmente del modelo del "socialismo real" que identifica la transformación socialista con la construcción de un Estado centralizador y depositario del poder absoluto, que acomete una estrategia de industrialización acele-

rada bajo la dirección de élites políticas que 'encarnan' la misión histórica de la clase obrera, controla el excedente económico y resuelve con métodos más parecidos al despotismo ilustrado que a los de la democracia participativa, los problemas de la miseria.¹⁰ Las heterogéneas orientaciones ideológicas del marxismo y del nacionalismo revolucionario no tienen entonces otra posibilidad que operar en base a mecanismos de yuxtaposición o de integración formal. Los líderes sindicales y políticos de la COB no disponen de instrumentos ideológicos adecuados para construir un discurso y una política hegemónica en sus tres niveles: la dirección cultural-ideológica de la sociedad, la organización del sujeto político que realiza la agregación y universalización de los múltiples actores e intereses populares y la construcción de una estrategia viable de transformación nacional expresada en programas específicos.

Otra dimensión importante que explica la insuficiencia estructural de las ideologías de la COB es la existencia de dos códigos discursivos, antagónicos entre sí, de la acción política con respecto a la democracia, que suponen, sin embargo, dos formas coincidentes de concebir la relevancia y el rol de los procesos democráticos y de la democracia representativa. El primer código está basado en la lógica consejista-sindicalista de ampliación de la democracia directa de los productores. Este código se asienta sobre una concepción que da por descontada la posibilidad de la difusión de la democracia directa a nivel de toda la sociedad¹¹. Es evidente que la crítica a las deficiencias de la democracia representativa tiene su fuente más significativa en las ideas de autogestión y autogobierno. Sin embargo, ninguna de las fallidas experiencias y teorías de la democracia directa, sobre todo en Europa, han podido disipar las dudas acerca de su viabilidad en sociedades complejas y de su capacidad para sustituir el principio de la representación política por los principios del asambleísmo, y del mandato imperativo que supone la posibilidad de su revocación.¹²

10. Cf. Juan Carlos Portantiero, "La democratización del Estado", en Pensamiento Iberoamericano Nr. 5a.: La reconstitución del Estado, Madrid, enero-junio 1984, p. 122.

11. Cf. Filemón Escóbar, **Testimonio de un militante obrero**, Ed. Hisbol, La Paz 1984, p. 212ss.

12. Cf. Norberto Bobbio, "¿Qué alternativas a la democracia representativa?", también "¿Qué socialismo?", en Norberto Bobbio, Umberto Cerroni et alía, **¿Existe una teoría marxista del Estado?** Ed. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla 1978; Andrei Silad, "On the history of the workers' councils", en TELOS, Nr. 48, Summer 1981, St. Louis, USA.

Las demandas de autogobierno y autogestión están muy ancladas en la experiencias de lucha del movimiento obrero boliviano, lo cual lo distingue de los demás movimientos obreros en América Latina. Han conformado una fuerza casi de carácter mítico. Sin embargo, vale la pena recordar algunas limitaciones del 'modelo' consejista: los obstáculos contra su realización práctica, la definición unilateral de la soberanía que hace no del ciudadano sino del productor el depositario de aquella, la creencia de que no existen problemas del ciudadano distintos a los del productor.¹³ Pero el problema fundamental sigue siendo, a pesar de la debilidad de la democracia representativa, si la democracia directa debe ser vista como negación y sustitución o más bien como complementación de la democracia representativa. El proceso de democratización ha puesto efectivamente sobre el tapete la cuestión, que en la mayoría de los países latinoamericanos no pasa de ser una discusión académica, a saber el problema de si es posible una democracia que integre las instituciones representativas (los partidos y el parlamento) con instituciones de autogobierno a nivel social y regional, o si la forma de los consejos es incompatible con la democracia representativa. Sin embargo, por razones que he expuesto en otro estudio, este problema trascendental que marcó la naturaleza de una parte sustancial de los conflictos entre el gobierno de la UDP y la COB, quedó irresuelto.¹⁴

El otro código discursivo tiene su fundamento en la lógica leninista del partido-vanguardia que establece una concepción determinista de la relación social y política e ideológica entre la clase a la cual se asigna el rol de portador histórico privilegiado de liquidar las relaciones de producción capitalista, el desarrollo finalista de la conciencia obrera, garantizado por las leyes históricas del capitalismo, y la organización del partido que encarna esta conciencia y al sujeto de la revolución socialista. Esta concepción subordina el papel de los sindicatos a la dirección del partido y se opone a la autogestión obrera. Organizados sobre el principio de partido de clase, los partidos de izquierda marxista — como lo demuestra la historia política del país — no lograron

13. Juan Carlos Portantiero, "Socialismo y construcción de un orden político democrático", en Marcelo Cavarozzi, Hilda Sabato (comps.), **Democracia, orden político y parlamento fuerte**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires 1984, p. 30.

14. René Antonio Mayorga, "La democracia como pluralismo pervertido y el problema de la ingobernabilidad".

someter al movimiento sindical ni en el plano ideológico ni en el organizativo. Por el contrario, sus posibilidades de acción e influencia política han dependido de su inserción a los sindicatos. El desarrollo del sindicalismo político boliviano es más bien el resultado de una acción autónoma de las masas populares y de la crisis política de sistema oligárquico, y no el producto de las organizaciones partidistas de clase.

Tanto la lógica sindicalista como la lógica del partido-vanguardia implican dos formas radicalmente distintas de recomposición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Mientras que la primera tiende a una reducción de las funciones del Estado en la medida que pretende potenciar los organismos de autogobierno de la sociedad civil y de socialización del poder político, la segunda conduce al reforzamiento burocrático del Estado y a la supeditación de la sociedad civil. Ambas lógicas coinciden, sin embargo, en el rechazo a la democracia representativa como sistema institucional pues comparten una perspectiva instrumentalista que considera a ésta ya sea como simple democracia formal o disfraz de la dictadura burguesa, ya sea como coyuntura o espacio político que carece de posibilidades de institucionalización. En este caso la coyuntura democrática reside fundamentalmente en un ámbito que se tiene que aprovechar al máximo, en el menor tiempo posible y con la mayor flexibilidad táctica para aproximarse a los objetivos socialistas.¹⁵

Aprisionada en la alternativa de socialismo o contrarrevolución fascista, la estrategia — sobre todo a partir del VI Congreso — predominante en la política de la COB fue la de confrontación antagónica (basada en una lógica 'militar' de la política) que ha sido la prolongación, en el contexto democrático, de la tradición insurreccionalista del movimiento popular en la lucha contra el Estado dictatorial. Dicha estrategia no escapa a una notable ambivalencia y relación de incertidumbre en relación a la democracia representativa. Por un lado, la COB y los partidos de izquierda conciben la democracia política como un conjunto de libertades esenciales y un espacio de posibilidades para la toma del poder; por otro lado, no admiten la perspectiva de que la democracia pueda consolidarse como un marco institucional de formas de hacer política y reglas de juego para el acceso al poder, la toma de decisiones y la absorción de demandas sociales. Rechazan la

15. Filemón Escóbar, op. cit., p. 235ss; Tesis política del XIX Congreso de la FSTMB, Huanuni 1982; cf. también Tesis política del VI Congreso de la COB, Cochabamba 1984.

aceptación de formas políticas como las elecciones puesto que serían recursos formales que no resuelven nada y que favorecen a los enemigos de clase (posición adoptada ante las elecciones de julio de 1985)¹⁶ y recusana doctrinariamente la democracia representativa como renuncia inadmisiblemente a los objetivos de clase y compromiso que traiciona la política popular. El espacio político para la estrategia de ampliación y profundización de la democracia se convierte entonces en un instrumento para instaurar la dictadura del proletariado o la democracia de masas (en el caso de los partidos-vanguardia)¹⁷ o en una coyuntura que ofrece la posibilidad de la insurrección de masas para instaurar la democracia obrera.¹⁸

De esta manera, ambas posiciones excluyen a priori la perspectiva de construir una estrategia política basada en la articulación de democracia representativa y 'socialismo'. La negación de la democracia formal por una estrategia de democracia 'sustantiva' desconoce el hecho fundamental que la construcción de un orden político no puede prescindir de principios e instituciones formales o sea de principios de racionalidad que permitan el control democrático del poder político. El nexo democracia representativa-socialismo es problemático e incierto en todo el mundo,¹⁹ aún más en Bolivia si se toma en cuenta nuestra frágil tradición democrático-representativa, las pautas de nuestra cultura política y la historia de experiencias violentas en la lucha política. Pero no parece haber otra alternativa racional y deseable para el movimiento sindical y una izquierda democrática porque si se retorna a las prácticas ya descartadas por las experiencias históricas (ni el populismo ni las dictaduras militares han sido puntos de partida para un salto inmediato a transformaciones de tipo socialista) y si se reduce la democracia a mero dispositivo instrumental de una política autoritaria o a un espacio coyuntural, el movimiento popular no podrá evitar políticas ambiguas que destruyan las condiciones políticas necesarias para su mismo potenciamiento.

Es cierto que ni la teoría democrática ni los sistemas de la democracia representativa encierran implícitamente la convergen-

16. Cf. Mir-Masas/ BPP/ PCB/ C4M, "El pueblo y la nación nos alzamos contra el modelo de la nueva rosca y el imperialismo", en *Presencia* 12/9/85; "Derrotar a la oligarquía y al imperialismo", presentado al XXI Congreso de la FSTMB en Oruro, mayo de 1986.

17. Cf. Ramiro Barrenechea, "El poder a las masas o las masas sin poder", Folleto, PCB, La Paz 1984.

18. Filemón Escóbar, op. cit.

19. Cf. Norberto Bobbio, Umberto Cerroni, et alia, op. cit.

cia de democracia política y democratización social.²⁰ Sin embargo, sería un error considerar la democracia política como un obstáculo infranqueable para el desarrollo de una democracia más participativa.

En dicha ambivalencia y relación de incertidumbre emerge la desconcertante paradoja del rol político de la COB en el proceso democrático: la paradoja de que la COB fue el sujeto protagonista central en la transición de la dictadura militar al sistema democrático y de que, una vez restablecida la democracia, la política de la COB pasó rápidamente a neutralizar las perspectivas de un necesario pacto político, a estimular una oposición frontal contra el Estado desde posiciones maximalistas que no permitían políticas de negociación, pero tampoco fortalecían las condiciones para la realización de sus propias alternativas.

Las lógicas contradictorias en la política de la COB, a lo que se suma la absoluta incoherencia del frente gobernante de la UDP, conducen al desgarramiento del régimen democrático de izquierda. Se producen — fundamentalmente después del VI Congreso de la COB en septiembre de 1984 — dos fenómenos de incalculables consecuencias para la COB, el movimiento popular y el régimen democrático:

- Mientras la COB había puesto en práctica una política de integración de la democracia representativa en la estrategia de lucha el movimiento popular contra las dictaduras militares durante el proceso de democratización de 1978 a 1980, la política de la COB en las fases que siguen al restablecimiento del régimen democrático en octubre de 1982 y en el proceso electoral de julio de 1985 ponen de manifiesto que dicha integración fue frágil y coyuntural y que se desechaban los métodos de la democracia representativa. La COB retornaba a la tradición de oposición antagónica y de acción directa.
- A lo largo de todo el proceso de democratización, la COB sostuvo la estrategia de ampliación y profundización de la democracia en el sentido que plantean varios documentos de la COB: una estrategia de ampliación democrática que rebasa el marco clásico de participación política en la democracia representativa, en el cual el pueblo participa a través del sistema de parti-

20. C.B. Macpherson destaca que existe un círculo vicioso que amenaza desbaratar los intentos de crear una democracia participativa en el contexto de las actuales democracias en los países avanzados de Occidente: "... no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática". C.B. Macpherson, **La democracia liberal y su época**, Alianza Editorial, Madrid 1982, p.121.

dos y del parlamento; y una estrategia de profundización — orientada en la creación de mecanismos de participación popular en la conducción política del Estado y en la gestión de la economía — que se plasmó en el plan y la ejecución de la cogestión obrera mayoritaria de la FSTMB en la COMIBOL, en la Ley Fundamental Agraria y la creación de CORACA de la CSUTCB, y finalmente en la propuesta conjunta de la COB y la CSUTCB de conformación del cogobierno con la UDP.²¹ Sin embargo, las formas políticas de confrontación e imposición que se aplican para llevar a cabo esta estrategia, provocan resultados opuestos: debilitan en grado extremo la propia capacidad política de la COB y desembocan en la impresionante cadena de derrotas políticas del movimiento popular en las huelgas generales de noviembre de 1984 y de marzo de 1985. En dichos conflictos salen a la luz la incongruencia absoluta entre los objetivos políticos propuestos y los resultados obtenidos, el divorcio entre la radicalidad del discurso y los divergentes intereses políticos de los dirigentes sindicales del CEN y la fragmentación corporativa de las bases sindicales, el agotamiento de sus métodos tradicionales de acción y finalmente la transformación negativa de la correlación de fuerzas y de las tendencias del proceso democrático.²²

21. COB, "Plan de Emergencia", La Paz 1983 (ms.); FSTMB, "Proyecto para la Cogestión obrera en COMIBOL", en Socavón, N° 11, mayo de 1983. CEPROMIN, La Paz. CSUTCB, "Tesis política", II Congreso, La Paz, 1983 (ms); "Ley Agraria Fundamental", La Paz 1984.

22. En la huelga general de noviembre de 1984, decretada curiosamente contra un plan económico del gobierno aún no dictado y por la implantación del Plan de Emergencia de la COB, Víctor López declaraba: "Es imposible continuar con la huelga general porque no sabemos qué es lo que vamos a conseguir ... no tenemos objetivos claros". Cf. Hoy 27-11-1984. Adalberto Kuajara del PCB señala que la COB persigue el derrocamiento del gobierno y la instauración de un gobierno revolucionario. Cf. Hoy, 1-12-1984. En la huelga general de marzo de 1985 Guillermo Dalence declara que el objetivo es el socialismo, mientras Lechín piensa que a mediano plazo no hay otro camino para llegar al poder que el de la revolución. Fílemón Escóbar acusa a los partidos de izquierda de que son culpables de que la movilización de marzo no tenga una dirección. Cf. Presencia 14-3-1986. Véase para un cuadro más amplio de los múltiples sentidos contradictorios de la acción de la COB en las huelgas generales de marzo y septiembre de 1985 el ensayo de Godofredo Sandoval, "Las mil caras del movimiento social boliviano", Ed. Panamericana, La Paz 1986, que destaca desde una perspectiva exclusivamente coyuntural el divorcio entre los objetivos de los dirigentes sindicales (ligados a partidos de izquierda) y los motivos de la acción de las bases sindicales. La limitación coyuntural del análisis no permite captar la heterogeneidad ideológica y política de la COB como un fenómeno 'fundacional' y estructural, perceptible en otras coyunturas pasadas desde la década del 50.

No es entonces desacertado admitir la hipótesis de que prevaleció una lógica autodestructiva en las corrientes predominantes de la política de la COB. Filemón Escóbar ha formulado en reiteradas oportunidades la idea de que concepciones erróneas de la izquierda "neopirista" — el desconocimiento de la COB como órgano y alternativa de poder de las masas, el monopolio de la política por parte de los partidos, la estrategia de poder vía partido único y la identificación del reformismo como enemigo principal ignorando al fascismo, calificado de enemigo secundario — han intervenido decisivamente en la clausura de las más importantes coyunturas democráticas y contribuido así a las derrotas del movimiento popular y la COB en 1964, 1971 y en 1984-1985.²³ La hipótesis que sostengo, por el contrario, no omite, como hace el argumento de Escóbar, la heterogeneidad de las orientaciones ideológicas y las pautas políticas de la COB y no pasa por alto que la política de la COB no puede ser entendida al margen de la influencia de los partidos de izquierda que actúan en los sindicatos y en el CEN. Aunque la COB es una institución político-sindical suprapartidaria y pluralista, sus estrategias y opciones políticas no son ajenas a la de los partidos de izquierda. Por estas razones, el 'fantasma del neopirismo' es carne y hueso de las políticas adoptadas por la COB. De lo dicho hasta ahora se puede deducir una conclusión importante: la COB carece, por sus concepciones y métodos políticos, de una política de autoafirmación eficaz en el contexto de un sistema y de procesos democráticos. Su enorme fuerza política de resistencia, movilización y oposición en contextos dictatoriales se convierten en debilidad al no poder dar el salto de una política ambigua, en relación al sistema democrático, basada en una estrategia radical de oposición a soluciones intermedias de compromiso y de oposición de sus objetivos que tiende a un proceso insurreccional en condiciones adversas, a una política de negociación y acuerdos que fortalezcan sus posiciones y eviten, como ha sido el caso, el debilitamiento y las derrotas políticas.

Otro fenómeno no menos gravitante en la insuficiencia hegemónica de la COB reside en el hecho de que el radicalismo discursivo — que gana terreno en la medida que el gobierno de la UDP deja de gobernar, que fracasan las alternativas del cogobierno y la DRU se impone en la dirección de la COB — disimula la

23. Filemón Escobar, op. cit., pp. 262-270; cf. también "El destino de la Coyuntura democrática será también el destino de la clase obrera", Tesis aprobada por minoría, **VI Congreso de la COB**, Ed. Hisbol, tomo I, La Paz 1985, pp. 135-138.

dispersión de los objetivos y la fragmentación corporativa real de los sindicatos. Las estrategias maximalistas y finalistas de conquista del poder de dirigentes adscritos a la DRU esconden apenas el dualismo que se abre entre éstos y las bases sindicales. El resultado de esta polarización es que la COB cae en un proceso de descomposición como sujeto político articulador y orientador de los intereses particulares de los sindicatos y va perdiendo rápidamente su capacidad de sujeto dirigente. En rigor, la COB se gremializa y transforma en un organismo receptor y legitimador de crecientes demandas corporativas de los sindicatos, entre ellos precisamente los más privilegiados como los del Banco Central y de YPFB ²⁴.

Además de los graves antagonismos entre la lógica corporativa y la lógica política del movimiento sindical, también se impone una tensión insuperable entre la estrategia de presión contra el Estado inherente a pautas de acción directa y autonomía radical, y la estrategia de participación que implica la negociación con el Estado y la integración a procesos y mecanismos de decisión.

III. Los movimientos urbanos y la democracia

¿Qué posición ocupan y qué relevancia política tienen los movimientos urbanos en esta problemática de la democratización?

El Bolivia el escenario social y político ha estado dominado por un movimiento social histórico tradicional y central que es el movimiento sindical organizado en la COB. Este movimiento ha sido intrínsecamente sociopolítico integrando una dimensión diacrónica y otra sincrónica en los procesos y conflictos sociales. Es a todas luces evidente que este movimiento social ha respondido a una lógica de conflictos que articula la lucha política por el control del sistema y de los recursos estatales, siendo su acción social-corporativa también política por su dimensión de oposición al Estado. En ambos niveles, la COB planteó el control del proceso de cambio y de los mecanismos de decisión.

Pero a fines de la década del 50 surgió un movimiento regional en Santa Cruz que a partir a la década de los 70 se fortaleció y se expandió desarrollando una gran capacidad de articulación de las demandas regionales y una notable fuerza de presión y negociación en relación al Estado. Lo significativo de las ten-

24. Cf. CERES "Eventos colectivos por sector y objetivos (1970-1985)", Proyecto Regional, La Paz 1985 (ms.)

dencias fundamentales en la actualidad, es que mientras el movimiento regional en Santa Cruz y particularmente en otras regiones se encuentra en un proceso de ascenso, el movimiento sindical está en una etapa de franco descenso y declinación que configura ya una profunda crisis de identidad colectiva.

En este escenario los movimientos urbanos populares en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, se constituyen en nuevos actores sociales (aunque en sus orígenes se remontan — como es el caso de La Paz — a las Federaciones Vecinales nacidas en 1916). En 1979 estos movimientos organizados en Federaciones Vecinales se centralizan en una Confederación de Federaciones Departamentales de Juntas Vecinales (JV). Pero en relación a los otros movimientos sociales ocupan una posición subordinada. Su rol en el proceso de democratización ha sido activo, sin embargo por múltiples razones no ha dejado de ser secundario. Los MSU han sido apéndices de una dinámica social y política en la cual la COB y el movimiento regional han sido los actores fundamentales.

Es difícil saber cuantas organizaciones aglutina ésta Confederación, menos aún conocer la cantidad de sus miembros. Sólo en La Paz existen alrededor de 200 Juntas Vecinales y 4 Federaciones Departamentales que son las más fuertes en el país. De estas Federaciones han nacido los Comités de Amas de Casa, Clubes Juveniles y Deportivos así como los Clubes de Madres.

Inicialmente habría que poner de relieve, que los movimientos sociales urbanos (MSU) en Bolivia no han experimentado — por peculiaridades del proceso social y económico en los últimos 35 años — el crecimiento rápido y hasta explosivo de los MSU en Perú o Brasil. Por sus objetivos y demandas así como por sus pautas de comportamiento, las prácticas políticas de los MSU en el proceso democrático desde 1987 muestran un carácter discontinuo, puntual, esporádico y limitado. Debido a la dramática profundización de la crisis económica, la participación de los MSU en este proceso ha estado marcada generalmente por objetivos económicos inmediatos referidos al mejoramiento de los servicios barriales, al aumento de precios y al abastecimiento de bienes de consumo popular. Esto se verifica en la etapa en la que se agudizó la crisis económica: las 88 acciones vecinales registradas por la prensa entre octubre de 1982 y diciembre de 1984 se originaron en la inflación, el desabastecimiento y en el rechazo de la política económica del gobierno de la UDP. De esta manera pasaron paulatinamente a un nivel secundario los objetivos directamente políticos planteados desde el I

Congreso de la Confederación Nacional de Juntas Vecinales (CONALJUVE) realizado en octubre de 1983: el reconocimiento de JV como representantes legítimos de los barrios populares e interlocutores válidos de la Alcaldía, la participación directa de la JV en los proyectos y las decisiones municipales, la descentralización del poder municipal en La Paz y la elección del alcalde de El Alto de La Paz por la Federación de JV.

Es evidente que estos objetivos fueron relativamente alcanzados durante el gobierno de la UDP. Se logró la descentralización de la alcaldía paceña y el Alcalde de El Alto reconoció a la FEJUVE y no al gobierno central como única autoridad legítima. La FEJUVE logró también ingresar al Comité Urbano de Abastecimiento (CUA) junto a la COB y otras organizaciones. Pero estos avances fueron detenidos e incluso revertidos con el derrumbe de la UDP y la transformación de las tendencias políticas y de la correlación de fuerzas a partir de julio de 1985²⁵.

La participación política de los MSU no dejó de ser ambivalente: la tendencia predominante ha sido alimentar la participación desde una perspectiva de oposición a los partidos y a la misma política que los movimientos barriales perciben como escenario y actividad de la corrupción del sectarismo partidista y del clientelismo. Por otra parte su participación en la lucha por la democratización en las diversas fases, ha comprometido a las FEJUVE en una relación de dependencia clientelista con los aparatos del Estado. Un fenómeno recurrente es el control y la cooptación de los dirigentes de JV por las autoridades de gobierno. La lucha contra el Estado por reivindicaciones sociales y económicas y por la participación autónoma de las FEJUVE en diversas instancias del aparato estatal se convierte entonces en una incorporación subordinada al sistema de decisiones.

La lógica de acción de los MSU fue tan dual como la del movimiento sindical: por un lado, fue una lógica de presión contra el

25. Cf. Fernando Calderón, **La política en las calles**, CERES, Cochabamba 1983; **Urbanización y etnicidad: El caso de La Paz**, CERES, Cochabamba 1984; Roberto Laserna, "La protesta territorial: La acción colectiva regional y urbana en una coyuntura de crisis y democracia", en Laserna (comp.), **Crisis, democracia y conflicto social**, CERES, Cochabamba 1985; Roxana Brinati, Noemi Larrazabal, "Los actores sociales en los asentamientos periféricos de La Paz", CERES, mimeo 1986; César Urzagasti, "La Federación de Juntas Vecinales de El Alto: Procesos organizativos e institucionalización de Demandas populares", CERES, Mimeo, La Paz 1986; Godofredo Sandoval, Fernando Sostres, **La ciudad prometida: Pobladores y Organizaciones Sociales en El Alto**, Ed. Systema / ILDIS, La Paz 1989.

Estado mediante la aplicación de la acción directa (movilizaciones, bloqueos, etc.); por el otro lado, fue una lógica de negociación con el Estado para obtener participación en los mecanismos estatales principalmente a nivel municipal.

Si consideramos las orientaciones de los MSU respecto a la cuestión de la democracia, encontramos también actitudes y pautas tan contradictorias y/o ambiguas como la del movimiento sindical. Estas son en muchos aspectos aún más ambiguas porque van desde el escepticismo y el apoliticismo hasta un compromiso con el proceso democrático según la estrategia de ampliación y profundización de la democracia propuesta por la COB. Estas actitudes dispares se reflejan igualmente en una suerte de disponibilidad ideológica y política de las masas vecinales que se manifiesta en las grandes diferencias del comportamiento electoral: de 1978 a 1980 se votó en los barrios populares por la UDP; en 1985 la mayoría de estos votantes se decidió por los partidos de centro-derecha (ADN y MNR).

Las relaciones entre las FEJUVE y la COB están determinadas fundamentalmente por la desconfianza de la dirección sindical ante las organizaciones de los barrios populares. Aunque las FEJUVE han estimulado la participación en las luchas organizadas por la COB y han adherido en varias coyunturas a las plataformas políticas del movimiento sindical, el rechazo al rol clientelista de los representantes de las FEJUVE en diversos gobiernos militares y el predominio de la ideología obrerista en los cuadros sindicales de la COB han impedido un acercamiento político y organizativo estable y continuo. La COB ha seguido más bien con suspicacia las acciones de la FEJUVE en las cuales éstas asumieron iniciativas para defender la economía popular.

Si se analiza desde un ángulo global las prácticas políticas del movimiento barrial, es casi inevitable extraer la conclusión de que este movimiento ha sido y seguramente continuará siendo un movimiento reactivo y defensivo ante situaciones de crisis económica y social. No se perciben elementos que puedan dar base a la idea de que este actor esté en proceso de constitución como sujeto social de un posible proyecto de transformación histórica. El MSU de La Paz, que es el más significativo, no propone ningún proyecto alternativo propio. En la política se adhiere de modo general a la democratización del país (en la expectativa de resolver problemas económico-sociales inmediatos de los barrios populares) o apoya globalmente los objetivos y las orientaciones de la COB. El movimiento barrial es, por supuesto, un actor social en la escena boliviana. Pero es hartó difícil y, por cierto, una ostensible exageración querer ver en él una fuerza po-

tencial de transformación de la sociedad y del Estado ²⁶.

Es necesario adoptar perspectivas analíticas sensibles a los procesos y problemas concretos y menos condescendientes con los deseos políticos. Los estudios elaborados aunque no son muchos, son suficientes para demostrar que los MSU en Bolivia son actores restringidos por sus objetivos, demandas, orientaciones y pautas de acción. ²⁷ Su naturaleza defensiva no supone un alteración significativa en el campo de los MS ni tampoco trasunta un potencial creciente de transformación de las relaciones de poder. Su capacidad de influencia en las decisiones políticas del Estado ha sido parcial, localizada y puntual.

Tampoco conducen estos MSU a una transformación de la matriz de acción popular encarnada en el movimiento sindical. Siendo nuevos actores, es claro que no se puede desconocer que constituyen un fenómeno ilustrativo de la debilidad de representatividad y legitimidad del sistema de partidos e incluso de los sindicatos, pero su acción se enfrenta a innumerables barreras que dificultan la superación de las relaciones y pautas clientelistas de las FEJUVE con el aparato estatal. Todo esto no significa ignorar las tendencias existentes, aunque subordinadas, hacia la autonomía de las organizaciones barriales y la constitución de gobiernos locales.

El movimiento popular urbano ha sido y sigue siendo fundamentalmente un movimiento sindical. Sus formas de participación y la efectividad de éstas en el proceso democrático fueron determinadas por las orientaciones de la COB. No obstante ser un actor popular diferenciado, — por su propia heterogeneidad social, la desagregación peculiar y la ambigüedad de sus contenidos y pautas de sus acciones — el movimiento barrial no ofrece atisbos ni indicios que permitan hablar de un sujeto popular, hegemónico y constructivo. Menos aún si se toma en cuenta la crisis general que afecta a los MS (a excepción del movimiento regional).

¿Es legítimo en este contexto sostener la idea de que no sólo se está conformando un nuevo actor social, sino que se está constituyendo una nueva identidad colectiva? Mucho se ha abusado de la noción o el concepto de identidad en los estudios dedicados a los MSU. Convencionalmente se entiende por identidad de los MSU la unidad de objetivos e intereses de los sectores

26. Fernando Calderón, "Los movimientos sociales ante la crisis", en F. Calderón (comp.), **Los movimientos sociales ante la crisis**, UNU, CLACSO, ISTUNAM, Buenos Aires 1986, p. 360.

27. Véase los estudios de Urzagasti, Laserna y Brinati/ Larrazabal.

populares excluidos y no se advierte que esta concepción opera una reducción de un fenómeno mucho más complejo. Como destaca Ruth Cardoso, se ha impuesto una sustantivación de la noción de identidad que soslaya el carácter necesariamente relacional de la cuestión. Por lo tanto, se utiliza esta noción sin contemplar el complejo ámbito de múltiples relaciones de los MSU con otros MS y sobre todo con el sistema político y el Estado. Y por la influencia predominante de cánones discursivos se ha impuesto metodológicamente una perspectiva que asimila el nivel discursivo de la definición de objetivos e intereses a la identidad y las prácticas de los MSU.²⁸ La existencia de orientaciones y pautas de acción contradictorias, no admite el uso ingenuo del concepto de identidad. En efecto, en la práctica de los movimientos populares urbanos se manifiesta una valoración ética de la democracia versus formas de autoritarismo y verticalismo, una valoración de la diversidad societal versus la tendencia al reduccionismo y a la monopolización de la representatividad, la afirmación y la autonomía de los MS versus heteronomía, clientelismo y dependencia, la emergencia de valores de solidaridad, reciprocidad y comunitarismo versus el individualismo, la lógica del mercado y la competencia.²⁹

Si en el caso del Brasil o del Perú algunos autores señalan lo cuestionable que es atribuir a los MSU la capacidad de constitución de nuevas identidades colectivas y de autonomía institucional y política frente al sistema político, lo es entonces, — por los argumentos anteriormente desarrollados — aún más controvertible en el caso boliviano.

IV. La crisis de identidad de la COB

Jorge Lazarte sostiene la tesis — contrapuesta a lo que afirman recurrentemente los partidos de izquierda³⁰ — que la crisis actual del movimiento obrero no sólo estriba en un proceso momentáneo o coyuntural de reflujo y repliegue, sino que responde al cuadro sintomático de un movimiento obrero declinante. Esta crisis afectaría los principios colectivos de la identidad del movi-

28. Cf. Ruth Cardoso, "Movimientos sociales na América Latina", Ponencia presentada al Seminario "Movimientos sociales, Democracia y Orden político en América Latina y el Area Andina: Cuestiones metodológicas", organizado por CLACSO, Cuenca, Ecuador, noviembre 1986.

29. Fernando Calderón, op. cit., p. 385s.

30. Cf. nota 16 y Gregorio Lanza, op. cit.

miento obrero: los principios ideológicos y los valores políticos que daban sentido a su lucha, las 'utopías' cimentadoras' que estructuraron la identidad positiva de la clase obrera.³¹ Esta interpretación de la situación que vive la COB y el movimiento popular en su conjunto representa un adecuado punto de partida para el análisis. En referencia a la misma cuestión, y tomando en cuenta un proceso de disolución de los principios ideológicos y políticos, he empleado el concepto de crisis de la matriz constitutiva de la COB como sujeto socio-político. Como traté de exponer, en dicha matriz se escondían desde sus orígenes ciertos desajustes y fisuras de tipo ideológico y político que determinaron con mayor o menor incidencia la acción de la COB desde 1952. Ya en las primeras etapas de la revolución nacional se vislumbran estas brechas que destacó el connotado sociólogo colombiano Antonio García: "Una de las enseñanzas más sorprendentes en el análisis del sindicalismo boliviano y sus participación en el proceso de la revolución nacional, es el violento contraste entre las 'ideologías revolucionarias' profesadas por sus cuadros directivos (comunistas, poristas, piristas, lechinistas) y su radical incompreensión tanto del carácter histórico de una revolución nacionalista popular como el rol de los sindicatos en este proceso de integración (proletariado, campesinado, clases medias) y de galvanización del esfuerzo interno hacia la emancipación y el desarrollo. El proceso de radicalización pareció insistir en los aspectos más dogmáticos y negativos y de allí que en el momento de asumirse la más grave responsabilidad histórica (la de la participación sindical en el gobierno y en la cogestión de la minería nacionalizada), no se tuviese una idea clara sobre la trascendencia y originalidad de la historia que se estaba viviendo."³²

En base a la argumentación precedente propongo la hipótesis que la crisis de identidad de la COB radica en la actualización intensa de dispares dimensiones ideológicas y políticas (radicalismo, nacionalismo revolucionario, tendencias anarcosindicalistas) que mantuvieron una relación conflictiva de contradicciones y tensiones. En la oposición contra las dictaduras militares y en el mismo proceso de transición hacia la democra-

31. Jorge Lazarte, "Crepúsculo del movimiento obrero", en *Presencia*, 29 de mayo de 1986; Cf. también H.C.F. Mansilla, "Apogeo y declinación del movimiento sindical boliviano 1982 - 1985", en *Hoy*, Revista dominical, La Paz, 18 de diciembre de 1988.

32. Antonio García, "Los sindicatos en el esquema de la revolución nacional", en Antonio García, **Estructura social y desarrollo latinoamericanos**, ed. ICIRA, Santiago de Chile 1969, p. 192.

cia, este fenómeno podía pasar desapercibido. Pero en el proceso político a partir del establecimiento del gobierno de la UDP, las rupturas ideológicas y políticas internas de la COB reaparecen con virulencia y se produce una disgregación creciente de los elementos constitutivos de la identidad de la COB. La crisis política llega entonces a manifestarse en los siguientes términos:

- Ruptura entre la dimensión de clase y la dimensión nacional del movimiento obrero.
- Fractura entre el finalismo y los intereses inmediatos dominados por demandas corporativas y reivindicativas.
- Disociación entre las estrategias generales inspiradas en un objetivo común, pero abstracto y contradictorio en sí (el socialismo) y las políticas concretas adoptadas por la COB.
- No-correspondencia, por una parte, entre la ideología obrerista y la estructura interna de poder en el CEN de la COB y la ampliación de las bases y los intereses sociales de la COB por otra, que tiene lugar con la incorporación de la CSUTCB y de los sindicatos de empleados públicos.
- Debilitamiento de la COB como sujeto dirigente que articula las complejas dimensiones de lo social y lo político, y alienación entre las cúpulas sindicales y las fragmentadas bases sindicales, es decir, separación entre las orientaciones del liderazgo y los intereses de las bases.
- Retroceso defensivo del movimiento popular y sentimiento generalizado de aislamiento, impotencia y desorientación.

Estos rasgos de la crisis ideológica y política del movimiento popular y la COB podrían quizás resumirse en la desarticulación global de los sentidos de su acción social y política que daban estructura y fisonomía a una fuerte identidad colectiva. A pesar de que el objetivo general del socialismo figura como finalidad histórica de la COB, la ausencia de articulaciones y mediaciones específicas con los objetivos y las prácticas concretas del movimiento popular — dada la generalidad y contradictoriedad del objetivo máximo — tornan discutible la idea de que 'el socialismo' como estrategia homogénea haya sido la utopía central y organizadora de la práctica del movimiento popular y la COB. La forma específica de la identidad colectiva popular parece más bien haber recorrido un movimiento pendular entre una política de oposición y veto derivada del principio y la práctica de autonomía del movimiento popular en relación al Estado y los partidos, y una política de participación en el Estado y la economía bajo las formas de cogestión y cogobierno. En todo caso sería una forma de socialismo, la referida a las tendencias autoges-

tionarias y de participación política autónoma de la FSTMB y de la CSUTCB, la que prefigura un modelo embrionario de reorganización de la sociedad y del Estado. Pero en vista de las heterogéneas orientaciones políticas cubiertas por el paraguas de la tesis socialista de la COB, no puede afirmarse que la identidad colectiva del movimiento popular haya tenido su referente esencial en la utopía del socialismo, sino más bien en las demandas de autogobierno y participación de un Estado democrático. Así, en su abstracta generalidad, la tesis socialista de la COB se ha mantenido en una similar relación de exterioridad con las tendencias y aspiraciones del movimiento popular que caracterizó a la Tesis de Pulacayo. Probablemente las ideologías marxistas del socialismo tal como fueron introducidas y aplicadas por los líderes políticos y sindicales desde la década del 40, no dejaron de ser esquemas dogmáticos incapaces de transformarse en una verdadera voluntad colectiva nacional. Esto atañe a un problema de envergadura continental: el desencuentro entre la América Latina y el marxismo, es decir, la falta real de penetración y fusión mutua del marxismo y las fuerzas sociales, la vida política y el orden cultural.³³

Si existe una 'utopía' fundamental, latente y activa, en segmentos hasta ahora significativos del movimiento popular en Bolivia — la utopía del autogobierno —, la política de la COB que tiene como trasfondo la experiencia de la insurrección victoriosa de abril de 1952, parece a su vez inspirada en el mito de la repetición de una batalla final.³⁴

El rol político jugado por la COB en la dinámica política durante el gobierno de la UDP revela las ambivalencias de una identidad política, determinada por la oposición y la escisión, que traza límites precisos a una probable política de articulación entre la democracia y el socialismo: la COB no logra transformarse en un sujeto hegemónico en la sociedad y el Estado; como sujeto contestatario no admite una política de participación autónoma en un sistema democrático; y tampoco hace posible, lo que constituye su

33. Cf. José Aricó, **Marx y América Latina**, Alianza Editorial Mexicana, México 1982; Richard Morse, **El espejo de Próspero**, ed. Siglo XXI, México 1983; Juan Carlos Portantiero, "Socialismo y política en América Latina", en Norbert Lechner (comp.), **¿Qué significa hacer política?**, Ed. DESCO, Lima 1982.

34. Refiriéndose al marxismo de Sorel afirma Kolakowski que "es una invocación catastrofista que organiza la conciencia del proletariado no en programas utópicos, sino en un mito". "El mito", señala, "no es una forma de utopía, sino exactamente su contrario. No es una descripción de una perfecta realidad futura; contiene solamente la perspectiva de una batalla final". (La traducción de este párrafo es mía). Leszek Kolakowski, **Die Hauptströmungen des Marxismus**, t. 2, München 1977, p. 185.

fuerza, que el Estado subordine y coopte el sindicalismo.

En resumen, los factores que explican la hegemonía parcial e insuficiente de la COB, son los siguientes:

- La heterogénea estructura social y política de la COB que, basada en clases sociales desarticuladas y segmentadas interiormente, dificulta la construcción de un código ideológico articulador de los intereses sociales y políticos y étnico-culturales.
- La superposición de contradictorias ideologías políticas que no vinculan las dimensiones de clase, nación y transformación social, y que flotan sobre los intereses segmentados de los actores populares.
- El predominio de una política contestataria y defensiva en relación al Estado, que corresponde a la tradición contra regímenes de dictadura, y simultáneamente una visión paternalista del Estado.
- La ausencia de elementos en la identidad política de la COB que podrían contribuir a establecer una relación dinámica con la democracia representativa y reconocer su relevancia para posibles estrategias de transición a un sistema de democracia participativa.

Si aceptamos la hipótesis de la crisis de identidad de la COB y la declinación del movimiento obrero, tendríamos también que convenir que estamos ante un proceso de pérdida creciente de la centralidad política del movimiento obrero. Es una realidad indudable y original en el contexto latinoamericano y en relación a las sociedades altamente desarrolladas que el movimiento obrero boliviano ha tenido un poder decisivo de participación, influencia y convocatoria en la política de las últimas décadas. Por esto, aunque el modelo clásico marxista del proletariado como sujeto histórico de la transformación revolucionaria no se comprobó históricamente en las sociedades centrales donde debió verificarse de acuerdo a los pronósticos de la teoría, el caso de la clase obrera minera boliviana demostró un grado de centralidad desconocido en otras latitudes. Sin embargo, este rol protagónico, si bien no hegemónico, es cuestionado por las limitaciones ideológicas y políticas que han minado su capacidad de influir los procesos de decisión del Estado de acuerdo a los objetivos planteados por la COB. La pérdida de centralidad del movimiento obrero remite entonces a los efectos negativos que produce la desproporción entre los objetivos máximos propuestos en el Plan de Emergencia de la COB y los magros resultados obtenidos. ¿Será que la clase obrera no pudo romper su aislamiento ideológico-político — no obstante la relativa convergencia en los

objetivos de lucha con el movimiento campesino — y que la "clausura corporativista" sigue siendo el reverso de la medalla del radicalismo político? Un analista tan incisivo como Zavaleta destacó esta contradicción real de la centralidad 'práctica' de la clase obrera, aspecto que lo indujo erróneamente a pensar que "sólo una propuesta campesina podría romper esta clausura"³⁵. Pero esta conclusión significa de todas maneras reconocer implícitamente los límites internos del poder político del movimiento obrero y del obrerismo de la COB.

Sin embargo, la crisis de identidad de la COB y la declinación del movimiento obrero no es sólo el producto de las prácticas y experiencias políticas en el proceso democrático. Confluye también con la condensación de cambios estructurales de la sociedad y la economía, profundos y complejos, ante los cuales la COB no pudo responder con planteamientos ideológicos y prácticas políticas renovadas. Ni la problemática campesina, ni el cuestionamiento del movimiento regional y la lucha por la descentralización del Estado, ni la problemática socio-económica y política planteada por la gravitación de la economía informal en una situación de desintegración de la economía formal fueron asumidas y reelaboradas en el discurso ideológico y en la política de la COB.

Una de las dimensiones de mayor relevancia en estos cambios estructurales es la crisis de la minería puesto que ataca la estructura y la composición del núcleo de la clase obrera que es el proletariado minero. Como se sabe, la minería del estaño se ha derrumbado (además de la caída sustancial de los precios de otros minerales importantes en el mercado mundial) y sus posibilidades de recuperación parecen ser remotas.³⁶ La COMIBOL

35. René Zavaleta, "Las masas en noviembre", op. cit. p. 24: "Forma clase, forma multitud", p. cit., p. 222. Véase igualmente Javier Hurtado, **El Katarismo**, Ed. Hisbol, La Paz 1986, donde se formula una indecisión y contradicción similar. Hurtado sostiene que la posibilidad del 'socialismo andino', cuya naturaleza y características no se procura de analizar o describir, depende de la 'katarización' de la COB. Sin embargo, afirma, por otra parte, que el rumbo ideológico político del MRTK, la organización política del katarismo, depende del programa que le propongan la clase obrera y sus partidos. Véase p. 249, 237.

36. Cf. Informe sobre la cogestión mayoritaria al XXI Congreso de la FSTMB, en **Documentos y resoluciones del XXI Congreso de la FSTMB**, Ed. CEPROMIN, La Paz 1986. En este informe se sostiene en contradicción con la evolución negativa de COMIBOL y los efectos destructivos de la crisis mundial del estaño que el ritmo acelerado de descomposición de COMIBOL ha sido frenado. Véase p. 28. Cf. también el ensayo de Jorge Lazarte, "Cogestión y participación: Ideología y práctica del movimiento obrero", en René Antonio Mayorga (comp.), **Democracia a la Deriva** Ed. CERES / CLACSO, La Paz 1987.

es una empresa en completa quiebra. La cogestión mayoritaria de la FSTMB (de abril de 1983 a agosto de 1985) no pudo detener este colapso. La descomposición histórica de la estructura económica lleva, por cierto, no sólo a una disminución sustancial de la importancia estratégica de la minería en la economía nacional — destruyendo así el eje tradicional de acumulación —, sino también a la erosión del poder de influencia política de la clase minera.

La crisis estructural de la minería se evidencia en ciertos datos disponibles. Esta crisis es parte sustancial del debilitamiento general de la economía boliviana que hace diez años vive un proceso de decrecimiento y desde 1981 acusa tasas negativas. Entre 1981 y 1986 el PIB por habitante ha caído en -27.3%. En este cuadro global la contribución del sector minero a la generación del PIB descendió de 10.5% en 1981 a 4.3% en 1986.³⁷

Considerando la participación en las exportaciones, se comprueba que en 1981 la minería contribuyó en un 62.3% (que ya es una reducción en relación al 90% del valor de las exportaciones en 1970), mientras que en 1986 esta participación bajó a 21.7%. Los hidrocarburos (el gas) se convirtieron en el principal producto de exportación: su contribución pasó del 34% en 1981 al 66.1% en 1986.³⁸

En estas cifras se manifiesta un dramático proceso de descomposición de la minería, en especial, del sector estatal que fue tradicionalmente el área más sólida y fuerte del sector formal de la economía. La minería ya no constituye una fuente generadora de empleo y de ingresos; su importancia estratégica en las actividades productivas desaparece poco a poco. La crisis estructural de la COMIBOL es el producto de un proceso largo cuyos múltiples factores no caben analizar aquí. La aplicación de la Nueva Política Económica del gobierno del MNR a partir de agosto de 1985 tiene como trasfondo este derrumbamiento de la compañía estatal y al implantar una reorganización radical de la empresa (descentralización, cierre de la mayoría de las empresas no rentables, reducción de la fuerza laboral, etc.) acelera la crisis del sindicalismo minero.

La FSTMB está ahora sometida a una histórica dispersión de sus bases sociales y tiene escasos recursos para poder impedir los efectos devastadores de esta política sobre la organiza-

37. Cf. el estudio del Programa de Asesoramiento Minero y Catholic Relief Services, **La crisis del sector minero y sus efectos socioeconómicos**, La Paz 1987.

38. *ibid.*

ción sindical y la fuerza política del proletariado minero. La política estatal ha reducido el número de trabajadores de COMIBOL de 27.566 en agosto de 1985 a 9.007 en enero de 1987, mientras que en la minería privada (la llamada minería mediana) la fuerza laboral disminuyó por despidos de 20.000 a 6.000 trabajadores en el mismo lapso de tiempo³⁹. No es exagerado afirmar que la clase popular tradicionalmente más poderosa en la historia contemporánea del país, está en una coyuntura de disolución. En términos absolutos la fuerza laboral de la minería, tanto estatal como privada, se ha reducido de 60.000 trabajadores aproximadamente que constituían en 1979 el 3.9% de la PEA, a 26.000 aproximadamente, o sea en un 55%.

La desintegración de la economía formal coincide con el fortalecimiento creciente y el aumento de la importancia de la economía informal particularmente de la economía de la cocaína que tiene un impacto diversificado sobre la estructura del empleo, del comercio, de los ingresos, etc. De acuerdo a datos aproximados el PIB generado por la economía habría alcanzado en 1985 a 3.147 millones de dólares en contraste con el PIB formal que llegó sólo a 3.055 millones de dólares.⁴⁰

En la medida que la minería pierde la centralidad que detentó durante siglos en la economía boliviana, la clase minera deja de ser el eje económico del país y simultáneamente pierde de manera ostensible su relativa centralidad política. La clase minera y la FSTMB ya no constituyen el eje central (la "vanguardia") de las luchas sociales y políticas del movimiento popular. Su capacidad de convocatoria, movilización y articulación de las demandas e intereses de las clases populares se ha debilitado cualitativamente. De una política ofensiva por la coestión obrera de COMIBOL en 1983-1984 ha pasado a partir de 1985 a una lucha puramente reivindicativa y defensiva. Pero aún en éste ámbito especialmente al referido a la defensa de los puestos de trabajo y al aumento de los salarios la FSTMB no ha logrado nada desde entonces. Las derrotas políticas sufridas por la COB y por su sindicato más poderoso la FSTMB — conectadas al derrumbe de la minería estatal — han acumulado una serie de factores de disgregación y descomposición del movimiento sindical que se condensan en una crisis histórica de la identidad de todo el movimiento popular.

39. Presencia, "Relocalizados en el sector minero", La Paz, 10 de enero 1987.

40. Samuel Doria Medina, **La economía informal en Bolivia**, La Paz 1986; también José Blanés, "La economía de la cocaína en el sector informal urbano", CERES, mimeo, La Paz 1987, p. 10ss.

Ahora estamos confrontados con la paradójica realidad que la continuidad del sistema democrático y la alternancia del poder, que indican en medio de una gran conflictividad de las fuerzas políticas la relativa consolidación del sistema político, tiene lugar sobre la base de una profunda desarticulación del movimiento obrero y de la crisis política de la COB. Nuevamente se profundiza la brecha entre el Estado y la COB, pero el sistema político y el Estado, fortalecidos con el pacto político suscrito entre el MNR y el principal partido de oposición (ADN), tienen ahora un adversario con recursos limitados para frustrar el proyecto de reorganización del Estado y la sociedad que lleva a cabo el gobierno de Paz Estenssoro desde 1985. Si una COB poderosa como sujeto de oposición y veto, pero con insuficiencias hegemónicas y constructivas, pone al descubierto la fragilidad del sistema democrático y sus propias limitaciones, ¿es una COB debilitada la premisa del fortalecimiento de la democracia?

En este caso ya no sería válida la premisa de análisis que percibe a la COB como una de las fuerzas políticas de un empate histórico que duró en efecto varias décadas. Si es así, una COB despojada de su poder político de veto podría integrarse lentamente a un sistema democrático ejerciendo funciones de organización sindical y sin tener ya la capacidad de poder o querer suplantar a un gobierno democrático. De esta manera, el supuesto de análisis de la COB como sujeto político, también perdería su validez.

El ocaso del movimiento obrero y la declinación de la COB parecen ser irreversibles. Sin embargo, toda crisis encierra perspectivas ambiguas e inciertas. La solución de una crisis política o de una crisis de identidad de un sujeto social no es producto de fuerzas metasociales, sino de proyectos políticos así como resultante de conflictos entre proyectos.⁴¹

Una cosa parece se cierta: la crisis de la COB del movimiento popular no es meramente coyuntural y epifenoménica como sostiene generalmente la izquierda partidista. Por esta razón, es difícil vislumbrar una superación de la crisis si la COB insiste en las orientaciones ideológicas y las prácticas políticas que están precisamente en entredicho. La COB se ha recuperado varias veces con extraordinaria rapidez después de periodos de violenta represión y de graves derrotas. El movimiento popular logró con

41. Massimo Cacciari, "Transformación del Estado y proyecto político", en Marramao, Luporini, Cacciari et alia, **Teoría marxista de la política**, Cuadernos de Pasado y Presente 89, Ed. Siglo XXI, México 1981, p. 236.

una capacidad notable de resistencia una y otra vez reconstituir su fuerza política y su capacidad de acción, pero nunca consiguió trascender los límites inherentes a su autonomía política⁴². En esta coyuntura política, la reconstitución de la COB es mucho más complicada que antes debido a que tanto la crisis estructural de la economía como la política económica del actual gobierno atacan las condiciones estructurales de la reproducción de la clase obrera. Por estas razones, la COB está colocada ante la necesidad de dar prioridad a una política de resistencia contra la disgregación de sus bases sociales tratando e impedir la agudización de su impotencia política y simultáneamente de buscar nuevas formas ideológicas y políticas de reconstrucción del movimiento popular. Es un desafío descomunal. Nunca la COB había tenido que asumir la lucha por la supervivencia de una clase obrera en proceso de disolución en la medida que la minería deja de ser el sector estratégico de la economía boliviana. Por esto es explicable la dramática advertencia de Filemón Escóbar: "Las direcciones de izquierda y las que se encuentran a la cabeza de la FSTMB y la COB no se dan cuenta que los propósitos del gobierno se están cumpliendo al cien por ciento. Lo que es peor: hasta ahora no hemos sabido dar una respuesta apropiada a esta disgregación del movimiento obrero... Bolivia se está convirtiendo en un gran mercado de economía informal donde la COB y la FSTMB se están quedando sin la base social a la cual dicen representar"⁴³.

En resumen, es pertinente sostener que la COB y la FSTMB se hallan en un proceso acelerado de desarticulación y desorganización. Los principios ideológicos y políticos de su identidad colectiva que constituían el marco de referencia de sus demandas y luchas, van disolviéndose progresivamente. Se fracturó la identidad de la FSTMB basada en la integración de lo corporativo y lo político y en la estrategia de entrelazamiento de las orientaciones clasistas y nacionales. Su conciencia colectiva, arraigada en estos principios constitutivos y en la experiencia acumulada de lu-

42. Yvon Le Bot afirma, por esto, que la COB es un "sisifo sindicalista" puesto que el movimiento obrero ha tenido que rehacer un camino recorrido en múltiples oportunidades. Ha chocado con límites derivados de su dependencia económica y social y de la evolución del sistema de poder que hacen cada vez más problemática la eventualidad de una solución política basada en el rol crucial de la COB. Yvon, Le Bot, "Le mouvement syndical bolivien a la croisée de chemins (1978-1980)", en *Problèmes d'Amérique Latine*, Nr. 62, 4. trimestre, Paris 1981, p. 148.

43. Declaraciones de Filemón Escóbar en conferencia de prensa del 18 de marzo de 1986, véase Informe R, marzo de 1986, CEDOIN, La Paz, p. 7s.

cha, ha sido sacudida. Predomina en los mineros un sentimiento de derrota y la pérdida de la confianza en sí mismos y en sus organizaciones. Gran parte de las bases mineras en los centros productivos tradicionalmente más importantes desplazaron su lucha a un objetivo alimentado por dirigentes trotskistas y de otras filiaciones radicales: el retiro colectivo y la demanda por subsidios aceptables.

La COB ha perdido la capacidad política de oposición y veto frente a las políticas del Estado y, lo que es peor, ha perdido también como organización sindical su capacidad de defender los intereses económicos y sociales de la masa asalariada. Todo esto ha conducido a la desconfianza de los trabajadores en sus sindicatos y al desvanecimiento de la representatividad de la COB.

Mientras tanto la izquierda, sobre todo el llamado Eje de Convergencia, esconde la cabeza en un paroxismo de ortodoxia estéril desconociendo las causas fundamentales de la crisis de sus proyectos, de sus prácticas políticas y obviamente de la crisis de la sociedad y del movimiento obrero. Inmunes a los hechos y la experiencias, no aceptan las consecuencias de su política durante el gobierno de la UDP. Han adoptado el fácil recursos de atribuir todos los desaciertos a la 'traición' de la UDP y todos los aciertos a una política de defensa intransigente de convicciones. El Eje de Convergencia sostiene en el documento político presentado al XXI Congreso de la FSTMB en mayo de 1986 que "... la acción pragmática de la social-democracia y del reformismo profundizaron la crisis llevándola a límites insostenibles. Así la capitulación del gobierno de la UDP sentó las bases de la desarticulación, desmovilización y confusión de las masas" y que "fue el entreguismo y la incapacidad de la UDP para aplicar soluciones populares y nacionales a la crisis del principal factor desestabilizador ... Mal se puede entonces sindicarse a los trabajadores y menos aún a los mineros, a las direcciones sindicales de la FSTMB y la COB de ser causantes de la frustración del proceso democrático."⁴⁴ Curiosa actitud de actores políticos que niegan haber formado parte de un escenario de interacción política y se consideran inocentes respecto a los acontecimientos que ellos contribuyeron a gestar. Es indudable que las fuerzas de izquierda no han hecho normalmente política en el sentido de asumir la responsabilidad por las decisiones y consecuencias políticas de sus actos. Como no reconocen la interacción entre sus principios

44. Eje de Convergencia, Documento político "Unidad del pueblo para derrotar a la oligarquía y el imperialismo", Oruro 1986, mimeo, p. 3.

ideológicos, la acción política los resultados y las experiencias, estos partidos reducen la política sin adoptar una dosis mínima de realismo político, es decir, una posición capaz de tomar en cuenta las relaciones reales de fuerzas, la viabilidad de los proyectos, de aceptar nuevos hechos y revisar expectativas e interpretaciones refutadas por los procesos políticos.

¿Serán las decisiones adoptadas en el XXI Congreso de la FSTMB, como algunos piensan, el prelude de la renovación de la COB? ⁴⁵ ¿Es el crepúsculo del 'lechinismo' y del radicalismo de izquierda el prólogo de una posible y necesaria recuperación del movimiento popular? El triunfo del documento político de Catavi parece expresar una disposición hacia la necesidad de adoptar un nuevo realismo en la política de la FSTMB que percibe, en primer término, el peligro de desintegración de la clase obrera y, en segundo término, otorga una prioridad esencial a una política de defensa de la identidad obrera cuyo objetivo central es precisamente evitar el derrumbe total del aparato productivo de la minería estatal. El documento de Catavi refleja el hecho que los intereses inmediatos de la clase minera son los que prevalecen. Por el contrario, el documento del Eje de Convergencia trasunta las estructuras clásicas del razonamiento de la izquierda: reiteración del finalismo, desplazamiento de los problemas inmediatos por la realización precedente de los objetivos máximos o sea un método de condicionamiento ad infinitum (ej.: la salvación de COMIBOL depende de la nacionalización de la minería mediana, ésta a su vez depende de la destrucción del actual 'proyecto oligárquico', lo cual impone la necesidad del desplazamiento de la oligarquía del poder político por la revolución de la clase obrera). Con razón destaca Lazarte que el Eje de Convergencia propone una estrategia de solución desde arriba que implica un razonamiento por diferimiento que posterga las preocupaciones inmediatas de los trabajadores a una solución para la calendagriegas. ⁴⁶

De esta manera, se pone otra vez en evidencia que las contradicciones de los dos documentos políticos reproducen nuevamente dos problemas fundamentales del movimiento sindical y de la izquierda: la separación entre objetivos estratégicos e

45. Cf. Jorge Lazarte, "¿Qué pasó en el XXI Congreso de Mineros", en Hoy: Análisis, La Paz, 30 de mayo de 1986; Henry Oporto, "El Crepúsculo del lechinismo" en ibíd., La Paz, 27 de junio de 1986; Ricardo Calla, "Liderazgo de Lechin: Parte del pasado", en Semanario Presencia, La Paz, 6 de julio de 1986.

46 Jorge Lazarte, op. cit., p. 8

intereses inmediatos, y la disgregación entre proyectos estatales y demandas corporativas de clase. Si el Eje de Convergencia propone la revolución, Filemón Escóbar pone énfasis en una concepción que reitera implícitamente una suerte de autogestión obrera en COMIBOL, lo cual a su vez conlleva una serie de supuestos políticos no explicitados. Pero, la estrategia de la autogestión de COMIBOL no pudo sentar las bases para la reconstitución del movimiento popular y la superación de la crisis de la COB en una situación de colapso de la minería y de ofensiva del Estado contra el movimiento obrero. La estrategia de autogestión de la COMIBOL por la FSTMB propugnada por los dirigentes sindicales que asumieron la conducción del sindicalismo minero en el congreso de Oruro de mayo de 1986, fracasó también porque la crisis interna del movimiento minero — dividido en fracciones políticas antagónicas — afectó seriamente la legitimidad de la dirección sindical. Después de "la marcha por la vida", en septiembre de 1986, toda la dirección de la FSTMB fue impugnada y tuvo que renunciar masivamente. Muchas bases sindicales y los dirigentes del "Eje de Convergencia" objetaron el acuerdo económico y político que había suscrito la dirección de la FSTMB con el gobierno del MNR; un acuerdo que en varios sentidos favorecía al movimiento minero y trataba de detener la ola de relocalizaciones y de cierre de las empresas mineras del Estado. Se impulsó el ala ultraradical de la FSTMB y la nueva dirección sindical que emergió en el Congreso Extraordinario de Siglo XX en octubre de 1986, planteó, como objetivo fundamental de su plataforma de acción, la defensa de los beneficios sociales de los retirados. Pasó a segundo plano el objetivo del mantenimiento de las operaciones productivas de la minería estatal. Este fenómeno es quizás el epítome de la crisis de identidad del sindicalismo minero. Persiste entonces un interrogante que sólo el futuro comportamiento del sindicalismo podrá dilucidar: Si recuperará la capacidad para limitar los efectos negativos de los cambios estructurales que afectan su cohesión organizativa e institucional y fundamentalmente si podrá restablecer su fuerza política como referente central del movimiento popular. Ambas dimensiones están íntimamente conectadas y en el futuro la COB no será políticamente la misma organización si se confirma — como todo parece indicar — la declinación del movimiento obrero. La reconstitución de la COB habrá de ocurrir — si es que tiene lugar — en un marco de recomposición social, ideológica y política. Esto significa que permanecerán vigentes problemas trascendentales para el desarrollo de la democracia. ¿Qué perspectivas de consolidación tiene un sistema representativo que es seriamente cues-

tionado por la COB? ¿Qué posibilidades tiene la democracia en Bolivia sin la participación del movimiento popular y con un movimiento radical en seria crisis? ¿Será posible esta participación en el contexto de una conciliación e integración de la política de la COB y la democracia representativa?

A modo de resumen cabe afirmar que en la Bolivia de los últimos años se ha producido una diversificación de los espacios y los conflictos sociales, y al mismo tiempo un desplazamiento sustancial de los actores sociales y de los ámbitos y ejes conflictivos. La tendencia general está determinada por una declinación histórica de los MS tradicionales — los sindicatos —, por un proceso sostenido de ascenso del movimiento regional y por un desarrollo amplio pero difuso de ciertos movimientos étnico-culturales como el katarismo. En este panorama de multiplicación de los actores y conflictos sociales, el movimiento minero y popular organizado en la COB pierde su lugar central y son cada vez más incapaces para adecuar sus orientaciones ideológicas, sus estrategias políticas y sus recursos organizativos a una pluralidad de lógicas sociales. La articulación fundamental de las luchas sociales que desde la década de 1940 residió en el movimiento minero ha sido desplazada si que se perfila en el horizonte un movimiento que pudiera jugar un rol similar.

Pienso que no es desacertada la idea de que Bolivia se enfrenta a una disolución de la centralidad del movimiento sindical y a una fragmentación de las luchas sociales. La excepción consiste en el movimiento regional que se ha transformado en Santa Cruz en un sujeto articulador de los conflictos entre el Estado y la región que en el futuro tendrá una gravitación cada vez más importante. Sin embargo, sería una evidente exageración sostener que la lógica regional de los conflictos vaya a definir la naturaleza de los conflictos entre la sociedad y el Estado de manera similar como lo hizo el movimiento sindical minero. En este contexto, los MSU carecen del potencial para transformarse en un sujeto popular unitario y alterar las tendencias descritas.

V Algunas reflexiones metodológicas

Los estudios sobre movimientos sociales en América Latina, suscitan una serie de problemas teórico-metodológicos que deben ser analizados para superar las deficiencias actuales y consolidar los avances teóricos logrados. A continuación planteo algunos de estos problemas.

1. En América Latina el predominio de una visión empírica de la noción de MS hace su status teórico muy discutible. Se en-

tiende bajo ésta noción empírica, acciones de tipo social y/o político ubicadas en el campo genérico de los sectores populares o subalternos. Su utilización abarca dimensiones y sentidos muy diferentes que van desde acciones sociales de naturaleza reivindicativa hasta objetivos de ruptura de las estructuras de poder y una politización global de los MS.

El problema teórico-metodológico más importante radica quizás en la concepción clasificadora "por contraste" de los MSU que son delimitados frente al orden social tradicional por sus características de ser nuevos, espontáneos y portadores de una nueva cultura política.⁴⁷ Este enfoque supone una lógica dualista que soslaya las interrelaciones y la interacción entre los MSU y el sistema político. La categoría de MSU acoge a los grupos reivindicativos populares y excluidos de los beneficios sociales y económicos, y opuestos a los sectores dominantes. Se supone entonces la existencia de una confrontación de éstos dos campos en términos de oposiciones excluyentes y se atribuye a los MSU — a partir de un enfoque evolucionista — una capacidad de transformación social que la propia realidad política pone en cuestión.

Esta lógica dualista de lo popular que simplifica la intencionalidad y los efectos de los conflictos, puede ser la razón principal de la gran imprecisión que se observa en el uso de la noción de MS. Una de las consecuencias es que se llega a operar con totalizaciones apresuradas acerca de la identidad colectiva y el potencial cultural o político de los MSU. Llama la atención que a través de una categoría descriptiva se transfiere subrepticamente el concepto dicotómico de clase social de la ortodoxia marxista.

Después de abandonar la fe en el destino histórico de la clase obrera, se conserva, sin embargo, la misma estructura mental y se la traslada a la reflexión de los MSU. Así se convierten éstos en portadores o embriones de una futura transformación social a la cual la clase obrera parece haber dado la espalda. Esta transferencia se expresa claramente en un texto como el siguiente: "... las así llamadas contradicciones urbanas podrán constituirse en la base material a partir de la cual se forje un proyecto de hegemonía que alimente a los movimientos populares, ellas constituyen ciertamente algunos de los hilos de donde será tejida la malla que envuelve a los movimientos de transformación política, en la medida en que las luchas urbanas pierden su significado reivindicativo y se adjetivan, conjuntamente con otras

47. Ruth Cardoso, *op.cit.*, p. 5.

reivindicaciones, a una dimensión de conflicto que coloque la cuestión de la alternativa o dualidad de poder".⁴⁸

2. Se habla de nuevos actores o nuevos MS desde una perspectiva acritica que no repara en la capacidad real de estos MS para crear nuevas relaciones sociales o bien para transformar las estructuras existentes de dominación.

De esta manera, se ignora normalmente la importante cuestión de la eficacia política de estos movimientos y su incidencia sobre las estructuras del Estado, del sistema político y de las luchas políticas en general. Ruth Cardoso señala acertadamente esta deficiencia teórica de muchos estudios en América Latina: "Decretar o nascimento de novos atores políticos, portadores de uma força transformadora, sem que a análise demonstre concretamente a novidade de seu papel mediador entre a sociedade civil e o Estado parece incompleto. A simples existência empírica de manifestações populares não autoriza conclusões a respeito de sua função política, pois elas estão referidas a um contexto que precisa ser descrito. Falta um mapeamento das diferenças entre os vários movimentos sociais; das condições de sua eficácia e dos contextos políticos nas quais emergem".⁴⁹

3. Esta debilidad teórica se traduce en la negligencia por el análisis diferenciado de las acciones y las funciones del Estado en relación a los MS. Mientras que en los estudios europeos sobre el tema de los MSU que tuvieron influencia en América Latina, el concepto de "contradicciones urbanas" se introdujo en el contexto de un análisis de las transformaciones de las funciones del Estado, en América Latina este concepto fue trasplantado mecánicamente. Por esta razón, se asimiló el proceso de centralización de las decisiones estatales con el centralismo autoritario y represivo.

4. El énfasis puesto en las dimensiones de la cultura política y de las prácticas y reglas internas de juego de los MSU no permite descubrir la relación que pueda existir entre la democratización de la vida social de los actores populares y la creación de un orden político democrático.

Esta insuficiencia teórica es destacada como virtud en el en-

48. Lucio Kowarick, "Lutas urbanas e Movimentos populares: Reflexões sobre o problema na América Latina", ponencia presentada al Seminario sobre Participación popular, organizado por UNRISD-CEESTEM, México, agosto de 1982, p. 13.

49. Ruth Cardoso, "Movimentos sociais urbanos: Balanço Crítico", en Bernardo Sorj, María Herminia T. de Almeida (comps.), **Sociedades e Política no Brasil pós-64**, Ed. Brasiliense, Sao Paulo 1984, p. 219.

sayo de Evers sobre "La faz oculta de los movimientos sociales", en el cual se disocia completamente la lógica del poder estatal y la de los MS y se sostiene que para entender a los MS es necesario visualizarlos como sujetos de renovación de pautas socio-culturales y psico-sociales de la vida cotidiana, o sea como fragmentos de una nueva subjetividad y utopía social. Sin embargo, es sumamente cuestionable deducir de nuevas pautas culturales en gestación la necesidad o posibilidad de una transformación política de la sociedad según los cánones del autogobierno o autogestión de la sociedad civil. Más sobria y adecuada me parece la posición que considera que no estamos en condiciones de predecir pautas de articulación entre la cultura política de los MS y fenómenos de totalización que se traduzcan en la constitución política de frentes efectivos de oposición contra las estructuras de dominación actuales.⁵⁰

5. Muchos análisis reflejan más los fines políticos y las ilusiones de utopía de los investigadores que una reconstrucción de las tendencias y problemas reales de los MS. El compromiso político o la indentificación con los intereses de los grupos populares — implícita, como pone de relieve Ruth Cardoso, en la "participación observante" — transforma a los investigadores en portavoces de estos grupos y les priva de la posibilidad de comprender la complejidad de las diferencias y rupturas entre los discursos, las acciones y sus efectos. La predilección por técnicas cualitativas de investigación ha llevado a un oscurecimiento del rol del pensamiento crítico y del papel de la subjetividad en la producción del conocimiento científico. Es necesario entonces plantear una crítica teórico-metodológica de los análisis de los MS que saque a la luz las limitaciones de un "retorno a lo concreto" que se dio "por los caminos ya trillados por la ciencia positivista."⁵¹

50. Fernando Calderón, Mario dos Santos, "Lo político y lo social: Bifurcación o síntesis ante la crisis", CLACSO, mimeo 1986, p. 17.

51. Ruth Cardoso, "Movimentos sociais na América Latina", p. 23.

TERCERA PARTE

**PROBLEMAS DE LA CONSTRUCCION
DEL ORDEN DEMOCRATICO**

¿CONSOLIDACION O DESESTABILIZACION DE LA DEMOCRACIA? PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Pero, después de tantas profecías fallidas, ¿acaso no conviene a las ciencias sociales admitir la complejidad aunque tenga que sacrificar su parte de pretensión al poder de predicción?

Albert O. Hirschman

I Introducción

Transición a la Democracia

Una mirada retrospectiva a las vicisitudes y contradictorias experiencias del proceso de democratización en Bolivia iniciado hace una década induce a la formulación de dos tesis centrales:

- La democratización obedece a una crisis global del Estado y la sociedad, y no sólo a una crisis del régimen militar de Banzer; razón por la cual el proceso de transición de 1978 a 1982 se manifiesta explosivamente en la irrupción de un verdadero caos político.
- La prosecución del sistema democrático establecido en octubre de 1982 — su continuidad y relativa consolidación con las elecciones y la alternativa del poder en junio y agosto de 1985 — demuestra que el proceso democrático no depende necesariamente de la supremacía de una determinada tendencia política.

Mientras la fase de transición fue particularmente tortuosa y atropellada, pues reprodujo en un tiempo denso el infernal círculo de aperturas efímeras y recaídas permanentes en gobiernos dictatoriales,¹ la fase de consolidación del sistema democrático estuvo amenazada por los principales actores del proceso político en el

1. Desde la apertura en enero de 1978 hasta el establecimiento del régimen democrático en octubre de 1982 se realizaron ocho golpes de Estado exitosos, se implantaron seis gobiernos de facto, y dos presidentes provisorios fueron nombrados por el Parlamento. Cf. James Dunkerley, **Rebellion in the Veins. Political Struggle in Bolivia, 1952-1982**, Verso, London 1985.

marco de orientación antagónicas y conflictos destructivos.² En un lapso de tiempo muy breve e intenso, Bolivia fue testigo de una transformación radical de la naturaleza de las fuerzas políticas y los proyectos democráticos. El proceso de transición se realizó bajo el predominio de una tendencia de izquierda con características populistas, sindicalistas y nacionalistas que cristalizó en el establecimiento del régimen de la UDP. En cambio, la etapa de la consolidación propiamente dicha se inició con un viraje total hacia una política de modernización del Estado y la economía, que fue posible por el acelerado desgaste e histórico fracaso simultáneo de los partidos de la UDP y el sindicalismo de la COB.³

El propósito esencial de este capítulo es analizar las causas y dimensiones políticas de esta transformación de las perspectivas del proceso democrático. Por cierto, se trata de un análisis parcial y esquemático que destacará principalmente los problemas de la fase actual de la democratización, en la cual emerge como cuestión fundamental la reconstrucción del Estado y el sistema político, así como la recomposición de las relaciones entre el Estado, el movimiento sindical y la empresa privada. Con base en este análisis se hará finalmente un esbozo de las perspectivas de estabilidad del sistema democrático y se plantearán algunas reflexiones teóricas de carácter general a propósito del caso boliviano. Desde un punto de vista metodológico, el análisis considera la relevancia de las orientaciones y prácticas de los actores sociales y políticos en campos de conflicto específicos, para explicar los dramáticos cambios que se han operado en el proceso de democratización.⁴

2. La fase de transición es el pasaje del régimen autoritario-militar a un régimen democrático-representativo. Como segunda fase posible del proceso democrático, la fase de consolidación es aquella en la cual, una vez establecido el régimen democrático, se constituyen bases institucionales y acuerdos o pactos políticos entre los actores fundamentales para el fortalecimiento y la estabilidad democrática.

3. Cf. René Antonio Mayorga, "La democracia como pluralismo perverso y el problema de la ingobernabilidad" en este libro.

4. La perspectiva metodológica que empleo aquí no adhiere a enfoques culturalistas, economicistas o institucionalistas. Parte de la premisa de la autonomía de la política sin desconocer que: a) los procesos democráticos se enfrentan a obstáculos y "constraints" objetivos de carácter económico, social, ideológico y, obviamente, también político, y que b) aunque las relaciones de poder son irreducibles a formas institucionales del juego político, los procesos democráticos suponen necesariamente procesos de institucionalización. Por otra parte, sostengo igualmente la hipótesis de que las transformaciones planteadas por los procesos democráticos en tensión con los condicionamientos y obstáculos objetivos pueden crear sus propias bases de autosustentación y desarrollo.

He planteado la idea de que los problemas surgidos en la transición hacia la democracia no se deben solamente a la crisis del autoritarismo militar que dominó con breves interrupciones durante dieciocho años. En el proceso de transición desembocan, en efecto, las tendencias esenciales de una crisis global de las estructuras sociales, políticas y económicas, que se configuraron como resultado de las transformaciones de la revolución de 1952. Esta crisis se originó en la descomposición del poder del MNR (partido "único" entre 1952 y 1964), la disolución de la alianza entre trabajadores, clase media y campesinado, que constituyó el fundamento social y político del "Estado nacional-popular", y la consecuente fractura del pacto político entre el MNR y la COB (formalizado en el llamado cogobierno). La "revolución nacional" no pudo construir un Estado democrático capaz de institucionalizar el cogobierno COB-MNR, pero tampoco hizo posible un orden estatal basado en la subordinación del movimiento sindical al MNR ni la alternativa del poder total del COB. Por lo tanto, el fondo político de esta crisis nacional estuvo constituido por las profundas contradicciones entre el movimiento sindical y el Estado, que fue perdiendo su legitimidad al derrumbarse el "pacto constitutivo" que dio origen al Estado de 1952. Ciertamente los regímenes militares no lograron anular dicho antagonismo mediante la represión o la cooptación. Por el contrario, la COB se convirtió en el eje de la oposición al poder militar e impidió que los diversos gobiernos de las Fuerzas Armadas crearan esquemas de poder relativamente estables. Se impuso una correlación de fuerzas determinada por el empate o bloqueo mutuo entre las Fuerzas Armadas y la COB (las dos fuerzas políticas importantes desde el derrocamiento del MNR hasta el proceso de transición), que frustró la formación de una alternativa consistente de poder estatal. Por un lado, las dictaduras militares resolvieron ilusoriamente este prolongado empate; por el otro, la COB como sujeto contraestatal tampoco pudo desarrollar e imponer una alternativa de poder popular.⁵ El Estado sobrevivió sosteniéndose en el terreno de la fragmentación del movimiento popular, la subordinación clientelista de los sectores campesinos y la exclusión de los trabajadores mineros y fabriles. La larga fase de la dominación militar se explica igualmente porque se constituyó un sistema político basado en la cooperación de diversas fracciones partidistas, y el apoyo de grupos em-

5. Cf. René Zavaleta: "Las masas en noviembre", en Zavaleta (comp.), **Bolivia hoy**, Siglo XXI, México 1983; René A. Mayorga, "Empate histórico y debilidad constructiva: La crisis del proceso de democratización en Bolivia, 1978 - 1980", en este volumen.

presariales y sectores de clase media.

Touraine sostiene que es más exacto decir que las dictaduras militares de América Latina han perdido el poder que afirmar que las fuerzas democráticas se apoderaron del mismo.⁶ Sin embargo, la transición a la democracia que comienza con el deterioro de la dictadura militar de Banzer (1971-1978), la más prolongada de este siglo en Bolivia, demuestra que dentro de los múltiples factores internos y externos que hicieron posible el proceso democrático, un elemento central fue la oposición social y política del movimiento popular organizado en la COB. Pero veamos primeramente los rasgos centrales de esta dictadura que no fue una simple manifestación del tradicional caudillismo militar. En el régimen de Banzer se reúnen una serie de características de lo que se denominó el régimen burocrático-autoritario.⁷ Se trató de un régimen más corporativo que personal, asociado a sectores militares y grupos de tecnócratas jóvenes que impulsaron, en cierta medida, el sector estatal de la economía, aunque, por cierto, la meta principal de Banzer fue el fortalecimiento de los intereses económicos de los grupos empresariales en el oriente boliviano. El gobierno de Banzer se apoyó inicialmente en tres fuerzas principales: las Fuerzas Armadas, la empresa privada y una alianza entre el MNR y la FSB. Pero es indudable que no alcanzó en ningún momento — ni con el pacto entre estos partidos y el ejército ni con la concentración del poder militar tras la desaparición de aquella alianza — el grado de institucionalización de otros regímenes militares como el brasileño. Por el contrario, el sistema político se contrajo reorganizándose alrededor de estructuras de poder neopatrimonialistas, que regularon las relaciones entre el Estado y los grupos sociales como relaciones de patronazgo y clientelismo. Con Banzer se acentuó el estilo tradicional de la política como manipulación de redes de clientelaje y utilización personal y de grupo de los recursos estatales. En cierto modo, el aparato estatal se convirtió en "la extensión particularista del poder ejecutivo expresado en la figura de Banzer".⁸

Bajo el régimen de Banzer se aceleró el proceso de descom-

6. Alain Touraine, **Le parole et le Sang. Politique et Société en Amérique Latine**, Ed. Odile Jacob, Paris 1988, p. 422.

7. Guillermo O'Donnell, **El Estado burocrático-autoritario**, Ed. Belgrano, Buenos Aires 1982. René A. Mayorga: "Crisis de Estado y dictadura militar, 1971-1977", en Cuadernos Políticos, núm. 20, México, 1979.

8. James Malloy y Eduardo Gamarra, "The transition to democracy in Bolivia", en J. Malloy, M. Selligson (comp.), **Authoritarians and Democrats: The Politics of Regime Transition in Latin America**, University of Pittsburgh, Pittsburgh 1987.

posición resultante del derrumbe del Estado "nacional-popular" de 1952. En general, la herencia política de esta dictadura fue perniciosa porque — bajo las apariencias de un régimen estable unificado en la persona del jefe militar y favorecido por una coyuntura económica favorable —, la crisis global de la sociedad, el Estado y la economía iban a alcanzar características de desastre nacional en el proceso de transición. Se agravó el pluralismo fragmentado de intereses corporativos, se profundizó la separación entre el Estado y la sociedad, al pluralismo centrifugo de las fuerzas sociales y políticas se agregaron las fuerzas de un regionalismo creciente, y los partidos se atomizaron convirtiéndose en facciones personalistas. Perseguido y desorganizado, el movimiento sindical canalizó en diversos momentos la resistencia de los sectores populares, pero su debilitada capacidad de movilización y sus iniciativas, muchas veces aisladas de otros sectores como el campesinado, no pudieron sacudir al gobierno, aunque tampoco éste alcanzó su objetivo de eliminarlo de la escena política. El ciclo militar deterioró extraordinariamente la capacidad de las fuerzas sociales y políticas para pasar de la oposición a una política de construcción de estructuras sólidas, de agregación y articulación de las demandas sociales, de tal manera que se disolvieron las estructuras de mediación entre el Estado y la sociedad.

En otros términos, cuando se produjo la apertura en enero de 1978, no existía prácticamente un sistema político capaz de traducir los intereses económicos y políticos en expresiones institucionales.⁹

La transición a la democracia emerge en el contexto del agotamiento político y económico del régimen de Banzer que, además, no estaba en condiciones de sustraerse a la corriente general de democratización y a las presiones de la política internacional de los Estados Unidos. Por la naturaleza de la crisis política, la transición no fue en ningún momento un proceso negociado por los militares. Desde la apertura en enero de 1978 hasta el establecimiento del régimen democrático, la transición se caracterizó por una dinámica extremadamente abrupta, discontinua y conflictiva.

Obligado a convocar elecciones generales para mayo de 1978, Banzer se propuso, sin embargo, limitar el proceso de de-

9. James Malloy y Eduardo Gamarra, op. cit. René A. Mayorga, "Crisis de estado y problemas de la democratización", en Mario Dos Santos (comp.), **La concertación político-social en América Latina**, CLACSO, Buenos Aires 1987.

mocratización a una apertura de liberalización controlada capaz de institucionalizar el esquema de poder establecido mediante un candidato presidencial oficial (el general Pereda). Esta estrategia fracasó rápidamente comprobándose así que ni Banzer ni otros grupos militares podían imponerse a la oposición democrática, que empezó a reorganizarse en 1978.

La apertura se transformó en un proceso de transición por ruptura con el poder militar que fue impulsado por las fuerzas democráticas del movimiento sindical y los partidos políticos ligados a éste, y sufrió varias interrupciones y retrocesos.¹⁰ Las condiciones básicas de esta transición por ruptura fueron las siguientes:

- El fracaso de las Fuerzas Armadas en el ejercicio del poder y en la solución de los problemas económicos, y su desintegración en antagónicas facciones de poder, algunas asociadas a las redes del narcotráfico.
- La rápida reconstitución de la capacidad de oposición organizada de la COB y la formación del frente político de la UDP (conformada por el MNRI, el MIR y el PC) que, no obstante las contradicciones y divergencias entre estos partidos y la COB, se convirtió hasta el restablecimiento del sistema democrático en la momentánea expresión política del movimiento popular.¹¹

10. Cf. Cap. sobre las FFAA y la transición en "Empate histórico y debilidad constructiva", op. cit.

11. Sin embargo, esta ruptura con el poder militar no fue total o radical. Como destaca Linz, cuando se pasa de "autoritarismos amorfos", como es el caso de la dominación militar en Bolivia, a regímenes de tipo democrático, los militares no desaparecen de la escena política y mantienen posiciones de poder. Juan Linz, **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis Breakdown and Reequilibration**, John Hopkins University Press, Baltimore 1978, pág. 35. Cf. también Guillermo O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead (eds.), **Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives**, Baltimore-London, 1986. Aquí se sostiene la tesis de que la transición se basó primariamente en el conflicto interno de los regímenes militares entre las tendencias duras y blandas.

Pero es indispensable también poner de relieve otro rasgo de ambigüedad fundamental del proceso de transición vinculada a la naturaleza del compromiso y las orientaciones democráticas de los actores sociales y políticos de la transición. Particularmente en los primeros años de 1978 a 1979 se percibe en la mayoría de los partidos, sindicatos y grupos empresariales un juego cauteloso y dual de apoyo a la democratización, ya sea porque ésta ofrecía la posibilidad de un rápido acceso al poder o una coyuntura de radicalización de la democracia por la vía de la COB.

La superación del autoritarismo militar se basa en el supuesto de que la democracia representativa podía constituirse en el contexto político necesario para reconstruir democráticamente el poder estatal y sus nexos con las fuerzas sociales, así como conciliar de alguna manera los intereses conflictivos del Estado, el movimiento sindical y la empresa privada a fin de atacar los problemas de la crisis económica. Sin embargo, uno de los problemas fundamentales de la transición, y de la propia etapa de reconstrucción del sistema democrático, ha sido el enfrentamiento de concepciones y tendencias antagónicas, en los partidos políticos y el movimiento sindical, en relación al sentido mismo del sistema democrático (qué tipo de democracia) y al rol que iban a desempeñar en el sistema político, y en los mecanismos de decisión del Estado, tanto los partidos como las direcciones sindicales. En el fondo estaban en disputa la representatividad y la legitimidad de los actores sociales y políticos claves en el proceso de transición para determinar el rumbo de la democratización, la recomposición de las posiciones de poder a

Al mismo tiempo, no se descartaba la perspectiva de recurrir a facciones militares para la realización de golpes de Estado cívico-militares, como lo demuestra el caso más notorio del golpe de Natush Buch en noviembre de 1979. J. Malloy y E. Gamarra sostienen adecuadamente en el ensayo citado que existen dos importantes componentes en el sistema político boliviano: "First, military intervention sprang as much from the inducement of civilian political elites as from any motives internal to the military. Secondly, it was clear that any commitment to democratic procedures for the rotation of political power among Bolivia's civil elite was, to say the least, rather tenuous. When push came to shove, Bolivia's civil elite were as inclined to seize power by a coup as by electoral means".

Después de este golpe, el avance de la descomposición interna de las FFAA y su culminación en el Gobierno de García Meza, con el cual llegó al poder una verdadera pandilla militar conectada al narcotráfico, producen el efecto de un apoyo masivo y más directo de las élites políticas. La oposición generalizada del movimiento popular, los partidos y demás instituciones de la sociedad, a la dictadura militar en el período decisivo de la transición de abril a octubre de 1982 refleja no sólo la gestación de un amplio consenso para el retorno a la democracia, sino también un profundo desplazamiento en las relaciones de las fuerzas sociales y políticas con la corporación militar. Es cierto que durante el frágil gobierno de la UDP no estuvo ausente el peligro del golpe cívico-militar, pero las condiciones de éxito se desvanecieron aún en el contexto más crítico de inestabilidad política de un régimen democrático y de colapso económico. El caso boliviano ofrece suficientes elementos para justificar la tesis de que la garantía más segura para la continuidad de la democratización sea, quizá, una ruptura fundamental en la manera de producir la legitimidad política. Ricardo Sidicario, "Amérique Latine: Vers des Démocraties stables?", en *Amérique Latine*, núm. 24, CETRAL, París, octubre-diciembre 1985.

nivel del Estado, las orientaciones de la política estatal respecto a la crisis económica y, sobre todo, la distribución de los costos sociales que las soluciones propuestas podían implicar para los distintos sectores sociales. La problemática central de la democratización en Bolivia se estableció no sólo en torno a la construcción del sistema democrático como marco adecuado y viable para resolver la crisis del Estado, el sistema político y la economía, sino también, y de modo esencial, en torno a las demandas de participación directa de la COB en las decisiones políticas del Estado y la gestión de la economía, las demandas de descentralización político-administrativa del Estado planteadas por el movimiento regional y las demandas del movimiento campesino de participación en la política agraria y educacional del Estado.¹² Es decir, la democratización revelaba una extraordinaria complejidad al desplegarse en tres dimensiones diferenciadas y, en diversos sentidos, opuestas entre sí:

- La democratización del sistema político en base a la construcción de las instituciones de la democracia representativa.
- La democratización del Estado en base a la participación sindical y la participación del movimiento regional a través de la descentralización estatal.
- La democratización de la economía por medio de la co-gestión y/o la autogestión obrera de las empresas estratégicas del Estado y del control obrero de la empresa privada.

II El viraje radical de las tendencias democráticas

El Colapso de la Alternativa de Participación Popular

El régimen de Siles Zuazo, con el cual se restableció el sistema democrático, nació como opción inmediata de poder en la coyuntura final de abril a octubre de 1982, en la que se agudizó la crisis política combinándose varios factores de cambio:

12. Cf. en relación a la problemática específica del movimiento campesino y a los problemas y contradicciones entre la COB y la CSTUCB: Silvia Rivera, **Oprimidos pero no vencidos**, Hisbol, La Paz, 1984; Javier Hurtado, **El katarismo**, Hisbol, La Paz 1986; Javier Albó, "El proyecto campesino de Estado y sociedad en Bolivia", La Paz 1986 (ms.); Javier Albó, Josep Barnadas, **La cara campesina de nuestra historia**, CIPCA, La Paz 1986.

- El absoluto desgaste y desprestigio político de las FFAA, que provocó el fracaso del último proyecto de constitucionalización presentado por el gobierno del general Vildoso.
- La recuperación organizativa y política del movimiento sindical y el recrudecimiento de la oposición frontal del movimiento popular, a través de movilizaciones y huelgas.
- El acuerdo político entre los principales partidos (MNR, ADN, MIR), apoyado por la CEPB y el movimiento regional, para reconstruir el sistema democrático en base a los resultados de las elecciones presidenciales de 1980, en las cuales la UDP obtuvo la mayoría relativa (38 por 100 de los votos) contra el MNR (20 por 100) y ADN (17 por 100), y a la composición partidaria del Congreso resultante de estas elecciones.
- La agudización de la crisis económica y la necesidad imperiosa de aplicar una política económica sustentada en un acuerdo democrático entre el Estado, los sindicatos y la empresa privada.¹³
- La condena y el aislamiento diplomático y económico de la dictadura militar.

El gobierno de Siles Zuazo se desarrolló en condiciones negativas y adversas. En primer término, era la misma UDP la principal fuente de desestabilización del gobierno: una coalición precaria y heterogénea de partidos que no disponían de programas eficaces para responder a las dimensiones históricas de la crisis nacional. Así lo demostró la penosa y agitada supervivencia del gobierno de Siles Zuazo, cuando la UDP se desintegró rápidamente, como coalición de poder, llevando a cabo políticas segregadas y sectarias de control particularista del aparato burocrático del Estado.¹⁴ En segundo término, la UDP se enfrentaba al problema central del sistema político desde mediados de la

13. Hacia octubre de 1982 el PIB decreció por tercer año consecutivo en -8.7 %, el déficit fiscal fue de 22,3 % (del PIB), la inflación era del 308 % y el desempleo subió al 12 %. El ingreso per cápita y las exportaciones decrecieron sustancialmente.

14. La inestabilidad política del gobierno de Siles Zuazo se caracterizó, entre otras cosas, por cambios innumerables de gabinetes ministeriales y composición partidaria de éstos (entre octubre de 1982 y julio de 1985 pasaron 82 ministros por el gobierno, entre julio y agosto de 1983 el país estuvo prácticamente sin gabinete), así como permanentes cambios de política económica (nueve paquetes).

década de los sesenta: la brecha entre el Estado y el movimiento sindical, así como la débil representatividad de un sistema polarizado y sobreideologizado de partidos políticos. En tercer término, el régimen de la UDP no poseía una mayoría parlamentaria (57 escaños sobre 157) y no podía contar con la oposición de la derecha del MNR y ADN, cuando ésta había propuesto, juntamente con la CEPB, el establecimiento del gobierno de Siles Zuazo con la intención nada velada de que la UDP mostrase su incapacidad política y se destruyera como alternativa política a largo plazo. En cuarto término, la COB sustituyó también rápidamente su política de apoyo cauteloso y conciliador por una estrategia ofensiva dirigida a establecer la cogestión mayoritaria de las empresas estatales y la participación sindical en las decisiones gubernamentales por la vía del cogobierno. De esta manera, la COB no reconocía a la UDP como representación política del movimiento popular, como era su pretensión; por otra parte, el régimen de la UDP, que fue la opción primaria del movimiento popular en las elecciones de 1978 a 1980, perdía su principal base de sustentación política. En quinto término, la posición de expectativa inicial de la CEPB en relación a la política económica del gobierno se convirtió en un rechazo total. Finalmente, el gobierno tampoco podía contar con el respaldo de los comités cívicos departamentales, que propugnaban una inmediata descentralización político-administrativa del Estado.¹⁵

En estas condiciones de polarización creciente desaparecieron las posibilidades de constituir un pacto fundacional entre la UDP y la COB, que habría sido el supuesto indispensable para una alternativa de izquierda popular en la reconstrucción democrática. Por el contrario, el primer régimen constitucional se transformó en el escenario de una vertiginosa profundización de la crisis global de la sociedad, el Estado y la economía, y ciertamente en su reflejo inerte. El restablecimiento de la democracia no significó entonces una mayor capacidad de articulación política de los protagonistas de la democratización o una elevación de la capacidad de integración del sistema político, como tampoco demostró la recuperación del Estado para dar respuesta a los problemas económicos. En muchos sentidos, los sobresaltos de la transición se prolongaron en la inestabilidad del gobierno de la UDP y en la confrontación múltiple de los actores sociales y políticos.

En rigor, en el régimen de la UDP salieron a luz, en una

15. Cf. René A. Mayorga, "La democracia como pluralismo...", en este libro.

suerte de concentración densa, las dimensiones más importantes de la crisis estructural del Estado y el sistema político:

- Una relación de fuerzas en continua neutralización y voto recíproco entre los principales actores de la escena política (movimiento sindical, partidos, organismos empresariales, FFAA), que hizo imposible que cualquiera de ellos pueda realizar sus intereses y proyectos (incapacidad hegemónica) y crear alternativas coherentes y estables de gobierno.
- La débil y precaria representatividad de los partidos que no fueron mecanismos institucionales de agregación y articulación de los intereses sociales, y de transformación en decisiones políticas a nivel del Estado.
- La fragmentación y sobreideologización de partidos en contraste con un movimiento sindical, que cuestionaba su representatividad, y ejercía amplia supremacía en cuanto a organismos de agregación y forma prioritaria de la identidad sociopolítica de los trabajadores y otros sectores populares.
- Las lógicas contradictorias de acción en relación a procesos y coyunturas democráticas, que determinaron el dilema esencial de la COB en cuanto sujeto sociopolítico estratégico: optar por una política maximalista de ruptura revolucionaria o una política de integración y participación.¹⁶ Esto suponía no descartar a priori las potencialidades del régimen democrático, para transformar las relaciones de poder y las estructuras económicas, y para establecer bases políticas que complementaran la democracia representativa con mecanismos participativos.
- El pluralismo centrifugo, con tendencias de confrontación antagonica e imposición de intereses segmentados por parte de los actores sociales y políticos, convirtió al Estado en una institución colocada por encima de la sociedad, incapaz de conciliar los intereses generales y particulares de esta sociedad, y lo redujo a un simple aparato burocrático a ser conquistado para el beneficio de intereses corporativos e individuales.

Fue en este contexto, que entrañaba la inestabilidad del sis-

16. René A. Mayorga, "Movimientos sociales y sistema político: La Central Obrera Boliviana y la crisis del sistema democrático", en este libro.

tema democrático, la fragilidad del Estado y la ingobernabilidad de la sociedad, donde se configuró la problemática crucial del proceso de democratización: crear formas institucionales de una "democracia participativa", que requería, en virtud de la autonomía del movimiento sindical, la recuperación e integración de las demandas de participación política en los mecanismos de conducción del Estado y las empresas públicas estratégicas. Se trataba de una cuestión inédita en América Latina que apuntaba a la ampliación y complementación del sistema democrático representativo, impugnado de diversas maneras por las direcciones sindicales de la COB. Pero el proceso democrático desencadenó líneas de conflictos insuperables entre el Estado y la COB, que obedecían a posiciones y orientaciones contradictorias de la UDP y el movimiento sindical, acerca de la naturaleza de la democratización del Estado, el rol de la COB y la política económica:

- Limitación del proceso democrático a la reconstrucción de una democracia representativa clásica, que canaliza la participación a través de los partidos.
- Integración de la participación sindical en la gestión política y económica.
- Control sindical del aparato estatal y las empresas públicas sustituyendo los mecanismos de mediación del sistema político.

Por la primacía de una lógica antagónica y maximalista de la lucha política, estas contradicciones no admitieron una política negociada entre la UDP y la COB y provocaron tanto el agotamiento veloz, como la derrota política simultánea del gobierno y del movimiento sindical. La imposibilidad de un pacto político o de acuerdos sustantivos entre la izquierda política y sindical no sólo destruyó las perspectivas de participación popular, sino que también puso seriamente en entredicho las alternativas políticas propuestas por las diversas tendencias populistas, marxistas y sindicalistas de la izquierda. No es exagerado afirmar que los protagonistas centrales del proceso democrático, entre 1982 y 1985, desplegaron una política autodestructiva que condujo al cambio radical del horizonte político. Mientras que la UDP, acosada por las presiones del movimiento sindical demuestra su incapacidad de gobernar y se desintegra, la COB experimenta también los límites de una acción política que se agota en la oposición y presión contra el Estado, y produce, finalmente, su grave debilitamiento como actor sociopolítico y una crisis del movimiento sindical de magnitud histórica.

El primer régimen democrático fue entonces el teatro de un

derrumbe político conjunto del movimiento sindical y las fuerzas de izquierda, cuyos efectos han sido de vasto alcance:

- Malogramiento de las experiencias de cogestión obrera y campesina.
- Pérdida de legitimidad de los partidos de la UDP y las direcciones sindicales.
- Crisis de movimiento sindical, que se expresa en el debilitamiento sustancial de la COB como sujeto político con capacidad de negociación y presión, en la desorientación de las bases sindicales y en la pérdida de confianza en los liderazgos.
- Virtual desintegración del aparato estatal.
- Crisis ideológica del nacionalismo revolucionario y las distintas vertientes del marxismo.
- Colapso económico manifestado en la hiperinflación más alta de la historia de América Latina, el derrumbe de la minería estatal, el altísimo déficit fiscal y la pérdida total de la capacidad del Estado para controlar las variables económicas.¹⁷
- Desplazamiento fundamental de la correlación de fuerzas, que favorece la recomposición de las alternativas liberales y hace posible la reorganización neoliberal de la sociedad y el Estado, a partir de los resultados de las elecciones de julio de 1985 y el ascenso de Paz Estenssoro al gobierno.

La Reconstrucción del Estado y la Democracia Neoliberal: El gobierno de Paz Estenssoro

La modificación del régimen político en agosto de 1985 significa no sólo un cambio de gobierno y partidos en la función estatal, sino una profunda transformación de las estrategias y pautas políticas del Estado, y la transformación más radical del aparato estatal y de sus relaciones con las fuerzas sociales que se haya dado desde la revolución de 1952. En los hechos, el gobierno de Paz Estenssoro ha realizado una nueva revolución económica y política de orientación neoliberal. El carácter inusitado y pa-

17. La hiperinflación llegó entre enero-junio de 1985 a 26.000 por 100, el déficit fiscal fue de 12,4 por 100 (del PIB), el PIB per cápita descendió -4,4 por 100 y el ingreso per cápita a US\$ 600, el desempleo subió al 18 por 100 y las exportaciones cayeron a US\$ 623,4 millones (descenso de 40 por 100, aproximadamente, en relación a 1977). La deuda externa subió a US\$ 3.500 millones aproximadamente.

radójico de esta trascendental recomposición política radica fundamentalmente en dos hechos:

- Se liquidaron las estructuras ya derrumbadas del Estado creado en la revolución de 1952.
- La crisis final de este Estado y sus actores principales (los partidos populistas y la COB) se produce en el marco de la más grave crisis económica del país en este siglo y sin que se pusiera en peligro la preservación del sistema democrático.

Parece indudable que las fuerzas sociales más importantes lograron extraer algunas enseñanzas esenciales de las duras experiencias de violencia y confrontación estériles del pasado. Se han producido cambios notorios en la cultura política gracias al hundimiento de los referentes tradicionales y al rechazo a soluciones autoritarias. En vista del fracaso de los métodos tradicionales de acción, ha surgido una situación de "compulsión" a la vida democrática, que fue fortalecida por el agotamiento del liderazgo sindical maximalista y la crisis de la COB en cuanto a actor político, ya que, habiendo sido la fuerza fundamental en el proceso de transición, no pudo o no supo llevar a cabo una estrategia de consolidación democrática. Por la fuerza de estas circunstancias, los partidos políticos importantes (MNR, ADN, MIR), no obstante sus serias deficiencias, han sido favorecidos y obligados a asumir funciones de mediación y articulación en un sistema político en el que el movimiento sindical deja de ser un componente central.

Esta modificación sustancial del régimen político tiene consecuencias para las tendencias democráticas. Si durante el primer año del gobierno de la UDP las perspectivas de democratización del Estado en el sentido de un pacto político entre la COB y la UDP, así como la participación sindical en el aparato estatal y la gestión de las empresas públicas, constituían tendencias en un horizonte político que finalmente desapareció, a partir del gobierno de Paz Estenssoro se consuma la eliminación de las posibilidades de ampliación democrática y el sistema político asume orientaciones cualitativas diferentes. En primer lugar, se consolida un sistema político amparado en la Constitución Política del Estado, que reconoce sólo al parlamento y a los partidos que lo componen como representantes legítimos del pueblo. En segundo lugar, se desconocen a los sindicatos como actores políticos y se delimita su campo de acción a las funciones sindicales específicas. El gobierno ofreció en su NPE la cogestión obrera en las empresas estatales bajo la modalidad del predomi-

nio del poder ejecutivo, propuesta que la COB rechazó. En tercer lugar, el Estado modifica y redefine sus relaciones con las instituciones de la sociedad civil; restituye su autonomía en el proceso de toma de decisiones e implantación de sus políticas frente a las demandas y presiones de movimiento popular; se separa como esfera política autónoma e insiste en la representatividad de sus instituciones contra el movimiento sindical y los comités cívicos regionales. De esta manera, no sería desacertado afirmar que el Estado tiende a una "depuración" de la política tradicional e introduce una ruptura con la política de integración de las tendencias participativas, a nivel de las decisiones gubernamentales.

En términos ideológicos también se producen cambios sustanciales en las pautas de orientación de la política estatal. El MNR, es decir, el mismo partido que encabezó las transformaciones revolucionarias de 1952, está nuevamente en el gobierno. Pero este hecho significa poco o nada, porque Paz Estenssoro gobierna con un equipo compuesto por representantes de ciertos sectores de la empresa privada y tecnócratas cercanos a ADN, en el cual el partido y sus sectores populistas tradicionales no tienen ninguna participación. El gobierno de Paz Estenssoro ha roto sus amarras con la ideología populista-nacionalista que fue la ideología del Estado del 52. Su referentes ideológicos se inscriben ahora en la lógica del mercado para la asignación de los recursos y el aumento de la productividad y la eficiencia económica y, en general, la democracia representativa como conjunto de reglas para el desarrollo político.

La Política Estatal: Modernización de la Economía y el Estado

La política estatal que el gobierno de Paz Estenssoro está aplicando desde agosto de 1985 arranca de requerimientos coyunturales impuestos por la crisis económica, que había llegado a una aceleración hiperinflacionaria desconocida en América Latina. Sin embargo, sus objetivos y alcances no son meramente coyunturales puesto que se ubica en una estrategia de largo plazo, que no se restringe sólo a lo económico. Los supuestos y las implicaciones de esta estrategia, formulada inicialmente para superar la grave crisis económica, obedecen a una lógica política: expresa un proyecto a largo plazo de rasgos predominantemente neoliberales para reestructurar el funcionamiento global del sistema económico, redefinir sus orientaciones y agentes, revisar de manera radical el rol de Estado intervencionista y empresario asumido desde 1952, y recomponer las relaciones entre el Estado, la empre-

sa privada y el movimiento sindical. Se trata, entonces, de un proyecto de reestructuración global del Estado y la sociedad.¹⁸

La Política Económica

El Decreto Supremo 21060 es la columna vertebral de las políticas del Estado en el campo de lo económico, social y político. Ha sido paulatinamente complementado con varios decretos, como el Decreto 21137 dirigido a la reestructuración del gasto público y al establecimiento de una política salarial uniforme en las instituciones del sector público, y las reformas tributaria, arancelaria y monetaria.

Las ideas directrices que determinan la política económica expresada en este decreto son el reordenamiento estructural de la economía, la estabilización del proceso económico sometido a la hiperinflación, y la restauración de la autoridad del Estado y el gobierno sobre su propio aparato administrativo y las empresas públicas. De acuerdo con el ministro de finanzas, Juan Cariaga, la estrategia de la Nueva Política Económica (NPE), como se denomina la política gubernamental, persigue el cambio estructural de la economía reduciendo la ingerencia del Estado en la actividad económica y eliminando los obstáculos que impiden que el mercado cumpla un rol central en la asignación de recursos. Este objetivo implica dos aspectos fundamentales, destacados por Juan Cariaga: la amplia liberalización de la economía y la transformación del sector privado en un agente central del desarrollo económico superando su condición subsidiaria en relación a las actividades económicas del Estado. Paralelamente, la estrategia de la NPE se sustenta en el objetivo de "la recuperación de la hegemonía del Estado" sobre las empresas públicas más importantes (COMIBOL y YPFB) y la institución financiera principal (Banco Central)¹⁹.

En sus aspectos concretos, el plan de la NPE contiene las si-

18. Cít. por Carlos D. Mesa, "Bolivia, 1985-1986: La dramática transición", en *Presencia Dominical*, La Paz, 18-1-1987, p. 9. En una conferencia de prensa de febrero de 1986, Paz Estenssoro, citando a John Kenneth Galbraith, hizo la mejor definición de su política al sostener que "las circunstancias están por encima de las ideologías" y añadió que el fundamento de esta política — el Decreto Supremo 21060 — "no es coyuntural o, en todo caso, es una coyuntura que durará, por lo menos veinte años".

19. Juan Cariaga: "La política de estabilización en Bolivia", en *Hoy-Análisis*, La Paz, 13-3-1987, p. 3. Cf. Gonzalo Sánchez de Lozada: "La reactivación económica", *Foro Económico de ILDIS*, nr. 17 La Paz, marzo 1987.

güientes dimensiones esenciales:

- La reducción y eliminación del abultado déficit fiscal (una de las fuentes más importantes de la hiperinflación).
- La eliminación del proceso hiperinflacionario.
- Una política cambiaria flexible, que funciona por el libre juego de la oferta y la demanda de dólares.
- Una política salarial de congelamiento de sueldos y salarios.
- Una simultánea liberación de los precios de bienes y servicios.

El objetivo prioritario fue eliminar una hiperinflación que no se produjo — como en los casos de Alemania o Hungría — después de guerras internacionales, guerras civiles o revoluciones políticas,²⁰ sino más bien como resultado de un acelerado proceso de descomposición del Estado, las instituciones y fuerzas políticas, así como por la enorme incapacidad de la UDP para concebir y ejecutar una estrategia económica ajustada a la magnitud estructural de la crisis económica y social.

Veamos algunos datos que reflejan los resultados de esta drástica política económica:

- La hiperinflación, que en la primera mitad de 1985 se elevó a una tasa anual de 26.000 por 100, fue reducida en 1986 a 96 por 100, y en 1987 a 10.6 por 100.
- La cotización del dólar se estabilizó en 1986 alrededor de Bs. 2.
- El índice de precios al consumidor, que hacia julio de 1986 alcanzó un aumento mensual del 66,30 por 100, se mantuvo en el primer semestre de 1986 aproximadamente en un nivel del 5 por 100.
- El déficit fiscal, que llegó en 1985 al 14 por 100 del PIB, fue reducido aproximadamente al 3,1 por 100.
- El PIB siguió su descenso en 1986 llegando a -2,9 por 100. Según el gobierno, el crecimiento del PIB debió ser 0,1 por 100 si no se hubieran producido shocks externos como la caída brusca de precios de los minerales y los hidrocarburos. Es necesario recordar que entre 1980 y 1985 el PIB decreció en -25 por 100 aproximadamente.
- Sólo en COMIBOL la reducción de la fuerza laboral fue enorme. En agosto de 1985 COMIBOL contaba con 27.566 trabajadores

20. Jeffrey Sachs, "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", Working Paper, núm. 2073, National Bureau of Economic Research, Cambridge, mayo-noviembre 1986.

y empleados; en enero de 1987 tenía 7.000 trabajadores y 2.000 empleados.²¹

En términos generales, es indudable que la política económica puede ser definida como neoliberal, si es que entendemos como neoliberal una política económica que se propone fundamentalmente los siguientes objetivos:

- La reducción del intervencionismo estatal y la desregulación de las disposiciones estatales.
- La implantación de una lógica del mercado para lograr la modernización de la economía y ampliar los espacios de actividad de la iniciativa privada.

Aunque existen divergencias al respecto en el seno del gobierno, la posición predominante parece ser la de que la reducción del intervencionismo estatal debe estar más bien orientada a la restitución de la capacidad del Estado — en un contexto de racionalización amplia — para controlar sus propias empresas y los recursos generados por ellas. Por esta razón, el ministro de finanzas sostiene que la NPE ha hecho posible simultáneamente dos cambios estructurales: la liberalización de la economía y la recuperación de la hegemonía del Estado.

El problema esencial de la política económica radica en los límites impuestos por la ausencia de una estrategia definitiva y precisa de modernización y desarrollo económico. Los decretos fundamentales 21060, 21137 y 21660, donde se decide la NPE, la racionalización del gasto público y los salarios, y las líneas de la reactivación económica respectivamente, no se basan en orientaciones estratégicas determinadas sobre el modelo de desarrollo y la naturaleza de la modernización de la economía. Aparte de lineamientos harto abstractos, como el desarrollo del agropoder y la necesidad de elaborar alternativas a la minería en decadencia, el

21. Un efecto directo considerable de la NPE es el potenciamiento del sector informal en una economía en la que predominan las actividades terciarias y en que persiste la crisis estructural del sector formal de la economía en sus áreas claves (la minería, el petróleo, la débil industria, la agroindustria). Es indispensable plantearse la cuestión de las consecuencias corrosivas que puede tener la economía informal y, sobre todo, la economía clandestina del narcotráfico sobre el proceso democrático. Cf. el sugerente texto de José Blanes, "Economía informal y sector urbano", CERES, La Paz, 1987 (ms.); Alain Labrousse: "Bolivia: Economie Politique de la Coca-Cocaine", en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 87, París 1988.

gobierno no tiene ideas precisas sobre las prioridades que requiere un desarrollo productivo innovador, sobre los cambios de tecnologías o la redefinición de los sectores de exportación.²²

Modernización del Sistema Político

Los cambios estructurales que está implantando el gobierno de Paz Estenssoro tienen una extensión y profundidad que afectan directamente al sistema político y a la relación de los partidos con los sectores populares y los movimientos sociales. Sin embargo, tampoco se podría afirmar que el gobierno o el parlamento haya elaborado algún plan sustancial de modernización del sistema político, y de las estructuras fundamentales del Estado.²³

En relación al sistema político, la reforma más importante, a iniciativa de ADN y el MIR con el apoyo del partido de gobierno, está contenida en las enmiendas a la Ley Electoral de 1980. Se trata de una reforma electoral limitada que se promulgó en mayo de 1986 con el objetivo fundamental de restringir y evitar la dispersión de las bancadas de diputados entre los partidos pequeños.

El propósito explícito de esta reforma parcial de la Ley Electoral es cambiar los requisitos exigidos a los partidos para la participación en las elecciones generales y su acceso al parlamento, a fin de reducir la atomización de los partidos y concentrar la representación parlamentaria mayoritaria en un espectro reducido de dos o tres partidos; es decir, mantener una correlación de fuerzas parecida a la actual, que le permita al poder ejecutivo gobernar con

22. Juan Carlaga, op. cit. Aparte de algunos discursos que reflejan el pensamiento de los ministros de planificación y finanzas, el gobierno no dispone aún de los documentos programáticos que fijen los alcances de la política de modernización y la naturaleza del modelo de desarrollo económico. Por lo pronto, el gobierno actúa de acuerdo a objetivos generales (reducción de las empresas públicas, racionalización del aparato estatal, desburocratización, liberalización económica, promoción de un modelo exportador diversificado, etc.).

23. Existe una propuesta de reforma de la Ley de Partidos Políticos, elaborada en 1984 por el senador de ADN Mario Rolón Anaya, así como también hay varios proyectos de Ley de Descentralización Administrativa del Estado, propuestos por los Comités Cívicos y algunos partidos. Asimismo, parece extenderse la idea sobre la necesidad de realizar una reforma global de la Constitución Política del Estado que contiene muchas insuficiencias y vacíos. Sin embargo, no existen aún proyectos maduros al respecto; tampoco se ha conformado una comisión de reforma constitucional en el Parlamento. Pero evidentemente hay indicios en los partidos importantes que algo debe hacerse en este campo. Cf. Walter Guevara Anaya, "Tres reformas liberales", en *Bolivia Dos Mil*, núm. 6, La Paz, junio de 1986.

el acuerdo y el apoyo de uno o dos partidos adicionales. Las modificaciones introducidas abren algunas posibilidades de evitar la arbitraria proliferación y multiplicación de pequeños partidos. Es improbable que se llegue a un sistema parlamentario bipartidista, pero la idea compartida del MNR, ADN y MIR es construir un sistema representativo con pocas fuerzas políticas.²⁴

Pero la propia NPE contiene elementos centrales que alteran la correlación de fuerzas en el sistema político. Es particularmente destacable un fenómeno que podría ser paradójico: el Estado reduce su rol prioritario en la economía, se desprende de empresas públicas deficitarias y racionaliza o descentraliza la empresa minera más importante del país, y, simultáneamente, recupera su capacidad decisoria en la formulación e implantación de sus políticas y, además, restituye el control sobre su aparato administrativo y las empresas públicas, que había perdido durante el gobierno de la UDP, en el cual se acercó al borde de su disolución. Por otra parte, en su relación con el movimiento sindical, el Estado aprovecha al máximo, a través de la NPE, la coyuntura de extrema debilidad y desconcierto de la COB para definir su política al margen de las presiones sindicales y restringir el espacio de acción sindical a las demandas reivindicativas. En una entrevista, Paz Estenssoro afirmó que el sindicalismo es un obstáculo y que lo iba a vencer. Si se hiciera un balance provisorio de los objetivos alcanzados por el gobierno actual sería fácil comprobar que, hasta ahora, Paz Estenssoro ha superado los escollos que el movimiento sindical trató de interponer en el camino de la NPE. El Estado reconoce a los sindicatos sólo como actores sociales reivindicativos y no permite la ingerencia sindical en la definición de sus políticas. Admite únicamente el diálogo y la negociación en aspectos laterales que no ponen en peligro la estabilidad y continuidad de la NPE.

El éxito de la NPE, con las disposiciones subsidiarias, hu-

24. En resumen, las reformas parciales de la Ley Electoral pueden ser concebidas como parte importante de una estrategia implícita que, en relación al sistema político, tiende a reducir el número absoluto de los partidos políticos y a invertir las tendencias hacia la atomización de tal manera que en las elecciones generales y municipales sólo pueden competir algunos partidos bien organizados y con un número significativo de adherentes. Para cumplir estos objetivos se han introducido también algunas disposiciones transitorias como la exigencia de presentar listas de militantes por parte de partidos que no han obtenido representación parlamentaria en las últimas elecciones. Como se comprueba, las enmiendas inciden directamente en un ámbito que hace necesaria la promulgación de una ley específica de partidos políticos, inexistente hasta ahora.

biera sido imposible sin la estabilidad política que logró el gobierno, lo cual fue a su vez posible por el acuerdo político que suscribió Paz Estenssoro con ADN, el principal partido de la oposición. El llamado Pacto por la Democracia se convirtió en el acontecimiento político trascendental de la nueva etapa iniciada en agosto de 1985.²⁵ Paz Estenssoro realizó así un acto que aseguró la viabilidad de la NPE, consciente del hecho que esta política económica se ajustaba a los objetivos del ADN e incluso iba más allá de lo que Banzer jamás había pretendido. De esta manera, el MNR y ADN neutralizaron cualquier oposición efectiva que podía venir de tendencias políticas de izquierda en el Parlamento y demostraron, sobre todo, su capacidad para establecer un acuerdo sustancial a largo plazo para poner en práctica una política proempresarial consistente. Es la primera vez en la historia contemporánea del país que un partido gobernante y un partido de la oposición firman un pacto político para llevar a cabo una política común en sus líneas fundamentales. La derecha puso así de manifiesto su capacidad de maniobra y pragmatismo para ofrecer al país un proyecto de reordenamiento económico y estatal, que la izquierda partidista y sindical fue incapaz de elaborar y menos de realizar. En el gobierno de la UDP, esta izquierda estuvo más preocupada por defender posiciones maximalistas y principios abstractos que hacer política con base en negociaciones y acuerdos.

El Pacto por la Democracia entre ADN y MNR, como expresión de este proceso de modernización, parece inaugurar una nueva época de la política, por lo menos entre partidos de derecha que toman conciencia de la necesidad de acuerdos políticos para hacer gobernable al país. Pero este pacto también se constituye en un instrumento de poder que cambia radicalmente las perspectivas de oposición de los partidos que en el parlamento trataron de enfrentarse al gobierno, porque anuló rápidamente las perspectivas de una oposición parlamentaria de izquierda populista y marxista sumamente polarizada y debilitada. El pacto se fortaleció aún más por la política adoptada por el MIR (el tercer partido con 10 por 100 de representación en el parlamento) de seguir una oposición "crítica y responsable", abierta a la negociación, como se demostró en las enmiendas a la Ley Electoral.

Pero, por otra parte, el Pacto por la Democracia no es simplemente un compromiso por la estabilización del sistema democrático y el respeto de las reglas de juego que esto supone. Los

25. "Pacto por la Democracia", en Informe R, CEDOIN, La Paz, nov. 1985.

procedimientos y mecanismos institucionales no implican necesariamente los actos o acuerdos políticos sustantivos que el proceso de democratización requiere. Como destaca José Nun, "ningún conjunto de reglas alcanza para definir socialmente prácticas concretas, esto es, las actividades mediante las cuales actores específicos interpretan, negocian y aplican esas mismas reglas".²⁶ Por lo tanto, el Pacto suscrito entre el MNR y ADN debe verse no sólo como una obligación formal a las reglas de juego institucionales de la democracia, sino también, y fundamentalmente, como el resultado del reconocimiento de intereses políticos y económicos comunes.²⁷ Es la estrategia económica de Paz Estenssoro, que en sus líneas maestras coinciden con lo que ADN había planteado, la que empuja a este partido a aceptar el acuerdo sugerido por aquél. Por otro lado, Paz Estenssoro necesitaba urgentemente la concertación política con ADN para llevar adelante la NPE y las reformas estatales.²⁸

III Escenarios y perspectivas de consolidación y desestabilización del sistema democrático

En base a las tendencias analizadas se podrían exponer diversas perspectivas para el desarrollo de la estabilidad democrática. Por supuesto, no se trata de hacer predicciones ingenuas que el pensamiento sociológico y político contemporáneo ya no admite como en el pasado. Planteo, por el contrario, con una disposición modesta, una proyección analítica de ciertas tendencias predominantes, que encierran ciertamente contratendencias que podrían alterar los rumbos del actual proceso político. Estas tendencias hacen posible diferenciar un escenario probable de otros dos escenarios posibles, suponiendo que lo probable se asienta en fuerzas concretas que no permiten ningun-

26. José Nun, "La legitimidad democrática y los parecidos de familia: Notas preliminares", CLADE, Buenos Aires, p. 7.

27. "Entrevista con Sánchez de Lozada", en *Bolivia Dos Mil*, núm. 2. La Paz, febrero 1986, p. 29.

28. El Pacto por la Democracia no ha suprimido, por cierto, las diferencias entre ADN y la política de gobierno. Si bien las perspectivas electorales de ADN en 1989 dependen esencialmente del éxito de la NPE, el alto costo social que ésta conlleva afecta a mediano plazo la consolidación del nuevo modelo económico y las posibilidades de ADN para acceder al poder en 1989. En diversas oportunidades, personajes de ADN han llamado la atención sobre la dureza social de la NPE y la necesidad de una pronta reactivación como base para la solución de los problemas de desempleo, de los bajos salarios, etc. Cf. Declaraciones de Banzer en Presencia, La Paz, 24-6-1987.

na certeza acerca de su persistencia, pero tampoco se colocan en el terreno de lo meramente posible o imaginable.

El Escenario Probable Representa la Preservación y el Fortalecimiento de las Tendencias que Predominan Actualmente

En primer término, se advierte, a pesar de lo múltiples obstáculos, un proceso, difícil e inconcluso, de estabilización del modelo económico-político establecido por la NPE y el pacto entre MNR y ADN. Sería una ligereza sostener que el modelo de la NPE ingresó ya en una etapa de consolidación. Como subrayamos anteriormente, la política económica del gobierno alcanzó satisfactoriamente los objetivos de la estabilización, pero la reactivación económica, de la cual depende la consolidación del modelo, ha comenzado con tímidos pasos en 1987.²⁹

La reactivación no sólo será muy difícil por las condiciones del mercado internacional, sino porque la economía boliviana requiere soluciones drásticas que ataquen la crisis estructural que se arrastra, por lo menos, desde hace una década.

En segundo término, observamos la recuperación de la capacidad de acción y decisión del poder ejecutivo, que ha sido fortalecido directamente por el Pacto por la Democracia. La recuperación del Poder Ejecutivo debe verse a la luz de restablecimiento de la autonomía del Estado, después de una larga etapa de franca descomposición de las estructuras estatales a partir de 1978, que se exacerbó durante el gobierno de la UDP cuando el Estado perdió su capacidad de gobernar. El rescate de la autonomía del Estado, en relación a la demandas y presiones del movimiento popular y de las organizaciones corporativas y regionales de la sociedad, fue posible debido a la consolidación del proceso democrático frente a salidas de fuerza, al Pacto por la Democracia y a la declinación sustancial del poder político del movimiento sindical.

En tercer término, se constata, a partir de 1985, la profundización del acelerado proceso de declinación del movimiento sindical. Diezmado por la crisis de la minería y la política estatal, el sindicalismo minero ha perdido su centralidad. La COB se vio sometida a un proceso de descomposición como sujeto político-social habiendo perdido su capacidad de convocatoria, presión y negociación. Ante las profundas transformaciones políticas,

29. Se revirtieron las tasas negativas de evolución del PIB desde 1980 y se obtuvo entre el 2,6 por 100 y 3 por 100 de crecimiento.

económicas y sociales, el movimiento sindical se muestra incapaz de modificar sus orientaciones ideológicas, sus estrategias políticas y sus formas organizativas.

En general, las tendencias sociales y políticas apuntan a la disolución de la centralidad del movimiento sindical y a la fragmentación de las luchas sociales; ambos factores sellan de manera dramática la dimensión histórica de la quiebra del Estado nacido en la revolución de 1952 y las perspectivas de redefinición de los conflictos entre la sociedad y el Estado. La fragmentación y dispersión de la oposición de las fuerzas sindicales favorece ampliamente al sistema político y al Estado.

En cuarto término, se impone — a raíz de la decadencia sindical — una creciente importancia de las funciones de mediación y articulación del sistema de partidos; es decir, de los partidos más significativos. Es aún prematuro hablar de una amplia o compleja sustitución de los sindicatos en cuanto a organismos de referencia fundamental de los sectores populares por los partidos políticos; tampoco sería adecuado sostener el comienzo de un proceso de subordinación de los sindicatos a la dirección política de ciertos partidos. Sin embargo, en la medida en que se afianza el sistema democrático a través de los procesos electorales, tanto nacionales como municipales, y de la alternancia en el poder, el sistema de partidos se constituye en mecanismo fundamental de representación y expresión de los intereses nacionales. Este proceso es todavía insuficiente, pero el debilitamiento sindical lleva al fortalecimiento, imprevisto y quizá involuntario, del sistema de partidos. En todo caso, la tendencia predominante indica el reemplazo del eje tradicional de solución directa de conflictos entre sindicatos y Estado por el esquema de partidos y Estado, que se halla mediatizado por el poder regional de los Comités Cívicos.

En quinto lugar, en virtud de las tendencias ya descritas, se afianza el viraje que sufrió el proceso democrático hacia la supresión de las demandas de participación preponderante del movimiento sindical en las empresas públicas y en los centros de decisión del Estado. Al desaparecer las posibilidades de una complementación genuina de las instituciones de la democracia representativa con mecanismos de participación gestonaria y directa, como resultado del agotamiento del "poder dual" representado por los sindicatos, el proceso democrático se orienta ahora hacia la consolidación del sistema representativo, institucionalizado y legitimado en la Constitución Política del Estado vigente. Esto significa que se clausuran por una etapa histórica las perspectivas de entrelazamiento de la democracia representativa

con formas participativas del movimiento sindical a nivel estatal y económico.

En sexto término, la derrota histórica del movimiento sindical y de los partidos de izquierda permite la recuperación política de opciones partidarias de centro-derecha. por primera vez desde 1952 surge un partido de derecha con convocatoria popular que moviliza una ideología de modernización neoliberal, aceptable en amplios sectores de la población urbana. ADN constituye un partido con un potencial nada desdeñable para conquistar la mayoría relativa en las elecciones de 1989.

En séptimo término, importantes grupos empresariales logran el acceso al poder estatal a través de dos vías simultáneas que refuerzan su capacidad de influencia y definición de las políticas del Estado: la de la representación parlamentaria de ADN y el MNR, y la de la participación directa en el Poder Ejecutivo y en diversos sectores del aparato estatal. A pesar de que no es corporativa, en virtud de las contradicciones en los intereses económicos y las heterogéneas posiciones de la CEPB en relación con la política económica, esta participación es un fruto del crecimiento del poder económico y político de los empresarios privados, que parecen estar en proceso de constituirse en una élite económica y política de la próxima década.

En octavo lugar, la democratización del sistema político, en base a la restitución de las instituciones de la democracia representativa, no significa un contrapeso frente a la tendencia fundamental del fortalecimiento de los mecanismos y estilos de concentración de las decisiones esenciales del Estado en grupos tecnocráticos y burocráticos que prescinden de los aparatos partidarios.

Un Escenario Posible se Derivaría de una Desestabilización Total del Estado y del Sistema Democrático Actual por la Confluencia de Algunos Factores Altamente Improbables en el Contexto Político, Económico y Social Presente

En primer término, tendría que producirse un derrumbe absoluto de la NPE, que traería consigo una nueva crisis generalizada de la economía nacional con una posible recaída en un proceso hiperinflacionario como el que vivió el país durante el gobierno de la UDP.

En segundo término, esta crisis supondría la ausencia de una política económica alternativa a la NPE, la disolución del Pacto por la Democracia entre ADN y el MNR, la imposibilidad de

reconstitución de algún pacto político similar entre otras fuerzas, y la consecuente deslegitimización del Estado y del sistema democrático.

En tercer término, se daría el resurgimiento de un pluralismo pervertido y un estilo de confrontación generalizada y maximalista en la lucha política y social, que eliminaría las perspectivas de acuerdos y pactos políticos de importancia. Es decir, junto con una amplia atomización política y sindical veríamos el retorno de la "lógica militar" en la política, que desembocaría en la erosión del sistema democrático.

En cuarto término, nos enfrentaríamos a una convulsión social profunda, pero dispersa y sin orientaciones ni perspectivas políticas concretas, en razón de la crisis del movimiento sindical y de la esterilidad de los partidos de izquierda.

En quinto término, el desgaste del sistema democrático derivaría en un debilitamiento de los partidos políticos como organismos de articulación política y social, que los anularía como instrumentos de poder.

En sexto lugar, la desintegración del sistema democrático, en un contexto de descomposición del Estado y la economía, supondría la reaparición de las FFAA como factor de poder y crearía las condiciones para el retorno al autoritarismo militar.

Un Escenario Adicional poco Probable, Consiste en la Reorientación Profunda de las Políticas del Estado hacia Estrategias Distribucionistas Basadas en Retóricas que Intenten Conciliar Metas de Carácter Desarrollista con Objetivos Populistas

Este escenario representaría, de alguna manera, el retorno a la ideología del nacionalismo revolucionario y a la tradicional estrategia cepalina de fortalecimiento del sector público, preconizada en los años cincuenta y sesenta.

Como es fácil advertir, esta perspectiva exige una seria ruptura del actual proceso político-económico, y una vuelta a las contradicciones y conflictos del sistema político bloqueado que Bolivia experimentó en las décadas pasadas. En definitiva, esta perspectiva radica en la posibilidad de que el proyecto de modernización desestatizante sea quebrado sin que se altere la continuidad del sistema democrático. En resumen, si ponemos énfasis en el escenario probable inferido del análisis del actual proceso democrático, no carece de fundamento — y aparece corroborada por el curso de los acontecimientos de la historia reciente — una hipótesis que expresa el dramático cambio que se ha operado en

el proceso democrático: la hipótesis que "hay una significativa simbiosis entre el proyecto (de la NPE) y la propia estabilidad democrática tal como está concebida hoy en Bolivia".³⁰

IV Democratización y problemas del sistema político: Reflexiones generales

Una primera cuestión se refiere a las tendencias intrínsecas del proceso de democratización. Como se ha analizado en este trabajo y en otros estudios, este proceso conflictivo y contradictorio ha concluido en el cierre de las perspectivas y ampliación de la democratización hacia formas más participativas planteadas por el movimiento sindical. Desde el ascenso de Paz Estenssoro al gobierno, se va consolidando un sistema democrático tal como está consagrado en la Constitución Política del Estado que data de 1967.³¹ Bajo la conducción de Paz Estenssoro, el Estado liquida los vestigios del "poder dual", que el sindicalismo ejerció durante décadas en un esquema de reiteración constante de una oposición carente de alternativas de construcción de un nuevo orden político y económico.

La democratización del sistema político, que en la fase del gobierno de la UDP se inclinaba por las poderosas presiones del sindicalismo hacia la instauración de mecanismos de control político-económico en el aparato estatal y en las empresas públicas importantes, experimenta ahora un proceso de limitación de las formas participativas dentro de los marcos estrictos

30. Carlos D. Mesa, op. cit., p. 9

31. Hemos utilizado el concepto de democracia en el sentido amplio del sistema político de la democracia representativa, al margen de las diferencias institucionales (parlamentarismo, presidencialismo, etc.), que han caracterizado históricamente a este sistema. La democracia representativa no supone necesariamente procesos de transformación económica, social y política en la dirección de una democracia más participativa que está por crearse ante el fracaso y la falacia de los socialismos reales, pero sí constituye un contexto imprescindible para los procesos de democratización, habida cuenta de que otras vías han demostrado ser un callejón sin salida. Por cierto, hay que admitir que tampoco hubo históricamente una experiencia exitosa de transformación socialista por la vía de los métodos de la democracia representativa; considero también que no es aconsejable ni admisible teóricamente limitar el concepto de democracia representativa a sus aspectos formales político-institucionales, porque la sustancia real de una democracia concreta está compuesta por las pautas específicas de cultura política, los pactos constitutivos o acuerdos políticos que construyen las fuerzas sociales definiendo así las orientaciones concretas del sistema democrático y las tendencias de democracia social en un país determinado.

de la democracia representativa. Sólo se permite la consagración de los poderes locales por intermedio de la restitución de las autonomías municipales en 1987, y por el reconocimiento tácito de los Comités Cívicos como instituciones legítimas del poder regional en los departamentos.

Es indudable que la democratización del sistema político, en el sentido del reconocimiento de las libertades públicas, del recurso a las elecciones para proceder a los cambios de gobierno, del funcionamiento del parlamento, etc., se ha fortalecido a pesar de la terrible crisis económica y de la virulencia de los conflictos sociales. Sin embargo, esta democratización política no implica necesariamente la democratización de los procesos y mecanismos de toma de decisiones en el seno de los aparatos estatales. Es decir, la democratización del sistema político y la democratización del Estado son procesos diferentes que no se implican mutuamente.³² Es obvio que una democratización del Estado tiene que descansar necesariamente en la democratización del sistema político y tendría que producirse como un resultado de la profundización de la democracia política, dimensión que sólo sería posible en el contexto de una transformación radical de la democracia representativa, tal como la conocemos con sus límites e insuficiencias tanto en las sociedades capitalistas de Europa y Estados Unidos como en América Latina.³³ Pero la democratización política tiende normalmente a quedarse en los

32. Por democratización concebimos dos procesos distintos que no se relacionan necesariamente: un proceso que lleva al establecimiento de la democracia representativa por la vía de la competencia pluralista de partidos y elecciones libre e irrestrictas y otro proceso esencialmente diferente que tiene como marco de referencia al Estado, o sea, la democratización del Estado en la perspectiva de la participación de fuerzas sociales organizadas en los mecanismos de decisión del Estado y del control democrático del Estado no sólo por las instancias fundamentales del sistema político como los partidos y parlamento, sino también por las instituciones de la sociedad civil. La "democracia participativa" sería la conexión institucional de la democracia representativa con procesos de democratización del Estado y es, en este sentido, inseparable de la dimensión de socialización y descentralización del poder político y económico. En otro sentido, se podría establecer que los procesos concretos de democratización están determinados por dos lógicas contradictorias: una lógica de confrontación y dispersión de intereses corporativos que tiende a la diseminación del poder y otra lógica de concentración del poder estatal con base en élites políticas que tienden a ser excluyentes.

33. Cf. Norberto Bobbio, "The Future of Democracy", en TELOS, núm. 21, St. Louis, 1984; René Antonio Mayorga, "Paradojas e Insuficiencias de la Democratización en América Latina", en René A. Mayorga, **Teoría como reflexión crítica**, CEBEM, La Paz 1990.

límites de una democracia representativa "clásica".

Ningún proceso de transición en América Latina ha planteado de manera tan notoria y original como el proceso democrático en Bolivia, la cuestión de trascender las fronteras de la democracia representativa. Por esta razón, es el caso boliviano el que nos ofrece pautas más nítidas para diferenciar la democratización del sistema político y la del Estado. A raíz del fracaso de las tendencias de "democracia participativa", que fueron planteadas por el sindicalismo en el sentido de negación de la democracia representativa, se restituyen las tendencias "normales" prevaletentes en otros países de América Latina que también se democratizaron. Me refiero a que las decisiones estatales se elaboran e implantan dentro de un modelo de reforzamiento de poder ejecutivo, con la participación de grupos económico-político que apuntan ciertamente a la concentración del poder. El poder político se concentra en redes tecnocrático-burocráticas que controlan áreas cruciales del aparato estatal y en sectores empresariales, que tienen un acceso privilegiado a los mecanismos de decisión gubernamental.

Las vicisitudes del proceso de democratización en Bolivia dan pie a considerar la democratización del Estado como un proceso, en cierto modo regresivo, que sufre una involución si es que se la ve desde la perspectiva de una democracia de participación directa en los mecanismos de decisión del Estado, que trasciende los límites de las instituciones representativas. En las actuales condiciones, la democratización estatal sólo podría avanzar mediante el afianzamiento de las autonomías municipales y la realización de una reforma de descentralización estatal aún pendiente. Ambos procesos descargarían y limitarían el poder del gobierno central y contribuirían a establecer ciertas formas de control del Estado. Pero, por otra parte, la tendencia de concentración de las decisiones fundamentales para la nación es una barrera determinante contra este control del Estado, que el parlamento sólo puede ejercer, por múltiples razones, de manera muy deficiente y limitada.

Lo expuesto no significa subestimar los logros alcanzados por el proceso democrático. Si bien se paralizó y desintegró la tendencia sindicalista a la profundización de la democracia por la vía de la negación de las instituciones representativas, es innegable la democratización del sistema político y del poder estatal por la restitución del derecho a votar y a elegir gobiernos. Por supuesto, el sistema representativo no lleva inscrita la lógica de una transición de la democracia política a la democracia de participación social en los centros de decisión del Estado y la eco-

nomía. Sin embargo, ofrece posibilidades para una democratización del Estado por otros canales: la descentralización político-administrativa, el perfeccionamiento de instituciones de mediación entre el Estado y la sociedad civil, como los partidos, y el fortalecimiento de las autonomías municipales y los poderes regionales. Estos canales son instancias posibles de control del sistema político y de la sociedad civil sobre el Estado, y, como tales, pueden contribuir a afianzar la legitimidad del Estado. Dicho esto, el problema sustancial de la democratización en Bolivia y América Latina reside en el desafío de construir sendas instituciones de "democracia mixta" que amplíen la democracia representativa, sin negarla, mediante mecanismos de delegación del poder, instauración de autonomías locales y de autogobierno de organizaciones de la sociedad civil. Aceptando la idea de la imposibilidad de la democracia directa, y reconociendo el carácter insustituible de la democracia representativa, el problema se planteará así: "¿Cómo podría equilibrarse ese orden compuesto? ¿Cómo transformar ese modelo (de democracia mixta) en un sistema de instituciones?"³⁴

Si la democratización del Estado permanece ahora en un horizonte que no permite la creación de mecanismos de participación política y control democrático de los aparatos estatales por las instituciones sociales, la modernización del Estado, en cambio, sí es un proceso que se ha iniciado vigorosamente. Como hemos visto, se trata de una modernización que se guía por dos pautas: en primer lugar, por el aumento de la eficacia de la administración estatal en la conducción de la política económica y el restablecimiento de la autonomía del Estado en relación a las fuertes demandas sociales y económicas del movimiento popular; en segundo lugar, por el achicamiento del Estado como agente económico. Ambas orientaciones de la modernización se imponen mediante la racionalización de las funciones estatales, las reformas fiscal y tributaria, y la reducción del empleo, entre otras medidas. El aspecto interesante de la política modernizante del gobierno actual es que la desestatización de la economía hasta límites precisos fortalece la capacidad de gestión económica del Estado, aunque no acrecienta su capacidad de solución de los conflictos sociales generados por su política.

Volvemos nuevamente al problema de la democratización. El gobierno lleva a cabo la política de modernización del aparato estatal en el contexto de un proceso democrático que robustece

34. Juan Carlos Portantiero, "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5a, enero-junio 1984, Madrid, p. 114.

la autonomía del Estado frente a los movimientos sociales y los grupos empresariales. Sin embargo, los efectos de esta política tienden a deslegitimar al Estado porque los sectores populares, sin llegar a menospreciar el sistema democrático, tienden a poner en cuestión la eficiencia del Estado para resolver los problemas estrictamente sociales y económicos. Es decir, la política de modernización puede convertirse en un peligro para la democratización del Estado, entendida ésta como proceso de fortalecimiento de su legitimidad democrática.

El aparato estatal aumenta su eficacia a través de las reformas introducidas por los Decretos 21070, 21337 y otros. No obstante, la prioridad colocada en la racionalización de las funciones y la reducción de las responsabilidades del Estado introduce un sesgo que no hace posible, por lo menos a corto plazo, el fortalecimiento de la capacidad del Estado para dar solución a los problemas sociales. La modernización del aparato estatal — destinada a enfrentar la crisis económica y convertir a las empresas públicas en organismos eficientes — no significa una inmediata perspectiva de supresión del desempleo, de creación de nuevas áreas productivas y de alza de los salarios.

Cuando se restituyó el sistema democrático en octubre de 1982, el movimiento sindical en sus diversas orientaciones pensó ingenuamente en la posibilidad de radicalizar el proceso de democratización obedeciendo a "proyectos" de poder altamente contradictorios y difusos que provocaron, por el contrario, la eliminación del movimiento sindical como sujeto del poder político. A partir de la derrota del sindicalismo, ¿surge en el horizonte político-económico la perspectiva de una compatibilidad entre una frágil democracia en proceso de consolidación y una sociedad capitalista de bajísimo desarrollo industrial-tecnológico? ³⁵

Pienso que en Bolivia estamos en una etapa histórica que — no obstante la crisis económica no resuelta, la debilidad institucional del Estado, la fragilidad del sistema de partidos, el divorcio entre los movimientos sociales y los partidos — permite la continuidad del proceso democrático porque concretamente no existen condiciones para el surgimiento de otras alternativas políticas ni económicas. No hay perspectivas ni cercanas ni lejanas para un proceso socialista de tipo soviético o de cualquier

35. De acuerdo a Claus Offe la compatibilidad entre capitalismo y democracia, tan cuestionada por el liberalismo y el marxismo clásicos, se debió gracias al desarrollo gradual de dos principios mediadores: a) los partidos políticos de masas y la competencia partidista; b) El Estado de bienestar keynesiano. Cf. "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", en *Policy Sciences*, núm. 15, pp. 225-246.

otro sentido (autogestionario, por ejemplo), tampoco se presentan condiciones para una regresión a formas autoritarias y militares de gobierno.³⁶ Por consiguiente, no se puede descartar a priori en Bolivia, se produzca una cierta y difícil compatibilidad de capitalismo débil y democracia representativa.

Esta reflexión se vincula con los profundos cambios que se han desarrollado en el sistema político. No sólo se han producido modificaciones cruciales en la correlación de fuerzas, sino también transformaciones del sistema político: por primera vez desde 1952, el movimiento sindical y la COB han dejado de ser, en el marco de un proceso democrático, un poder antiestatal de oposición con capacidad de veto. El sindicalismo de confrontación antagónica — autodestructivo en sus repercusiones políticas, ideológicas, sociales y económicas — se ha agotado.³⁷ Las características de la disolución del "poder dual" del sindicalismo denotan una descomposición sindical de largo alcance como sujeto político. Paradójicamente, el debilitamiento del sindicalismo se convierte en una premisa fundamental de la consolidación del sistema democrático-representativo, bajo orientaciones políticas de centro-derecha.³⁸ Como destacamos, ha

36. Es cierto que el poder económico del narcotráfico constituye un peligro para el desarrollo democrático y, sobre todo, para el funcionamiento de un aparato estatal sometido a mecanismos de patronazgo y clientela. Así como está fuera de duda la importancia económica de la economía de la coca y la cocaína, así también es notorio el hecho de que el narcotráfico ha corrompido ramas importantes del aparato estatal: la justicia y los organismos de represión militar y policial. Igualmente existen suficientes indicios de que funcionarios del poder ejecutivo desde 1982 han estado implicados. Sin embargo, es todavía difícil establecer los alcances y la profundidad de la penetración del narcotráfico en la política y en qué medida ésta puede reorientar el proceso democrático y readecuar el funcionamiento del aparato estatal estrictamente de acuerdo a sus intereses. ¿Sería posible que el narcotráfico decida la elección de diputados? ¿O que financie campañas electorales de tal manera que sus candidatos predilectos lleguen al poder? Aun admitiendo la perniciosa influencia del narcotráfico sobre la política, no hay argumento sólidos para sostener que la lógica del proceso democrático y la naturaleza de Estado están atrapadas en los intereses del narcotráfico.

37. René A. Mayorga, "La democracia como pluralismo perverso..."

38. Se produjo un proceso notorio de retroalimentación constante entre la crisis política y económica. Al no poder enfrentarse conjuntamente a la crisis política, la UDP y la COB profundizaron la crisis económica para la cual tenían programas inconsistentes que no estaban a la altura de los problemas. En la medida que ambas entraron en un conflicto de desgaste, agravaron las tendencias de suyo negativa de la economía, lo cual repercutió sobre las perspectivas políticas de la UDP y la COB.

ocurrido un fenómeno de gran trascendencia aún no estudiado en sus facetas y connotaciones esenciales: también por primera vez desde 1952, se organizó con ADN (fundado en 1979) un partido de centro-derecha que — con base en una ideología neoliberal — obtiene arraigo popular en amplios sectores populares urbanos y se convierte en un referente ideológico-político de sectores medios, como lo demuestran el crecimiento paulatino, pero constante, de los resultados electorales desde 1979.

Por otra parte, no es menos sobresaliente el hecho de que parece conformarse un centro político relativamente sólido (MIR, ADN, MNR) que alejándose de los extremos radicales y autoritarios, se constituye en un eje de articulación que probablemente podría llenar el vacío que deja la crisis del sindicalismo. Como advirtiera Maurice Duverger, si algo permite el desarrollo de la democracia es "el debilitamiento de los antagonismos, más que el equilibrio de las fuerzas sociales rivales y la dispersión entre ellas de las armas políticas". Aunque los sectores populares asalariados, un conjunto de la población activa en proceso de notable reducción, mantienen su referencia sindical, es perceptible que han perdido confianza en los liderazgos, los objetivos y los métodos de lucha de los sindicatos. Surgen entonces condiciones objetivas para un potenciamiento de los partidos políticos. De esto depende, en definitiva, que el sistema político democrático sea viable: es necesario que los partidos importantes se conviertan efectivamente en partidos representativos que agreguen, articulen y canalicen intereses y demandas sociales y políticas específicas a nivel del Estado.

Aunque no se ha desterrado el peligro tradicional de atomización de los partidos (ADN y MIR han sufrido escisiones), la competencia en el sistema multipartidario boliviano tiende a constituir un eje de tres partidos, que concentrarían las decisiones en el parlamento, rodeado por un grupo de diversos partidos minoritarios y divididos entre sí. Por lo pronto, se verifica con mucha claridad tanto la desarticulación del modelo político vigente desde 1952, en el cual predominaba la confrontación antagonista entre los sindicatos y el Estado, como su sustitución por otro modelo de mediación de Estado, partido, comités cívicos y sindicatos. En este modelo son los comités cívicos los que acrecientan sus capacidad de influencia y presión, mientras que los sindicatos pasan a ser los elementos más débiles.

Otra dimensión fundamental que incita a una reflexión global se desprende de los cambios en la cultura política. Por lo visto, los traumas sufridos durante el régimen de la UDP debido a la inestabilidad política, al caos económico, a la disolución de cual-

quer principio de orden, han llevado a importantes fuerzas sociales a revalorizar las ventajas de las reglas de juego democrático. Lentamente se va imponiendo el estilo de la negociación y la concertación de pactos entre los partidos y entre los sindicatos y el Estado, desplazando así la modalidad tradicional de solución de conflictos por la vía de la confrontación total. Se observa igualmente la tendencia en los partidos relevantes al abandono de la retórica y las acciones de tipo populista y su remplazo por actitudes de mayor realismo en la política. En general, puede afirmarse que, en un proceso ciertamente frágil y contradictorio, la manera de hacer política reside en establecer acuerdos y no en oponerse destructivamente.

Lo que decimos de los partidos puede afirmarse también de los sectores empresariales. Es muy probable que éstos en su gran mayoría no sean demócratas "por convicción", sino "por conveniencia".³⁹ Los empresarios han alcanzado niveles más integrados de desarrollo corporativo y, al mismo tiempo, parecen haber establecido lazos relativamente sólidos con ciertos partidos políticos (ADN, MNR, MIR). Su participación política en el retorno a la democracia en 1982 no fue insignificante, como es usual calificarla en sectores de izquierda, y fue significativa en el proceso que condujo a la reducción del mandato presidencial de Siles Zuazo. Independientemente de que sean demócratas por conveniencia o no, lo cierto es que la CEPB ha sido un factor político importante para sostener la continuidad del proceso democrático.

Las FFAA ingresaron al proceso democrático en 1982 en un estado de profunda descomposición, debilidad y descrédito nacional e internacional. Desde entonces han asumido el rol prescrito por las instituciones democráticas. Esto no quiere decir que se hayan esfumado como factor de poder, pero es perceptible que "nolens volens" se han subordinado al poder legalmente constituido. La perspectiva de que se afiance institucionalmente el sometimiento del poder militar al poder político constitucionalmente establecido, depende de la consolidación del sistema de partidos y la legitimidad democrática del Estado.

Es decir, las FFAA como factor de poder institucional tienen que ser parte de un pacto democrático fundamental, que consolide su integración al sistema político y, a su vez, restrinja sus posibilidades de convertirse en un elemento de oposición desestabilizadora o bien en un instrumento de poder que se coloque

39. Guy Hermet, "Democracia: ¿Predestinación o Estrategia?", en *Vuelta Sudamericana*, núm. 4, Buenos Aires, Noviembre 1986 p. 22.

por encima de las instituciones democráticas.

Todo esto remite a las perspectivas de superar la tradicional ingobernabilidad de la sociedad y a la viabilidad de un Estado democrático arraigado en un equilibrio político, que sólo la capacidad de agregación y articulación de los partidos políticos puede desarrollar, para absorber y procesar los intereses y conflictos sociales de un sistema pluralista. Es imposible pensar en un Estado democrático si no se resuelve el problema crucial de la frágil representatividad de los partidos políticos, lo cual supone superar la brecha tradicional entre los movimientos sociales (sindical y regional) y el sistema de partidos. La actual etapa, de extremo debilitamiento político y descomposición estructural de la clase obrera, abre un espacio inusitado para que los partidos políticos ocupen el centro mismo del sistema democrático modernizando sus objetivos y métodos de acción, innovando sus relaciones con la sociedad civil, demostrando su capacidad de decisión e implantación de políticas en el ejercicio de poder estatal.

El proceso democrático se enfrenta a un desafío descomunal: construir un sistema político-institucional que tenga la capacidad de solucionar los conflictos políticos y sociales y, al mismo tiempo, resolver la crisis económica superando las graves injusticias sociales, el desempleo, los bajos salarios. ¿Será posible avanzar en ambas direcciones? ¿O será más bien posible, como supone Hirschman, una política de "navegar contra el viento" sacrificando a veces una tarea en aras de la otra?⁴⁰ ¿Permitirá la urgencia de los problemas sociales y políticos emergentes de la crisis económica y de la frágil estabilidad del sistema democrático una separación de la política democrática en dos momentos y tiempos distintos para "navegar contra el viento"?

40. Albert O. Hirschman: "Acerca de la democracia en América Latina", en *La Ciudad Futura*, núm. 1, Buenos Aires, agosto de 1986, p. 23.

GOBERNABILIDAD: LA NUEVA PROBLEMÁTICA DE LA DEMOCRACIA

"Todo trabajo político es y ha sido siempre realizado al interior de un marco elaborado de lazos y obligaciones hacia el futuro -tal como son las leyes y las constituciones, los tratados y las alianzas- que derivan todos en última instancia de la facultad de prometer y mantener las promesas frente a las incertidumbres esenciales del futuro".

Hannah Arendt, La crisis de la cultura

I Introducción

"Navegar contra el viento" es una metáfora que Albert O. Hirschman ha empleado de manera acertada para pensar en la posibilidad de supervivencia ¹ de la democracia en América latina ante situaciones adversas y negativas. La democracia boliviana ha resistido una tremenda hiperinflación que entre 1984 y 1985 puso al Estado y la sociedad al borde del colapso total; también logró sobreponerse a los efectos desintegradores de los conflictos desatados entre el movimiento sindical y el Estado, y a las pautas de comportamiento de una estéril tradición de lucha política que estaba caracterizada por la confrontación antagonista y la negación radical de los adversarios. A pesar de notorias deficiencias del ordenamiento político-institucional y particularmente de las insuficiencias de las estructuras y el funcionamiento del sistema político, es innegable que la democracia en Bolivia ha dado pasos decisivos en su proceso de consolidación. Las elecciones generales de mayo de 1989 y el subsecuente pacto político entre el MIR y ADN que hizo posible que el Congreso eligiera a Paz Zamora como presidente de la república, demuestran que el sistema político democrático ha alcanzado un apreciable grado de estabilidad. Aunque el logro de la estabilidad política es indudable, no es menos cierto que persiste el problema fundamental del desarrollo democrático; es decir, el problema

1. Albert O. Hirschman, "Acerca de la democracia en América Latina", en *La Ciudad Futura*, No. 1, Agosto de 1986, Buenos Aires, p. 23.

de conciliar en lo posible la política de consolidación del sistema democrático con una política de justicia social. En un contexto de debilidad de la estructura productiva y de crecimiento del sector informal de la economía, es sin duda extraordinariamente difícil, sino un desideratum, encontrar un equilibrio razonable entre la necesidad insoslayable del desarrollo político-institucional y las exigencias de un crecimiento económico innovativo que permita disminuir progresivamente los grandes desajustes sociales y económicos.

Concluido el gobierno de Paz Estenssoro, una etapa política verdaderamente histórica, un análisis adecuado del proceso democrático boliviano no puede ya restringirse a problemas subsistentes de la fase de transición desde 1978 a 1982. En un ensayo previo,² sostuve la hipótesis de que el proceso de democratización puede crear, a partir de ciertas condiciones específicas, sus propias bases de autosustentación y desarrollo. Existen, por lo menos, cuatro ámbitos de problemas que la consolidación democrática tiene que encarar: En primer lugar, las condiciones socioeconómicas negativas y los limitados campos de acción para las políticas económicas; en segundo lugar, las reformas de largo alcance de las estructuras político-institucionales; en tercer lugar, las relaciones de poder opuestas a una progresiva democratización del Estado y la sociedad; y en cuarto lugar, las modalidades de comportamiento político que contradicen las reglas del juego democrático.

Ahora bien, la hipótesis formulada otorga una relevancia fundamental a la problemática de las estructuras político-institucionales. Una evaluación crítica de las profundas transformaciones políticas y económicas realizadas por el gobierno de Paz Estenssoro podría corroborar la validez de esta hipótesis. La condición de posibilidad de estas transformaciones fueron modificaciones sustanciales en las estructuras y el funcionamiento del sistema político, sin las cuales no habría sido a su vez posible la recuperación de la capacidad decisoria del poder ejecutivo y la aplicación de una política económica capaz de derrotar la hiperinflación. Dicho de otra manera, la reconstrucción del sistema democrático que dio como resultado una firme estabilidad política, fue la base para la reconquista de la gobernabilidad del Estado.

A la luz de estos radicales cambios políticos pienso que es

2. René Antonio Mayorga, "La democracia en Bolivia: ¿Consolidación o desestabilización?", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid julio diciembre de 1988, pp. 21-45. (Incluido en este libro).

pertinente sustentar dos tesis que definen la perspectiva analítica de este ensayo: en primer término, el sistema democrático boliviano ha alcanzado "el umbral de regularidad"³ creando algunas condiciones políticas necesarias para su consolidación progresiva; en segundo término, este sistema ha logrado la suficiente fortaleza como para no caer víctima en un futuro previsible de los problemas económicos y los conflictos sociales.

En este capítulo me propongo abordar algunas cuestiones que conciernen directamente a la problemática de la consolidación y gobernabilidad del sistema democrático. Una primera cuestión esencial se refiere a las estrategias y los mecanismos que permitieron resolver la crisis de la democracia que imperó durante el régimen de la Unidad Democrática y Popular (UDP). ¿Cómo se reconstruyó el orden democrático amenazado por una crisis de descomposición del Estado y de la economía, y por la confrontación destructiva entre los partidos, el movimiento sindical y los empresarios? ¿Cómo fue posible el fortalecimiento del sistema político y la recuperación del Estado como centro de decisiones políticas? Una segunda cuestión muy significativa, vinculada al anterior, está asociada a la dimensión de la política económica del gobierno de Paz Estenssoro. ¿Cuál fue el rol específicamente político que desempeñó la Nueva Política Económica (NPE)? ¿Cuáles fueron sus objetivos y consecuencias políticas con respecto al afianzamiento del sistema democrático? Una tercera cuestión se refiere a la naturaleza de los conflictos sociales entre el Estado y las fuerzas sociales que provocó la NPE, y las razones por las cuales estos conflictos no pusieron en peligro la estabilidad económica ni incidieron de modo negativo en el proceso de consolidación del sistema democrático. Es necesario finalmente plantear una cuarta cuestión concerniente a las insuficiencias y limitaciones de las estructuras institucionales del Estado y del sistema político que alientan prácticas políticas anti-democráticas.

Pienso que abordar estos problemas puede ser una vía adecuada para estimular la reflexión sobre la significación profunda que, a mi criterio, se desprende de las tendencias prevaletentes en el proceso democrático boliviano: A pesar de condiciones objetivas extraordinariamente difíciles, la democracia representativa parece afirmarse, por primera vez en la historia del país, como sistema político apropiado para modernizar al Estado, combatir la más grave crisis socioeconómica de este siglo, transformar el

3. Alain Rouquié, Guy Hermet, Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, FCE, México 1982, p. 149.

agotado modelo estatista de desarrollo y recomponer democráticamente las relaciones entre la sociedad y el Estado.

II Las tendencias fundamentales del sistema político: La democracia como gobernabilidad

Los trascendentales cambios políticos que tuvieron lugar entre 1982 y 1985, es decir, el fracaso político y económico de un gobierno errático y sin capacidad gubernamental (el gobierno de la UDP), la crisis histórica del movimiento sindical, la modificación sustancial de las orientaciones ideológicas y de la correlación de fuerzas políticas que llevaron a la alternancia democrática del poder con la elección de Paz Estenssoro como presidente en agosto de 1985, pueden ser resumidos como un proceso de dramática transición de "la democracia a la deriva" ⁴ a la democracia como gobernabilidad.

Entiendo por gobernabilidad en este contexto, por una parte, un proceso de afianzamiento de la legitimidad y del funcionamiento institucional del sistema político democrático, y, por otra parte, un proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional de acción y gestión política del Estado, es decir, de la capacidad y eficacia del poder ejecutivo y del poder legislativo para articular intereses y demandas de los diversos sectores de la sociedad adoptando decisiones políticas capaces de hacer frente a los problemas que plantean la consolidación institucional de la democracia y el crecimiento económico. ⁵

Sería ingenuo pensar que el sistema democrático boliviano ha establecido ya en tan corto tiempo estructuras institucionales que aseguren la capacidad gubernamental del Estado, sólidas y resistentes a los peligros siempre latentes de conflictos políticos desestabilizadores. Lo que quiero decir con la fórmula "democracia como gobernabilidad" es que el sistema político boliviano ha entrado — a partir del régimen de Paz Estenssoro — en un proceso que ha creado ciertas condiciones mínimas de gobernabilidad.

4. René Antonio Mayorga (comp.), **Democracia a la Deriva**, CLACSO, La Paz 1987.

5. Véase sobre esta cuestión de la gobernabilidad en América Latina el ensayo de Angel Flishfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", en *Revista Mexicana de Sociología* II (3), 1989, pp. 1113-1333. Sobre la cuestión de la ingobernabilidad y gobernabilidad en las democracias occidentales consúltese el excelente ensayo de Klaus von Beyme, "Unregierbarkeit in westlichen Demokratien?", en Klaus von Beyme, **Der Vergleich in der Politikwissenschaft**, München, Piper Verlag 1988, pp. 233-246.

Que estas condiciones se fortalezcan o debiliten dependerá sustancialmente de las estrategias de los partidos políticos importantes dirigidas a impulsar o entorpecer una reforma político-institucional, cuya urgencia se hace patente para superar la fragilidad institucional que amenaza al sistema político y al Estado.

Explicar las causas y las modalidades de esta transformación es imprescindible para comprender la problemática y las tendencias principales del sistema democrático. Iniciado en 1978, el proceso de democratización fue una tentativa de respuestas diversas y contradictorias de las fuerzas políticas y sociales a la crisis de la dictadura militar y de la economía. En la larga fase de transición (1978-1982) predominaron tendencias de izquierda populista y sindicalista que desembocaron en la restauración del sistema democrático bajo el régimen de la UDP. Parecían perfilarse ciertas perspectivas de una salida de izquierda popular a la generalizada crisis estatal y socioeconómica en el marco de una democracia representativa. Sin embargo, el gobierno de la UDP, por múltiples factores y razones,⁶ no pudo responder a los desafíos que planteaba el proceso de democratización. Durante este gobierno, el sistema político se convirtió en una arena de pluralismo destructivo y enfrentamientos antagónicos entre la UDP, el movimiento sindical y los partidos de oposición; el poder ejecutivo desapareció prácticamente como centro de decisión y articulación política; el aparato estatal se descompuso y fracturó en organizaciones que obedecían a grupos políticos y sindicales que detentaban el control al margen de la política gubernamental; y la crisis económica devino en un colapso de magnitud histórica con la hiperinflación más alta en la historia de la América Latina (26,000 % entre enero y julio de 1985), el derrumbe de la minería estatal, el alza descontrolada de los déficits fiscales y la incapacidad total del Estado para detener la agudización de esta crisis.

El primer régimen constitucional fue entonces un factor detonante de la vertiginosa profundización de una crisis global del Estado, la sociedad y la economía, que amenazó con destruir el sistema democrático. La UDP desestabilizó seriamente al gobierno de Siles Zuazo porque era una coalición de partidos precaria y contradictoria, sin capacidad ni programas gubernamentales a la altura de la crisis nacional. Tampoco logró la UDP reducir los problemas políticos derivados de las fisuras estructurales del Estado con el movimiento sindical. Mientras la Central Obrera Bo-

6. Cf. René Antonio Mayorga, "La democracia como pluralismo pervertido..." y capítulo anterior.

liviana (COB) no reconocía a la UDP como representación política popular y proponía estrategias diversas de ampliación y profundización de la democracia que eran contrapuestas a los supuestos de la democracia representativa, la Confederación de Empresarios Privados (CEPB) manifestaba también una oposición intransigente contra la política económica del gobierno. La UDP y la COB no quisieron ni pudieron establecer un pacto político que habría sido la premisa necesaria para abrir una alternativa de izquierda en la reconstrucción democrática del país. Esta alternativa quedó además anulada por otra razón fundamental: la correlación de fuerzas políticas en el parlamento era totalmente desfavorable a la UDP. Eran demasiado grandes las contradicciones entre la oposición (MNR y ADN tenían la mayoría en el congreso) y la UDP como para pensar en la posibilidad de un acuerdo parlamentario que habría dado el respaldo político que requería el gobierno de la UDP contra los ataques del movimiento sindical.

La recuperación de la democracia en octubre de 1982 bajo una perspectiva predominante de izquierda populista y sindicalista no creó las condiciones para el fortalecimiento del sistema democrático, es decir, para una mediación y articulación crecientes de las fuerzas sociales a través de los partidos políticos y para el desarrollo del sistema parlamentario como instancia fundamental de integración de los intereses sociales. Por cierto, el régimen de la UDP no estableció las condiciones mínimas de gobernabilidad de la sociedad ni permitió recuperar la gobernabilidad del propio Estado que era el supuesto central para afrontar la crisis económica. En resumen, los graves problemas de la transición se profundizaron durante el gobierno de la UDP de tal manera que sus principales protagonistas políticos y sindicales se destruyeron mutuamente como alternativas políticas provocando una situación que comprometía el futuro del sistema democrático.

En la experiencia y memoria colectiva actual, el régimen de la UDP y, en general, la política de la izquierda tanto sindical como partidista están asociados a la ausencia de capacidad gubernamental y programas políticos realizables, al caos político, al desorden social y al colapso económico. En los dos años y diez meses del gobierno de la UDP, la incertidumbre permanente, la desconfianza generalizada y la frustración fueron los sentimientos colectivos que predominaron en todos los sectores sociales. El sistema democrático, en el cual se habían puesto elevadas expectativas para resolver simultáneamente el problema de la reconstitución democrática de la sociedad y la crisis económica,

sufrió un dramático proceso de inversión, pues fue desgarrado por conflictos destructivos entre fuerzas antagónicas fragmentadas pero capaces de vetarse mutuamente. Se desembocó, en efecto, en una situación á la Hobbes de enfrentamientos globales y catástrofe nacional, que exacerbaba en muchos sentidos la triste herencia de las dictaduras militares.

Sin embargo, el sistema democrático resistió al torbellino de la crisis política y económica porque se desarrolló, a mi criterio, un proceso de aprendizaje colectivo muy importante en el seno de los liderazgos políticos, los grupos corporativos como la CEPB y las bases del movimiento popular; exceptuando a una buena parte de líderes sindicales y de partidos de izquierda minoritarios que continuaron aferrados a la estrategia tradicional de confrontación directa y negación de la democracia representativa.

Es este aprendizaje colectivo el que explica el hecho sorprendente de que, en medio de la descomunal descomposición política y socioeconómica experimentada entre 1983 y 1985, se hayan adoptado pasos significativos para evitar la destrucción del país. En otros términos, la experiencia colectiva de una crisis de derrumbe fue un factor productivo y "proyectual"⁷ fundamental que "obligó" a ciertos actores sociales y políticos decisivos a transformar sus estrategias políticas retomando el casi perdido cauce del proceso democrático. Por cierto, no hubo ni una reconversión moral ni un súbito reconocimiento de la virtudes democráticas. Se produjo, por el contrario, un consenso acerca de la necesidad de asegurar la sobrevivencia del sistema democrático ante la perspectiva catastrófica de un colapso general, percibida particularmente por las élites políticas y los grupos de poder económico.

Hacia el último trimestre de 1984, el gobierno de la UDP había llegado a una situación de extrema disolución y agotamiento. La errática política económica y la permanente pérdida de terreno ante las imposiciones estériles de la COB habían demostrado suficientemente que la UDP no sólo había fracasado como gobierno, sino también estaba poniendo en peligro la continuidad del sistema democrático. La política autodestructiva de la COB respondía a una supuesta estrategia de profundización de la democracia, mientras que la oposición parlamentaria de ADN y el MNR parecía ya dirigirse a todas luces a un derrocamiento de

7. Massimo Cacciari, "Transformación del Estado y Proyecto político", en Marramao, Cacciari et al., **Teoría marxista de la política**, Pasado y Presente, México 1981, p. 236

Siles Zuazo "por la vía constitucional" tratando de que Siles Zuazo renunciara al poder. Los empresarios no dejaban de acusar al gobierno de socavar el sistema democrático por permitir el avance de las posiciones extremistas del sindicalismo y las Fuerzas Armadas declaraban abiertamente que no iban a aceptar la dispersión social y la política anarquizante. Todo indicaba, en efecto, que en un contexto democrático la política boliviana obedecía de modo predominante a fuerzas totalmente fragmentadas y contrapuestas. Por un lado, el gobierno de la UDP hacía sus últimos esfuerzos de contener el descalabro económico (la hiperinflación había llegado ya a más de 3.000%) proponiendo una concertación social entre el Estado, los sindicatos y los empresarios; por el otro, la COB lanzaba un verdadero ultimatum al gobierno para que éste acepte el llamado plan de emergencia sindical. En estas circunstancias, los partidos de centro-derecha y la CEPB iniciaron una amplia ofensiva destinada a la reducción del mandato de Siles Zuazo y apoyada por las Fuerzas Armadas, por lo menos de manera indirecta y, en algunos sectores, de manera directa con la amenaza de un golpe de Estado. Sin embargo, bajo los auspicios de la Iglesia Católica, que en un documento extenso hacía una evaluación dramática de la crisis nacional, se abrió un diálogo entre el gobierno, los partidos importantes de oposición y la CEPB, cuyo resultado fundamental fue la decisión de Siles Zuazo de reducir su mandato presidencial en más de un año en vista de la manifiesta incapacidad de su gobierno para resolver una crisis ya incontrolable, y el llamado a elecciones presidenciales para mediados de 1985.⁸

El primer mecanismo para enfrentar la crisis política — las elecciones generales — parecía ser un mero recurso formal, pero en realidad expresaba posiciones y tendencias estratégicas. Por una parte, los partidos más importantes de oposición (ADN, MNR) y la CEPB reafirmaban que las elecciones constituían el único instrumento legítimo para un cambio democrático de gobierno y la alternancia en el poder para salvar el sistema democrático. Se desterraba así cualquier posibilidad de interrupción del proceso democrático por la vía de un golpe de Estado militar. La reiteración del compromiso de defender el sistema democrático por parte de los partidos de centro-derecha y los empresarios era una manifestación clara de una voluntad política cada vez menos ambigua de salvaguardar y promover sus intere-

8. Cf. **El Diálogo para la democracia**, Ed. Müller y Machicado Asociados, La Paz 1986.

ses políticos y económicos sin recurrir a procedimientos de facto. Una decisión de tal naturaleza en un marco de descomposición política y crisis económica aludía además a un proceso político de fondo vinculado con el problema central de la representación política de grupos corporativos poderosos como el de los empresarios. Mientras que el movimiento sindical como actor sociopolítico mantenía su tradicional posición de rechazo a la representación político-partidaria y estaba atomizado en un gran número de partidos de orientación marxista que pretendían ser la verdadera representación de las clases populares, el desarrollo de los empresarios de grupo corporativo hacia una clase políticamente más consciente abrió las posibilidades de una relación más estable y estrecha con partidos de centro-derecha que fueron convirtiéndose en representación política de los intereses empresariales. Por otra parte, la convocación a nuevas elecciones presidenciales antes de la conclusión del período constitucional del gobierno de la UDP obedecía a otras tendencias estratégicas en el proceso político. El fracaso rotundo de la UDP e igualmente de las alternativas de poder propuestas por el movimiento sindical no sólo deslegitimaron seriamente las posiciones de la izquierda populista y marxista, sino también provocaron un cambio radical en la correlación de fuerzas políticas. El proceso de transición democrática se llevó a cabo bajo el predominio de las tendencias de izquierda. Sin embargo, la pérdida de legitimidad de la UDP y de la COB produjo una reorientación política e ideológica de vastos alcances.

Las elecciones de julio de 1985 lo demostraron plenamente. La iniciativa y supremacía política pasaron a los partidos de centro-derecha (ADN y MNR) que captaron la mayoría absoluta del electorado (54.99% de los votos) con opciones ideológicas y políticas radicalmente diferentes a las sustentadas por la UDP y la COB. Estos partidos propusieron substituir la política estatista en la economía por la lógica del mercado y la iniciativa de la empresa privada, plantearon el desmantelamiento de las empresas estatales y prometieron aplicar una amplia política de modernización liberal del Estado y la economía. Cuando el Parlamento eligió a Paz Estenssoro como presidente de la república no sólo se procedió a un simple cambio de gobierno, sino también se produjo en los hechos una ruptura fundamental con las tradiciones y los patrones políticos de la revolución popular de 1952. En efecto, el gobierno de Paz Estenssoro significa un parteaguas en la historia contemporánea del país y constituye una profunda transformación de las estrategias del Estado en relación a la economía y las funciones del aparato estatal así como una significa-

tiva recomposición de las relaciones políticas entre el Estado y las fuerzas sociales. Si el gobierno de la UDP fue el escenario del derrumbe final el Estado y la economía que emergieron en la revolución de 1952, el régimen de Paz Estenssoro se configura — en un contexto democrático — como una etapa político-económica cualitativamente distinta que supone una alternativa neoliberal de solución de la crisis nacional, a la cual está ligada — querámoslo o no — la fase de la consolidación democrática propiamente dicha.

Las elecciones y el cambio de gobierno producidos en 1985 contribuyeron de manera decisiva a contener la erosión del sistema político y restituir sus funciones básicas. A partir de 1985, el proceso político boliviano afianza entonces el rol insustituible de los partidos políticos en la consolidación democrática. En la fase de transición y esencialmente durante el régimen de la UDP, los problemas del proceso democrático giraban en torno al hecho crucial de que los actores políticos y sociales no se habían puesto de acuerdo sobre las reglas de juego, las orientaciones centrales y bases institucionales del sistema democrático. El conflicto central estaba determinado por las tendencias en la COB que pugnaban por la profundización de la democracia (cogobierno y cogestión sindicales) y por los partidos políticos importantes que apuntaban a la estabilidad del sistema democrático limitando el rol político del sindicalismo. Estaban en cuestión ostensiblemente la legitimidad y representatividad de los partidos políticos y los actores sociales para definir el rumbo de la democratización, las posiciones de poder en el aparato estatal y los criterios de una política económica eficaz par resolver la crisis económica. El sindicalismo y los partidos se disputaban la representatividad de la sociedad reproduciendo los rasgos tradicionales de un sistema político fracturado por la profunda disociación entre un fuerte movimiento sindical y partidos políticos débiles y fragmentados. Este sistema político carecía efectivamente de la capacidad de mediación y articulación de los intereses sociales y, de esta manera, hacia del Estado el referente y el objetivo principal de las luchas políticas. La brecha existente entre el movimiento sindical y los partidos junto a la demostrada supremacía del sindicalismo en la lucha contra las dictaduras militares eran factores que obstaculizaban cualquier institucionalización del sistema político. Desde la ruptura entre el MNR y la COB a principios de los sesenta, la política boliviana no fue otra cosa que la historia de la confrontación antagónica entre el Estado y el movimiento popular. Una de las herencias más negativas de la revolución de 1952 que no logró construir un sistema

institucionalizado de poder democrático, fue precisamente una estructura política dominada básicamente por los antagonismos entre el sindicalismo y las Fuerzas Armadas, en la cual los partidos eran más instrumentos subsidiarios que instituciones capaces de articular las demandas sociales y organizar políticamente al Estado.

A pesar de sus insuficiencias, el proceso electoral de 1985 fue quizás el paso más significativo en el proceso de institucionalización del sistema democrático. Los sectores populares y la inmensa mayoría de la población aceptaron — contra la posición de líderes sindicales y políticos de izquierda radical que lanzaron la consigna de la abstención o el voto nulo — el procedimiento electoral como método legítimo e insustituible del proceso democrático. El compromiso democrático de la ciudadanía ayudó apreciablemente a fortalecer el rol de los partidos políticos y, en consecuencia, a consolidar el sistema político. Si embargo, uno de los factores trascendentales que hizo posible el ingreso a la fase de consolidación progresiva del sistema democrático, fue el fenómeno — ajeno a la voluntad y estrategia de los partidos democráticos — de la crisis histórica del sindicalismo. Fue una gran paradoja política que la COB haya demostrado precisamente en un proceso democrático los límites estructurales de su estrategia política derivados de sus orientaciones ideológicas y su tradición de lucha política.

El sindicalismo reveló contra sus propias intenciones que la democratización era incompatible con la suplantación de los partidos políticos y el ejercicio de un intransigente poder de veto anti-estatal inscrito en una estrategia desprovista de alternativas políticas realizables. El sindicalismo se agotó como sujeto sociopolítico cerrando un ciclo histórico iniciado en la gran revolución popular de 1952. Este agotamiento fue el producto directo de una política desacertada y miope que trató de rebasar al régimen de la UDP para "ampliar" y "profundizar" el sistema democrático sin poseer los recursos de poder para el establecimiento de un Estado sindicalista, pero también fue el efecto de la crisis económica que erosionó las bases sindicales y alimentó el crecimiento de la economía informal. La crisis sindical se agravó con la pérdida de confianza de las bases obreras y campesinas en sus liderazgos y sus desgastados métodos de acción. La estrategia política de la COB, dirigida a la gestión de las empresas estatales, al control de la empresa privada y la subordinación del poder ejecutivo, concluyó en el efecto perverso de su propio debilitamiento y la desaparición del dualismo de las tendencias contradictorias (democracia representativa vrs. democracia sindica-

lista) que escindían el proceso democrático.⁹ De esta manera, el movimiento sindical amplió *volens volens* el espacio político de los partidos y fortaleció sus funciones en la construcción del sistema democrático.

La segunda decisión estratégica que permitió al sistema político entrar en una etapa de consolidación fue la elección de Paz Estenssoro, candidato del MNR, en el Congreso nacional. Paz Estenssoro había obtenido la segunda mayoría relativa y era un rompimiento en la tradición parlamentaria de Bolivia el nombramiento como presidente de la república de un candidato que había ocupado el segundo lugar en las elecciones generales. Este hecho reforzó la dimensión parlamentarista del sistema político boliviano y, por lo tanto, el derecho legítimo del Congreso de elegir al presidente cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta. Fue además una decisión que puso de manifiesto la voluntad de los partidos importantes de establecer acuerdos políticos para superar el bloqueo o "empantanamiento" de fuerzas parlamentarias sin capacidad para decidir por sí mismas el rumbo político del país. Como se demuestra a través de las cuatro elecciones legítimas que se realizaron hasta ahora (1979, 1980, 1985, 1989), el sistema político se caracteriza fundamentalmente por sustentarse en mayorías relativas. Se trata de un sistema pluripartidista que debe o tiene que apoyarse en la lógica política de las negociaciones y los acuerdos a fin de evitar la multipolarización y la confrontación paralizantes. El fortalecimiento de las atribuciones constitucionales del Parlamento tanto en la elección de Paz Estenssoro como de Paz Zamora en 1989 es una clara evidencia del nivel de modernización alcanzado por el sistema político. Ciertamente deja aún mucho que desear el funcionamiento legislativo, pero el sistema de partidos ya no es el simple escenario disruptivo y anómico que no expresaba políticamente a la sociedad y además desarticulaba al Estado.

Una tercera y determinante decisión estratégica para el re-

9. La derrota histórica del movimiento sindical es también destacada por Christian Jetté, *De la toma del cielo por asalto a la relocalización*. Hisbol, La Paz 1989, pp. 257ss. Como contraste consultar la obra de Jorge Lazarte, *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia (Historia de la COB 1952 - 1987)*, ILDIS, La Paz 1988, p. 271s. En esta obra, Lazarte extrae la sorprendente conclusión de que es posible una reconstitución de la COB sobre una nueva matriz histórica distinta a la de 1952 y un nuevo proyecto de sociedad alternativa que restituyan la preeminencia obrera en la sociedad y la política. Sin embargo, esta conclusión no emerge de manera fundamentada de su propia argumentación que pone de relieve la crisis histórica del movimiento sindical.

ordenamiento del sistema democrático fue la elaboración e implementación de la Nueva Política Económica (NPE) por el gobierno de Paz Estenssoro. Sería difícil sobreestimar el rol esencialmente político que ha desempeñado la NPE. Es obvio que la NPE tenía dos grandes objetivos: eliminar la hiperinflación que aniquilaba la estructura productiva del país y restablecer la estabilidad económica. Pero el logro de estas metas de política económica implicaba la realización de una estrategia global de transformación estructural de la economía. La NPE se propuso básicamente la liberalización de la economía, el adelgazamiento del Estado, la reducción de sus funciones en la actividad económica y la transformación del sector privado en agente central del desarrollo económico. Esta estrategia, que no ha cumplido plenamente sus objetivos de racionalización del Estado, se concentró esencialmente en la reestructuración de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), la principal empresa estatal y la primera fuente de pérdidas económicas, en la descentralización de otras empresas públicas deficitarias, la reducción del déficit fiscal y, en general, la recuperación del control de las empresas estatales e instituciones como el Banco Central por el Poder Ejecutivo. Esta política logró, en efecto, restituir la capacidad decisoria del Estado en el campo de la economía superando drásticamente la hiperinflación y restableciendo el equilibrio económico, aunque sobre bases todavía precarias. La consecución de estas metas centrales fue suficiente para la restauración de la autoridad del Estado como sujeto legítimo de decisiones. Es decir, la NPE redefinió sustancialmente el rol del Estado y sus relaciones con el sindicalismo y los grupos empresariales al concentrar el proceso de toma de decisiones en manos del Poder Ejecutivo. En virtud de que el Estado demostró su eficacia en la recuperación de las condiciones mínimas de estabilidad económica, la NPE se convirtió en el instrumento básico de la capacidad de gobernabilidad estatal. Las implicaciones políticas de este hecho fueron determinantes, pues la derrota de la hiperinflación junto con el reordenamiento económico contribuyeron a mantener la notable estabilidad política durante el gobierno de Paz Estenssoro. Este apreciable efecto de retroalimentación de lo económico y lo político tiene, sin embargo, sus raíces en la legitimidad que alcanzó el sistema democrático a través del afianzamiento de la representatividad política y la aceptación nacional de los procedimientos institucionales o reglas de juego democráticas que constituyen el fundamento de la legitimidad política.

En el proceso de transición y en el régimen de la UDP se hizo imposible mitigar y menos resolver las crecientes contradic-

ciones entre la reconstrucción del sistema democrático y las exigencias de gobernabilidad planteadas al Estado.¹⁰ El restablecimiento de la democracia en 1982 significó, por el contrario, un explosivo aumento de las demandas sociales y paralelamente un debilitamiento progresivo de la capacidad del Estado para absorber estas demandas. Ahora bien, si hay algo que destaca al gobierno de Paz Estenssoro es precisamente la política inflexible, impuesta por la severidad de la crisis económica, de restitución de la gobernabilidad del Estado y fundamentalmente del poder ejecutivo. Como he subrayado, el núcleo de esta política fue la NPE. Sin embargo, cuando la NPE fue promulgada en agosto de 1985, su viabilidad política no estaba asegurada porque el gobierno de Paz Estenssoro no tenía el apoyo parlamentario necesario. Pero en vista de que la política económica de Paz Estenssoro coincidía plenamente con los planteamientos de ADN¹¹, la NPE se constituyó prontamente en el eje de un sustancial acuerdo político entre el gobierno y ADN. El Pacto por la Democracia, firmado en octubre de 1985, se transformó en base fundamental de la estabilidad política que garantizó las perspectivas políticas de aplicación de la NPE.

El Pacto por la Democracia ha sido el instrumento estratégico decisivo que impulsó el cambio cualitativo que experimentó la política boliviana. Era la primera vez que el partido gobernante y el principal partido de la oposición establecían un acuerdo sobre orientaciones centrales de la política estatal. De este modo, los partidos de centro-derecha ponían de manifiesto — en contraste con la permanente división de los partidos de izquierda — la decisión de sus liderazgos de reorganizar la política nacional en base a consensos enraizados en intereses políticos y económicos comunes. El Pacto por la Democracia representa un avance político cualitativo en el sentido de que inauguró una nueva forma de hacer política en el sistema democrático. El proceso de democratización había evidenciado que era indispensable la política de la negociación y los acuerdos para reconstruir el sistema político y enfrentar la crisis económica.

10. Cf. sobre este problema Norbert Lechner, "De la revolución a la democracia", en N. Lechner, **Los patios interiores de la democracia**, FLACSO, Santiago de Chile 1988. También Dieter Nohlen, Aldo Solari (comps.), **Reforma Política y Consolidación Democrática**, Ed. Nueva Sociedad, Caracas 1988, pp. 327 - 358.

11. Cf. sobre la elaboración de la NPE Catherine M. Conaghan, "Technocrats, Capitalists and Politicians: Economic Policy-Making in Redemocratized States (Bolivia, Perú, Ecuador)", Working Paper of The Kellogg Institute, Univ. of Notre Dame, 1987.

La lógica inicial del Pacto por la Democracia era asegurar la aplicación de la NPE mediante una política de coalición parlamentaria entre ADN y el MNR. No se trataba de un "pacto fundacional"¹² porque la perspectiva en la que fue originalmente concebida no suponía una estrategia de largo plazo para ejecutar un proyecto global compartiendo el poder estatal y garantizando el principio de alternabilidad del poder entre el MNR y ADN. El poder ejecutivo quedó en manos del MNR, pero el Pacto dió a ADN el control de una gran parte de las empresas estatales y las corporaciones regionales de desarrollo. Un año antes de realizarse las elecciones de 1989, sin embargo, la naturaleza del Pacto fue modificada significativamente al incorporarse el mecanismo de alternabilidad mediante una "ratificación histórica" que añadía el importante compromiso adicional entre el MNR y ADN — dada la imposibilidad de que uno de ellos pudiera obtener la mayoría absoluta — de votar en el Congreso por el partido que hubiese logrado la primera mayoría relativa. Con esta modificación se abría la posibilidad de que el Pacto por la Democracia asumiera — como el en caso del Frente Nacional en Colombia¹³ — las características de un "pacto fundacional". Pero esta perspectiva fue desbaratada a raíz de que el MNR rompió en pleno proceso electoral el Pacto por la Democracia.¹⁴

No obstante esta ruptura, el Pacto cumplió con las metas esbozadas inicialmente: sentó las bases del reordenamiento de la economía y el Estado según las pautas de una modernización neoliberal; permitió a través de una comisión bipartidaria la acción concertada entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo; fortaleció la capacidad decisoria del gobierno y, de esta manera, contribuyó a restituir la gobernabilidad del Estado.

12. Philippe Schmitter distingue acuerdos "fundacionales" de acuerdos "administrativos" (managerial) en "The consolidation of political democracy in Southern Europe and Latin America", manuscrito inédito, 1986.

13. Cf. Jonathan Hartlyn, **The Politics of Coalition Rule in Colombia**, Cambridge University Press, New York 1988.

14. La consecuencia política inmediata de esta ruptura se manifestó después de las elecciones en la formación de la nueva coalición gubernamental entre ADN y MIR. Pero es probable que el quiebre del Pacto por la Democracia provoque efectos imprevisibles de mayor alcance sobre las futuras relaciones entre el gobierno de ADN/MIR y la oposición parlamentaria del MNR. No se puede descartar el peligro de que ahora se imponga la regla de la mayoría parlamentaria y se haga a un lado una política consensual de negociaciones y acuerdos entre el gobierno y la oposición. De esta manera, se produciría un retorno a la tradición de confrontación y bloqueo en la relaciones entre el gobierno y la oposición parlamentaria.

III La nueva problemática democrática

El proceso político boliviano de esta década ha producido transformaciones estructurales tan profundas y drásticas que no sería impertinente hablar de una nueva problemática democrática. Esta problemática surge de los cambios del espacio político, sus actores y los desplazamientos en la correlación de fuerzas. No sólo se han modificado los escenarios y los sujetos de la acción política, sino también la naturaleza de los problemas y los métodos para solucionarlos. El sistema político tradicional de confrontación, imposición y fragmentación de fuerzas sin posibilidades de articulación democrática, cuyo correlato era un Estado asediado por las demandas y presiones corporativas, ha sido reemplazado por una estructura política basada en la representación y en la que los actores principales son, en consecuencia, los partidos. Se perfila ya el desarrollo progresivo de un sistema de partidos con una mayor autonomía frente al sindicalismo, los empresarios y los movimientos regionales. Este proceso está conectado con el fenómeno crucial de la disolución de la centralidad política del movimiento sindical que ha dejado de ser un "poder dual" en permanente enfrentamiento con el Estado. Por otro lado, los grupos de poder empresariales actúan más mediatizados por sus representaciones partidarias, lo cual también puede decirse de los movimientos regionales.

El sistema de partidos se ha convertido entonces en el escenario central de la representación de los intereses sociales a pesar de que aún persiste la tendencia a la continua formación de nuevas agrupaciones políticas y que la representación política no es lo suficientemente estable. El predominio de los partidos frente a los sindicatos no significa ciertamente la subordinación política del movimiento sindical, pero sí implica una separación de lo político y lo social que puede ser considerada como una dimensión importante de la modernización del sistema político. Los sindicatos tienden a actuar más dentro de una perspectiva de reivindicaciones corporativas que de una línea política de conquista del poder estatal. Esta lógica política de la modernización tiene otra dimensión interesante: también el tradicional conflicto entre el Estado y las regiones (sobre todo Santa Cruz) se atenúa ante el desarrollo de una red de articulación de los intereses regionales por los partidos políticos. Al haber ampliado su campo de acción a la problemática regional, el sistema de partidos canaliza cada vez más las demandas regionales y los Comités Cívicos como instituciones representativas de las regiones decrecen relativamente en su influencia y capacidad de presión sobre el Estado.

La nueva problemática democrática está definida por la preponderancia de un pluralismo de mayorías relativas y simultáneamente por la hegemonía de un "centro político" relativamente sólido cuya práctica política se apoya en negociaciones y acuerdos que permiten una competitividad más racional entre los partidos así como la alternabilidad del poder. Después del colapso de la UDP, este eje político se constituyó en torno a tres partidos mayoritarios (MNR, ADN, MIR). Su conformación ha sido posible por el gran desplazamiento del horizonte ideológico que se ha producido tras el derrumbe del populismo y de la ortodoxia marxista. Las tendencias ideológicas prevaletentes convergen con matices diferentes en la corriente internacional de modernización neoliberal de la economía y el Estado. Empleando la clásica y obsoleta tipología de derecha e izquierda, se diría que los partidos que forman parte de este centro político, son de centro-derecha y centro-izquierda. La convergencia básica en temas y orientaciones político-ideológicas de estos partidos ha permitido ampliar el margen de coaliciones y acuerdos políticos, como lo demuestra el nuevo pacto entre el MIR y ADN. Por otro lado, el cambio del horizonte ideológico ha reducido notablemente los antagonismos que dominaron la política boliviana. Los conflictos radicales en torno a las grandes utopías políticas ya no dominan la lucha política y ceden ante un tipo de competitividad de carácter pragmático que se organiza en relación a problemas concretos.

La izquierda populista y marxista no se ha recuperado de la histórica derrota que sufrió con el fracaso conjunto de la UDP y la COB. La UDP fue quizás el último intento estéril de rescate del nacionalismo revolucionario en el contexto de un proceso democrático. La estrategia populista, acosada por tendencias radicales del sindicalismo, se destruyó vertiginosamente en la avalancha de la hiperinflación porque subestimó la naturaleza de la crisis económica y creó expectativas difíciles de satisfacer. La política de la alianza popular de clases y la ideología del Estado distribucionista y asistencialista se desintegraron ante el impacto de la crisis nacional que la UDP ayudó a profundizar. Paralelamente las diversas corrientes de la izquierda marxista (comunista y trotskista) demostraron que sus esquemas ideológicos estereotipados y obsoletos no hacían otra cosa que ignorar y encubrir la problemática de la crisis y la democratización. Insistieron en el estatismo y el obrerismo como panaceas revelando que su discurso reduccionista no podía ser la fuente de alternativas políticas serias. El drama de la izquierda boliviana, como de otras en el escenario latinoamericano e internacional, es que carece en términos programáticos y políticos de propuestas y alternativas que respondan a la

problemática de la democracia y la crisis económica. Es una izquierda muy cerrada en sus convicciones y hostil a percibir la crisis mundial del comunismo en pleno proceso de derrumbe y a aceptar que las grandes transformaciones del mundo contemporáneo contradicen los postulados de la ideología marxista.

En apretado resumen se puede afirmar que la nueva problemática de la política boliviana está demarcada por dos dimensiones centrales: la representatividad política y el pacto democrático como instrumento fundamental de gobernabilidad. El sistema político pluripartidista ha ganado prioridad sobre la representación corporativa; sin embargo, se enfrenta a las exigencias crecientes de fortalecer su capacidad de representación, es decir, su capacidad de traducir y canalizar las necesidades y demandas sociales en expresiones y decisiones políticas a nivel del Estado. Por cierto, los partidos políticos están limitados en mayor o menor grado por la tradición del clientelismo, el caudillismo y el patrimonialismo. También se puede decir que la fragmentación social producida por la crisis de la economía y el desarrollo de los sectores informales constituyen obstáculos para la representación política. Pienso, sin embargo, que éstos no son límites insuperables para la empresa de la modernización de los partidos políticos. En los hechos, un funcionamiento mínimamente estable del sistema democrático induce un cierto fortalecimiento de los partidos; sobre todo, cuando las tareas que cumple el Parlamento no se reducen a una simple sanción de las decisiones del Poder Ejecutivo. En Bolivia se desarrollará la representatividad política en la medida que los partidos tomen conciencia de estos límites así como de otras barreras de tipo étnico-cultural y asimilen la dinámica desigual de los movimientos sociales (especialmente del movimiento campesino vinculado a la producción de coca) y de las diversas regiones del país. Desde la perspectiva de los movimientos sociales en un país cuya tradición política ha estado dominada por la acción directa del sindicalismo, es imposible concebir la modernización de los partidos políticos sin la creación necesaria de nuevas formas institucionales de relación con los movimientos sociales. La autonomización de lo político frente a lo social como un resultado relevante del proceso democrático ha robustecido la dimensión de la representación política, pero esta autonomización puede entrañar el peligro de la desarticulación si es que no se produce un efectivo reconocimiento de la delegación del poder, implícita en la representación democrática, por parte de los líderes sindicales. Además de tener un sesgo caudillista, la representación política se enfrenta al fenómeno de una forma de representación expresivo-simbólica que surge en el ámbito de los

medios de comunicación de masas, como es el caso del movimiento político formado por Carlos Palenque en La Paz.

De todos los factores que configuran la nueva problemática democrática en Bolivia es la modalidad de pacto político el de mayor relevancia estratégica. El pacto político se ha constituido, en efecto, en el mecanismo fundamental de la estabilidad política y de la gobernabilidad del Estado desde 1985. Como he destacado, la política de negociaciones y acuerdos ha sido posible por la transformación del horizonte ideológico-político hacia posiciones de consenso en torno a la modernización económica y estatal entre los partidos que dominan el "centro" político. La viabilidad democrática descansa no sólo en un acuerdo fundamental sobre la institucionalidad democrática, sino en un pacto sobre las orientaciones básicas de la política estatal que se inscriben en el marco definido por la NPE. La modalidad del pacto político ha permitido reconstruir la capacidad decisoria y ejecutoria del poder gubernamental, y establecer funciones de coordinación y apoyo entre el Parlamento y el poder ejecutivo evitando así la contradicción recurrente entre gobiernos débiles y oposiciones parlamentarias fuertes, que fue un rasgo determinante del proceso de transición. Considero que el pacto político es el elemento esencial de la modernización del sistema político boliviano porque — a la luz de las experiencias recientes del Pacto por la Democracia entre ADN y el MNR, y del Acuerdo Patriótico de Unidad Nacional entre el MIR y ADN, así como de las características de la estructura constitucional del país — responde de manera eficaz a los problemas derivados de un sistema de partidos que excluye la posibilidad de mayorías absolutas. También es una respuesta adecuada a la situación prevista por el Art. 90 de la Constitución Política del Estado que otorga al Congreso la decisiva atribución de elegir al presidente de la república — ante la inexistencia de una mayoría absoluta en la elecciones generales — entre los tres candidatos más votados, lo cual define la fuerte dimensión parlamentarista del sistema constitucional boliviano. Este sistema combina, por lo tanto, la institución del presidencialismo con un sobresaliente sesgo parlamentarista que obliga a acuerdos parlamentarios para la conformación de gobiernos sólidos. La contradicción que ven algunos autores entre estas dos dimensiones del sistema constitucional,¹⁵ es superada precisamente por el mecanismo del pacto político. Ahora bien, la Constitución Política misma, como en el

15. Eduardo Gamarra, "Mass Politics and Elite Arrangements: Elections and Democracy in Bolivia", Ponencia al Congreso de LASA, Miami, diciembre de 1989.

caso de Italia, ¹⁶ no prevé ni "obliga" a estos acuerdos parlamentarios. El pacto político obedece entonces a una lógica de la correlación real de fuerzas y a una lógica del compromiso necesario a fin de impedir el peligro de desestabilización generalizada del sistema político y el Estado. En este sentido, la lógica de los acuerdos, como sostiene Bobbio, ¹⁷ es una lógica privatista de los acuerdos informales que no están regulados por ley.

IV El sistema político y el proceso electoral de 1989

El proceso electoral de 1989 ha conducido a cambios importantes en el plano político que no han alterado significativamente la tendencia a la consolidación democrática. Aparte del hecho de que hubo una reducción de partidos participantes en relación a otras contiendas electorales (en 1985: 18 partidos y frentes, en 1989: 10), el resultado notable de las elecciones de 1989 ha sido la consolidación del eje central del sistema político conformado por el MNR, ADN y el MIR. Sin embargo, tuvo lugar un crucial desplazamiento interno que, al favorecer al MIR, ha ejercido una influencia determinante sobre las alternativas de acuerdos políticos para la conformación del nuevo gobierno en agosto de este año.

Estas elecciones sobresalen particularmente porque ratificaron el radical giro político que hizo el electorado en 1985 cuando los partidos de centro-derecha obtuvieron más del 50% de los votos (ADN: 28.57%, MNR: 26.42%). Esta vez se pronunció la mayoría de la población por la continuidad del modelo económico implantado por la NPE y a favor de la estabilidad política. Fueron plenamente desvirtuadas las previsiones de la izquierda marxista que apelaron al llamado "voto castigo" contra la política del Pacto por la Democracia, no sólo por el respaldo masivo a los partidos que sostuvieron la severa NPE, sino también por el cualitativo crecimiento electoral del MIR que había realizado una oposición "constructiva" al gobierno de Paz Estenssoro despojándose de su pasado vinculado a la UDP. El partido de gobierno, el MNR, logró la primera mayoría relativa (23.07%), ADN ocupó el segundo lugar (22.70%) y el MIR duplicó su potencial electoral de 1985 obteniendo el 19.65% de los votos. En las elecciones de 1985 estos tres partidos acumularon el 63.85% de los votos; ahora el "centro" político ganó el 65.41%. Por otra parte, se corroboró la declinación de la izquierda marxista. La Izquierda

16. Norberto Bobbio, *O futuro da democracia*, Ed. Paz e Terra, Río de Janeiro, p. 135.

17. Op. cit., p. 136.

Unida (IU), (un frente de cinco partidos y fracciones), obtuvo el 7.18% y el Partido Socialista Uno (PS-1) el 2.52% de los votos. Sin embargo, hay que destacar que esta minoría de izquierda que cubre casi el total del espectro marxista (otras fracciones pequeñas formaron alianza con el MIR bajo la fórmula del MIR-Nueva Mayoría, mientras que las variantes trotskistas han desaparecido prácticamente) está integrada al sistema democrático.

En el campo del populismo ha ocurrido un proceso bastante ambiguo de decadencia y renovación. Por un lado, las viejas fracciones populistas del MNR han sido superadas por la corriente modernizante representada por Gonzalo Sánchez de Lozada. El Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) del ex-presidente Siles Zuazo no se restableció del desastre de la UDP y ha desaparecido de la escena política. Por otro lado, han surgido dos movimientos populistas, Uno de ellos, liderizado por un empresario de la industria cervecera, es una fuerza limitada con potencial electoral aún indefinible, sin ideología ni programa político, que se debe a maniobras puramente clientelistas. El otro movimiento llamado Conciencia de Patria (CONDEPA), cuyo jefe es el comunicador Carlos Palenque, propietario de un canal de televisión y una estación de radio en La Paz, es un fenómeno político novedoso y de proyecciones aún incalculables.

CONDEPA ha "distorsionado" la correlación de fuerzas en el último proceso electoral al convertirse en el partido más importante en el Departamento de La Paz y en la cuarta fuerza política parlamentaria (10.98%) de los votos sustrayendo votos tanto a ADN como al MNR. Este movimiento plantea una serie de desafíos al análisis sociológico y político.¹⁸ En el marco restringido de este ensayo, me limitaré a ofrecer algunos elementos provisionales de interpretación. En primer lugar, se trata a todas luces de un movimiento de signo populista que no puede ser simplemente reducido a las formas del populismo boliviano tradicional, dominado por el MNR "histórico", aunque reproduce algunos de sus estereotipos ideológicos como la dicotomía pueblo-oligarquía. CONDEPA es ante todo un caso de politización "no política" de masas urbanas populares, afectadas por la crisis económica y ubicadas en la economía informal en La Paz y distritos aledaños. A través de la

18. Aún no existen análisis a fondo de este fenómeno populista que surge en un contexto histórico de quiebre del populismo tradicional en América Latina. Cf. el interesante artículo de Jorge Lazarte, "Notas sobre el palenquismo y el neopopulismo", en *Presencia*, La Paz, 9 de junio de 1989. Lazarte destaca como factor explicativo la emergencia de "masas disponibles" de migrantes e informales ante el "fracaso" de las estructuras partidarias y el debilitamiento del movimiento sindical.

utilización de medios de comunicación masiva, Palenque ha formado un movimiento político local que apela a elementos ideológicos heterogéneos (el pueblo, la tradición mestiza y chola, el indigenismo, etc.) postulando la necesidad de un desarrollo económico "endógeno" en contraste con el modelo de la NPE que, de acuerdo a Palenque, es un modelo de desarrollo hacia afuera que desconoce las necesidades del pueblo. Su composición política es altamente heterogénea pues se nutre de militantes que provienen tanto del populismo tradicional como de corrientes marxistas. La fuerza política de CONDEPA reside en la capacidad que Palenque ha demostrado para politizar problemas acuciantes de la vida cotidiana de sectores populares sometidos a malas condiciones de vida, a la carencia de servicios públicos vitales y a los abusos y negligencia de la burocracia estatal.

Estos sectores son evidentemente los menos integrados en términos sociales y políticos, y proclives a las prácticas del patronazgo y el clientelismo del "compadre" Palenque. El compadrazgo se constituye en el modelo clave de las relaciones clientelistas de Palenque, un tipo de relación que establece exigencias de reciprocidad y convierte a los que apoyan a Palenque en parte de una estructura protectora. Palenque ofrece la ilusión de la seguridad y la justicia, y la atención personalizada a las necesidades sociales y económicas de los artesanos, los "cuenta-proprias", los desocupados, etc. a cambio de apoyo político.

Palenque ha aprovechado un vacío producido por las deficiencias y limitaciones del Estado, pero también por la debilidad de los grandes partidos políticos que no han desarrollado una capacidad suficiente de representación estable de las capas sociales ahora canalizadas por CONDEPA. Mientras los partidos como ADN o el MIR no asimilan en su discurso los grandes problemas que se originan en las diferencias étnico-culturales y las prácticas discriminatorias vigentes en relación a las masas populares de orden indígena, Palenque articula un mensaje que apunta a estos problemas de discriminación cultural y racial que escinden a la sociedad boliviana particularmente en el departamento de La Paz. El explosivo crecimiento de CONDEPA sería, sin embargo, inexplicable si no se toma en cuenta el recurso de los medios de comunicación que Palenque utiliza.

Anteriormente me referí a la modificación de la correlación de fuerzas en el sistema político como consecuencia de los resultados del proceso electoral. La nueva correlación de fuerzas complicó las perspectivas de negociación de los partidos que habían establecido el Pacto por la Democracia y fortaleció las posiciones del MIR en la lucha por la conformación del nuevo gobier-

no. Como ya no eran sólo dos los actores decisivos en este juego definitorio sino tres, y sus programas políticos básicamente no diferían, se multiplicaron las posibles alianzas o coaliciones. Además las características de un juego entre tres actores con representación parlamentaria similar prefiguraban desde un comienzo la necesidad de constituir una coalición gubernamental y parlamentaria entre dos de ellos si es que se buscaba mantener la estabilidad política y económica. Dada la ruptura del Pacto por la Democracia que echaba por tierra la posibilidad de un nuevo acuerdo político entre ADN y el MNR, y la posición intransigente de los tres partidos para llevar a sus respectivos candidatos a la presidencia de la república, se ofuscó el panorama de las negociaciones y se produjo una amplia incertidumbre política que amenazó las frágiles bases de la estabilidad económica. Al final se dio la combinatoria más difícil, inesperada e imprevista del proceso electoral: el nuevo pacto político entre el MIR y ADN por decisión del candidato Banzer de apoyar en el Congreso la elección de Paz Zamora que había obtenido la tercer mayoría relativa. Este pacto llamado el "Acuerdo Patriótico de Unidad Nacional" pone bajo un mismo techo a dos partidos y líderes que en el pasado fueron encontrados enemigos y representaban líneas políticas contradictorias y excluyentes entre sí. El MIR había nacido bajo la dictadura del Gral. Banzer y fue entonces duramente reprimido.

Varios factores intervinieron en la conformación de este pacto político que causó en un principio mucha desconfianza y reticencia. En primer lugar, la ruptura unilateral del Pacto por la Democracia por parte del MNR significaba desbaratar la perspectiva de alternabilidad del poder prevista por el Pacto y además esperada por ADN que tenía la seguridad de lograr la primera mayoría relativa en las elecciones. ADN denunció al MNR por violar el compromiso político y atentar contra las nuevas pautas que la política boliviana requería para consolidar el sistema democrático. Como era previsible, Banzer no estaba dispuesto a reconstituir el pacto bajo la égida de Sánchez de Lozada, el candidato del MNR. En segundo lugar, si el MNR quebró el pacto fue precisamente porque no confiaba en ganar la mayoría relativa y sus cálculos de mantener el poder dependían de las posibilidades de negociación política postelectoral con el MIR. Pero el MNR limitó su espacio político postelectoral debido a la agresiva campaña electoral dirigida tanto contra ADN como contra el MIR, y a la posición inflexible que asumió con la consigna de "Goni presidente u oposición". En tercer lugar, el rechazo de ADN a una reedición del pacto con el MNR con Sánchez de Lozada como presidente creó una tendencia de acercamiento entre ADN y el MIR que excluía al

MNR en la carrera por el poder. Esta tendencia se perfiló ya en la etapa del escrutinio de votos en las Cortes Electorales Departamentales cuando ADN y el MIR buscaron reducir la ventaja electoral del MNR que fue acusado de fraude. Por último, puesto que ADN no quería respaldar al MNR ni el MNR pretendía apoyar la elección congresal de Banzer o de Paz Zamora, el MIR dejó de ser el actor dirimidor de la lucha entre ADN y el MNR, como muchos pensaron, para transformarse en protagonista principal del nuevo pacto político que llevó a Jaime Paz a la presidencia de la república. Las posibilidades del MIR se fortalecieron además por dos razones adicionales: por un lado, el MIR rechazó una propuesta de acuerdo político a largo plazo que le hizo el MNR para compartir el poder; por otro lado, era virtualmente imposible que el MIR pudiera establecer un acuerdo con ADN sobre la base de Banzer como presidente porque arriesgaba una división interna que habría debilitado seriamente la estabilidad de un futuro gobierno bajo Banzer. Amplios sectores del MIR y sus aliados políticos se oponían a un acuerdo de esta naturaleza. Banzer percibió esta situación desfavorable para él y prefirió — en el contexto de un inédito pacto con el MIR que daba la presidencia a Paz Zamora — compartir importantes posiciones de poder en el nuevo gobierno cediendo sus aspiraciones presidenciales. El pacto ADN/MIR evitó el peligro de un bloqueo parlamentario que habría quizás roto la continuidad del sistema democrático y reafirmó el rol central de Banzer y su partido.¹⁹ Según Banzer, el pacto con el MIR refleja la necesidad de consagrar un nuevo estilo político basado en el diálogo y la concertación para la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y la modernización del Estado. Para Paz Zamora el "Acuerdo Patriótico" responde a una tendencia histórica profunda que es la de la "revolución de la democracia" que pone fin a "la era de los partidos únicos y hegemónicos".²⁰

Al margen de la significación histórica que pueda tener el pacto entre ADN y el MIR como superación de los antagonismos que separaron a Banzer y Paz Zamora en el pasado, es indispensable poner de relieve el hecho de que en el proceso electoral se impuso la lógica interna de la democracia tal como se está planteando en Bolivia: la necesidad de los pactos en un sistema

19. En momentos en que este peligro se hizo inminente y muchos medios de comunicación acusaban a la clase política de intransigencia y falta de espíritu de concertación, se reunieron los tres candidatos a la presidencia bajo los auspicios de la Iglesia Católica. El resultado de esta reunión fue el compromiso formal de éstos de garantizar la estabilidad del sistema democrático e impulsar reformas de la Constitución y la ley electoral.

20. Última Hora, 25 de agosto de 1989, pp. 13-14.

político multipartidista que, de lo contrario, arriesgaría las perspectivas de sobrevivencia de la democracia.

El acuerdo político MIR/ADN se diferencia en muchos aspectos del Pacto por la Democracia. Se trata de un acuerdo aparentemente más amplio por sus objetivos, perspectivas e implicaciones políticas. Es interesante subrayar que la bases políticas y programáticas de este pacto no están formalizadas en un documento. La principal preocupación de Paz Zamora y Banzer reside en restaurar la confianza y credibilidad de los compromisos políticos que fueron puestos en entredicho por el MNR cuando fracturó el Pacto por la Democracia. Hay que destacar, en primer término, que el "Acuerdo Patriótico" se inscribe en un contexto ideológico-político que ratifica las líneas maestras de la política económica instaurada por Paz Estenssoro: la economía de mercado, el desarrollo económico sin poner en peligro la estabilidad, la modernización del Estado, etc. En segundo término, este pacto ha llevado a la formación de una alianza parlamentaria y una coalición gubernamental. En esta coalición se ha impuesto el criterio de la distribución paritaria de todos los cargos en el poder ejecutivo, el aparato burocrático-administrativo, las instituciones estatales y empresas públicas. Pero es ADN el partido que controla el aparato político-económico del gobierno y detenta posiciones significativas de poder. En tercer término, se ha creado un consejo político suprapartidario, presidido por Banzer, cuyas funciones principales serán las de concertación y coordinación de la política que ADN y el MIR ejecutarán en el gobierno y el parlamento. La oposición, sobre todo el MNR, considera que este consejo es el poder detrás del trono o que el Estado será dirigido por dos cabezas distintas.

Por otro lado, las perspectivas del pacto MIR/ADN se acercan más al estilo de una democracia consociativa o consensual no sólo porque este acuerdo se asienta formalmente en mecanismos de paridad en la organización del Estado y de consenso en la toma de decisiones, sino también porque ha introducido claramente el principio de la alternabilidad del poder. Como sostiene Arend Lijphart, la democracia de consenso se funda, en contraste con la democracia de mayoría, en el principio del compromiso entre gobierno, oposición y minorías, y se caracteriza por compartir, limitar y dispersar el poder.²¹ La política del nuevo gobierno demos-

21. Arend Lijphart, "Presidencialismo y democracia de mayoría", en Oscar Godoy (ed.), **Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria**, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile 1990, p. 113.

trará si el estilo de la democracia de consenso predominará no sólo en los asuntos de la coalición gubernamental, sino también será la pauta de sus relaciones con la principal fuerza parlamentaria de la oposición (el MNR). A pesar de la mayoría parlamentaria que dispone el gobierno de ADN y MIR, gobernar y legislar contra la oposición puede acarrear el peligro de conflictos y bloqueos en el Congreso que obstaculizarían particularmente las reformas institucionales que precisan el Estado y la economía del país, para lo cual son indispensables acuerdos sustanciales entre la alianza ADN/MIR y el MNR. Es, por cierto, muy prematuro aún formular pronósticos sobre las perspectivas reales del acuerdo ADN/MIR. Por la naturaleza de los compromisos contraídos, este pacto está obligado a una sólida concertación y cohesión que no puede permitirse muchos errores particularmente en el plano de la política económica. Se asemeja pues a un matrimonio sin alternativa de divorcio: el destino político de ADN y el MIR depende ahora de su éxito o fracaso conjunto. Ya se tejen hipótesis prematuras en ambos partidos sobre la conveniencia de una fusión partidaria para enfrentarse a las próximas elecciones de 1993.

Las perspectivas políticas del nuevo gobierno dependerán de tres cuestiones básicas. En primer lugar, la coalición gubernamental tendrá que ejecutar una política inteligente y paciente de negociaciones y acuerdos con la oposición parlamentaria del MNR si es que quiere ampliar sus propios espacios de acción política y contribuir a la consolidación democrática mediante la modernización institucional del sistema político, del aparato estatal y la economía. Así como el gobierno del MNR tuvo que establecer un amplio acuerdo con ADN, la coalición gubernamental actual no podrá ignorar una política de consenso en relación a temas cruciales que exigen acuerdos sustantivos. Una simple aplicación de la regla de mayoría en el parlamento por parte de la alianza gubernamental o una oposición obstruccionista del MNR paralizarían la acción del Estado e impedirían la consolidación de la democracia. En segundo término, el actual gobierno tendrá éxito si demuestra capacidad y voluntad política para abordar los serios problemas institucionales que afectan el funcionamiento del sistema político y hacen imperiosa una profunda reforma política que empiece por suprimir los elementos obsoletos y ambiguos de la Constitución Política del Estado y la ley electoral. Por último, la coalición gubernamental podrá acrecentar su legitimidad democrática si demuestra capacidad y eficacia en la gestión del aparato estatal y la política económica. El destino de este gobierno está vinculado en el fondo a una política económica que haga posible pasar de la estabilidad lograda al crecimiento económico.

V Problemas institucionales en la consolidación del sistema democrático

Este ensayo se ha orientado en un enfoque de interpretación del proceso de la democracia en Bolivia que se basa en la premisa de que la consolidación del sistema democrático — por lo menos a mediano plazo — no está amenazada por problemas económicos o determinados actores sociales. Como el sistema político y la acción estatal han alcanzado un elevado nivel de autonomía en relación a la sociedad civil, los conflictos entre ésta y el Estado no vulneran directamente la estabilidad democrática. Es cierto que la dureza de la NPE provocó grandes tensiones con el movimiento sindical. De igual forma, la lucha contra el narcotráfico, la legislación contra las drogas y la formulación del plan de sustitución de los cultivos de coca han suscitado muchos elementos de conflicto con los campesinos dedicados a la producción de coca. También los empresarios plantearon diversas críticas al modelo de la NPE y varios sectores se mostraron reacios a aceptar el reto que les plantea la NPE donde reside precisamente uno de los dilemas más graves de la modernización económica. Las demandas regionales no dejaron de presionar al gobierno en vista de que el gobierno de Paz Estenssoro continuó una política de carácter centralista. Pero igualmente es cierto que ninguno de estos campos de conflicto llegó a socavar la NPE y los fundamentos institucionales del sistema político y del Estado.

Es en este trasfondo que, sin embargo, se vislumbran — a la luz del reciente proceso electoral — algunos problemas del sistema institucional que pueden ensombrecer la consolidación de la democracia y entorpecer la modernización del sistema político si es que no son resueltos a corto plazo. Es innegable que el sistema democrático debe legitimarse solucionando los serios problemas económicos del relanzamiento de la producción, la pobreza crítica, el desempleo, la salud, así como los bajos salarios y la educación que fueron los temas centrales en la última campaña electoral. No obstante, es indispensable insistir en que uno de los grandes problemas de la consolidación democrática reside en el ámbito de los desajustes entre la actuales estructuras institucionales y los procedimientos necesarios para un funcionamiento más racional de los mecanismos políticos de legitimación del sistema democrático. Existen, en efecto, serias deficiencias que se derivan de una insuficiente modernización del aparato estatal y sus bases legales. Mientras que en un Estado de Derecho moderno es pertinente sostener que predomina un "excedente normativo" de la Constitución Política a cuya luz tiene que justificarse

continuamente la práctica política,²² el defectuoso nivel de modernización del Estado boliviano pone de manifiesto un alarmante rezago normativo-institucional que entorpece el proceso de consolidación democrática. En lugar de anticipar y canalizar los diversos tipos de conflictos posibles en un proceso electoral y proporcionar modalidades de solución, se han comprobado, desde el comienzo del proceso de transición en 1978, las notorias deficiencias de la Constitución Política vigente, del ordenamiento jurídico electoral y de otros mecanismos institucionales que complican y debilitan el funcionamiento del sistema democrático y alientan la reproducción de pautas antidemocráticas en la lucha política.

En las cuatro elecciones generales válidas que se realizaron desde que se inició el proceso democrático, se cometieron irregularidades recurrentes:

- inscripciones múltiples de votantes por ausencia de un registro electoral único
- insuficiente depuración de los registros electorales
- anulación masiva de votos (un promedio del 25%)
- adulteración de actas electorales
- cómputos electorales con procedimientos obsoletos
- manipulación de los cómputos por parte de los partidos políticos en las Cortes Electorales, posibilitada por la composición de estas Cortes en la cuales los jurados electorales y los delegados de los partidos son jueces y parte a la vez
- elaboración parcializada de los resultados electorales en la fase del cómputo que obedece a un procedimiento obsoleto, lento y complicado.

Las elecciones de mayo de 1989 se efectuaron en base a las enmiendas a la Ley Electoral de 1980. Como se pudo establecer sin lugar a dudas, estas enmiendas aumentaron el margen de manipulación en la etapa de recuento de votos y en la asignación de diputaciones y senaturías. En la Corte Nacional Electoral se atribuyeron nueve bancadas a los partidos que controlaban esta Corte (ADN y MIR) y se eliminó la representación de dos partidos minoritarios (MRTKL y PS-1) en base a una interpretación interesada del art. 156 de la Ley Electoral que, por su carácter ambiguo y confuso, se presta a este tipo de interpretaciones. Este artículo

22. Jürgen Habermas, "Über den doppelten Boden des demokratischen Rechtsstaates", en Jürgen Habermas, *Eine Art Schadensabwicklung*, Ed. Suhrkamp, Frankfurt 1987, p. 19.

introduce un doble cociente proporcional y la distribución de los "restos", por la vía de la "excepción", a los partidos minoritarios que no alcanzaron aquel doble cociente.

Una de las enmiendas más perjudiciales fue la recomposición de las Cortes en base a la representación de los tres partidos que obtuvieron la mayor representación parlamentaria en 1985 (ADN, MNR, MIR). Pero la conformación de una "alianza" post-electoral en la Cortes Electorales entre ADN y el MIR contra el MNR provocó la protesta y el abandono de éste en la Corte Nacional Electoral. De tal manera, la "elaboración" del cómputo nacional con los resultados definitivos de las elecciones de 1989 se hizo sin la participación de los representantes del MNR. Por esta razón, el MNR planteó una serie de críticas a la actuación de la Corte Nacional Electoral que culminaron en la exagerada solicitud de anulación de las elecciones mediante un recurso de nulidad interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia.

En estos hechos se desnudaron las fallas fundamentales no sólo de la ley electoral, sino también de la Constitución Política del Estado. En primer lugar, la ley electoral permite una aplicación particularista e instrumentalista y con ella una serie de trampas, sobre todo, en relación al importante art. 156. Sin embargo, la falla más gravitante es quizás la que se halla en el art. 10 que establece el carácter definitivo, irrevisable e inapelable de las decisiones de la Corte Nacional Electoral. En segundo lugar, este art. 10, que convierte a la Corte en una instancia absolutamente irrefutable y quasi divina, introduce un grave conflicto de atribuciones y competencias respecto a lo establecido en la Constitución Política del Estado. En virtud del art. 10, la Corte Nacional Electoral se coloca por encima de los tres poderes estipulados en la Constitución erigiéndose en poder supraconstitucional. Se anula, sobre todo, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contempladas en el art. 127 de la Constitución, que son pertinentes en casos de recursos de nulidad y de inconstitucionalidad de leyes, decretos o cualquier tipo de resoluciones. Es decir, la ley electoral vigente concede atribuciones anticonstitucionales a la Corte Nacional Electoral y abre una profunda contradicción con la Constitución misma. Al sancionar esta ley, los partidos que conformaban la mayoría parlamentaria en el Congreso de 1985-1989 (ADN, MNR, MIR) actuaron de modo anticonstitucional e introdujeron mecanismos y procedimientos que atentan contra el funcionamiento transparente del sistema democrático.

Una ambigua o contradictoria institucionalización de los mecanismos y competencias constitucionales afecta seriamente al sistema democrático porque impide la racionalización de los

procedimientos sustanciales de la legitimación política. Por otro lado, trastorna el funcionamiento institucional porque alimenta la persistencia de pautas predominantemente instrumentalistas en la aplicación de las reglas de juego democráticas. No está demás insistir en el hecho de que leyes confusas y competencias institucionales contradictorias llevan a reproducir una tradición negativa de nuestra cultura política.

El hecho de que estas contradicciones político-institucionales adquieren una gran relevancia es una clara manifestación del grado alcanzado por la consolidación del proceso democrático. Como proceso de aprendizaje colectivo en un contexto de experiencias de descomposición, frustración e incertidumbre, el desarrollo político de la democracia en Bolivia puede ser analizado desde la perspectiva de una creciente capacidad de solución de los problemas esenciales que sacudían la política boliviana:

- Se logró la transición de un sistema bloqueado y anómico a un sistema de acción política basado en acuerdos y pactos.
- El comportamiento político meramente instrumentalista respecto a la democracia representativa ha cedido frente a un mayor compromiso con las reglas de juego democráticas.
- El faccionalismo en la disputa de intereses de los partidos políticos tiende a ser reemplazado por funciones más efectivas de articulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado.²³ Es decir, el sistema político se fortalece en la medida que los partidos tienden a fortalecer sus funciones políticas y, a través de la transacción y los acuerdos, incrementan su capacidad de gobierno.
- Se ha desvanecido el dualismo destructivo entre las fuerzas sociales y políticas que luchaban por la democracia representativa y aquellas que buscaban la instauración de una democracia de masas poniendo en cuestión las instituciones representativas.
- Las tendencias de ampliación de la participación política se insertan en el campo de la democracia representativa y apuntan a la descentralización del Estado y al afianzamiento de los gobiernos comunales.

A pesar de los avances logrados, son grandes los desafíos a los cuales se enfrenta el sistema democrático boliviano. Estos de-

23. Para un análisis pionero del comportamiento de los partidos en el Congreso de 1979 y 1982-1985 consultar Eduardo Gamarra, **Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress**, Phil. Diss., University of Pittsburgh 1987.

finen el terreno en el que se decidirá si continuará o no la reafirmación del proceso democrático y la transformación del Estado:

- La reforma de la Constitución Política del Estado y la ley electoral para el fortalecimiento de los mecanismos de legitimación política y el funcionamiento adecuado de los poderes del Estado.
- La descentralización político-administrativa del Estado como vía esencial para alcanzar la democratización del aparato estatal.
- La modernización del sistema político con el fin de fortalecer las funciones fundamentales de los partidos políticos (proposición programática, articulación y canalización de intereses, formación de cuadros, legitimación y manejo del aparato estatal).
- La modernización del aparato estatal (desburocratización, racionalización, etc.) con el objetivo de fortalecer los mecanismos de decisión y gestión del Estado.
- La reducción sustancial del rol económico del Estado por la vía de la privatización de las empresas públicas y simultáneamente el fortalecimiento de la política económica del Estado para impulsar el crecimiento económico, modernizar las estructuras de producción y disminuir los desequilibrios económicos y sociales.²⁴

24. Sobre la transformación del rol del Estado en el contexto de la nueva política económica véase mi artículo "Adjustment Policies and the New Role of the State in Latin America", a publicarse en **Challenges and Alternatives in Swedish Assistance to Latin America**, Ministry of Foreign Affairs (ed.), Stockholm 1991. Esta obra compila los trabajos presentados al seminario del mismo nombre organizado por el Departamento de Cooperación al Desarrollo Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia en Estocolmo, septiembre de 1990.

ANEXO METODOLOGICO

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES: UNA EXPERIENCIA METODOLOGICA DE INVESTIGACION

[en colaboracion con Laura Faxas]

I Introducción

Resulta indiscutible que las ciencias sociales en América Latina se hallan envueltas, desde fines de los 70 e inicios de los 80, en un amplio proceso de crítica de los paradigmas que tradicionalmente orientaron su reflexión, y comprometidas en la búsqueda de nuevas perspectivas analíticas para dar cuenta de los procesos sociales y políticos que vive hoy la región.

Esta preocupación que expresa el fracaso de una manera particular de interpretar y actuar sobre la realidad, ha puesto al descubierto el drama del desencuentro entre teoría marxista y realidad social en América Latina¹, la falacia del "universo de certezas"² que orientó la teoría y praxis de nuestra izquierda y, — lo que es más importante — la crisis de los fundamentos teóricos de la ciencias sociales.

Nos encontramos ante el derrumbe de los grandes paradigmas que se atribuían una capacidad explicativa universal. Ni la sociología funcionalista o estructuralista, ni el marxismo en sus diversas variantes son en sí suficientes para atacar problemas fundamentales de las sociedades contemporáneas. Las realidades sociales y los procesos históricos resultaron ser más complejos e imprevisibles de lo que suponían esas teorías que han sido sorprendidas y rebasadas por desarrollos sociales, económicos y políticos imprevistos. Los sistemas teóricos tradicionales han carecido de los instrumentos conceptuales para detectar y comprender el surgimiento de nuevos fenómenos sociales y coyunturas. Según Fernando H. Cardoso, en la mejor de las hipótesis disponemos de un teoría social del "cortocircuito" que se explica *ex-post* y se va construyendo por la sumatoria de sorpresas que son racionalizadas después de ocurridas.³

El esquema teórico dicotómico del desarrollo económico y

1. José Arico, **Marx y América Latina**, Alianza Editorial, 2da. ed. México 1982.

2. Juan Vega, Enrique (comp.), **Teoría y política en América Latina**, CIDE, México 1983

3. Fernando H. Cardoso, Régimen político y cambio social, en Norbert Lechner (comp.), **Estado y política en América Latina**. Ed. Siglo XXI, México 1984, p. 274.

político de las clases sociales que propone el marxismo no corresponde, por ejemplo, a la diferenciación crecientemente heterogénea de las clases en las sociedades altamente industrializadas y en sociedades dependientes como las de Latinoamérica. La idea de la centralidad obrera es sometida a dura prueba porque la clase obrera, aún en países como Bolivia donde ha sido central, no ha respondido a las exigencias atribuidas por la teoría y política marxista. Lejos de convertirse en el sujeto histórico de supresión de las relaciones de producción capitalista en Europa o en América Latina, la clase obrera es un conjunto descentrado y heterogéneo de grupos diferenciados que no obedecen a una lógica de acción política ni producen por causas estructurales una ideología transformadora. Otros ejemplos podrían también demostrar sumariamente la insuficiencia de importantes enfoques teóricos. La teoría de la modernización sustentaba en la década de los 50 y 60, que un mayor desarrollo económico que traería la modernización industrial de las economías en países latinoamericanos crearía condiciones adecuadas y favorables a la modernización política, es decir, a la democracia representativa. Sin embargo, en gran parte de las sociedades más desarrolladas de América Latina, el progreso industrial⁴ se llevó a cabo en el contexto de regímenes dictatoriales. La teoría de la dependencia sostuvo que los conflictos políticos provocados por los regímenes autoritarios colocaban a América Latina ante el dilema de fascismo o socialismo. Sin embargo, la crisis del autoritarismo militar no ha dado lugar ni a la consolidación de sistemas fascistas ni a una revolución socialista, sino a procesos de democratización que han restablecido el sistema de la democracia representativa.

En este contexto marcado por lo inédito, lo imprevisto donde el tema de la democracia ha desplazado al de la revolución, y el problema de la deuda externa o la inflación se conecta con el deterioro de los intereses populares, la crisis⁵ sin precedentes que viven — de manera diferenciada — los países del continente ha ejercido su impacto "positivo" abriendo interesantes procesos de crítica social y búsqueda de alternativas societales. En este

4. Cf. Fernando H. Cardoso, **Autoritarismo e Democratização**, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro 1975; Guillermo O'Donnell, **El Estado burocrático-autoritario**, Ed. Belgrano, Buenos Aires 1982.

5. Entendemos la crisis en un sentido amplio como descomposición generalizada de la sociedad en su conjunto. Esto implica una crisis intelectual, ideológica, crisis de los valores y utopías societales. En Bolivia se vive una crisis orgánica generalizada que amenaza la existencia misma de la sociedad.

sentido, podríamos decir que la crisis se define como factor proyectual y productivo en el ámbito de nuevos ordenamiento de la política y el Estado.

La experiencia de países que como Bolivia transitaron el camino hacia la democracia ha sido particularmente rica para este proceso de apertura de "horizontes de visibilidad" en el análisis social y de identificación de problemas centrales de investigación. El "pueblo" y lo "popular" y no la clase aparecen como categorías básicas del análisis político. Esto no significa admitir una idea a priori de pueblo como sujeto histórico-político preconstituido, caracterizado por una identidad colectiva, estable y una voluntad política unificada y homogénea. El sindicalismo de clases medias se convierte poco a poco en fuerza importante del movimiento sindical. Se vive la pérdida de "hegemonía" del movimiento obrero minero dentro del campo de lo popular y la emergencia de actores sociales no tradicionales que imponen un sello propio a la dinámica de la sociedad alterando el espectro social y político tradicional. Los movimientos regionales y lo regional se convierten en un campo de conflicto central de la sociedad. Se da una 'derechización' del espacio de la política. Lo cotidiano ⁶ se presenta como ámbito de la acción política y de constitución de identidades colectivas, etc. Estos son, entre otros, los objetos de investigación que plantean la necesidad de un cambio de óptica en el análisis, la necesidad como diría Manuel Antonio Garreton ⁷ de superar el estudio del "contexto", del "campo de batalla" y entrar a estudiar a los "combatientes" a los componentes del "coro" ⁸ que se rebelan y exigen ser escuchados, a los "actores" sociales que con su acción construyen el entramado social y que ameritan ser analizados para dar cuenta de una sociedad compleja, no reducible — aunque éstas sean importantes — a dinámicas y lógicas económicas.

Una experiencia concreta de investigación sobre la dinámica de la fuerza de trabajo y los movimientos sociales regionales en Bolivia y Ecuador, desarrollada en el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) de Bolivia y el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) del Ecuador, nos sirve de puente para abordar en esta problemática y plantear una discu-

6. Norbert Lechner, *¿Qué significa hacer política?*, [Introducción], Ed. DESCO, Lima, 1982.

7. Manuel Antonio, Garreton "El estudio de los actores sociales. Una nota introductoria"; prólogo al libro de Guillermo Campero, *Los gremios empresariales en el período 1970 - 1983*, Ed. ILET, Santiago de Chile 1985.

8. José Nun, "La rebelión del coro", Revista Nexos Nr. 46, México, octubre 1981.

sión más amplia sobre los movimientos sociales y la acción social en América Latina.

Inicialmente la investigación se orientó en el objetivo de establecer la relación entre los procesos de desarrollo nacional y regional, prestando especial atención a los cambios operados en la estructura y composición de la fuerza de trabajo, y a definir las relaciones entre las condiciones de su reproducción en las regiones estudiadas⁹ y las formas específicas que asumían la acción y los actores sociales envueltos.

Los avances en la investigación fueron definiendo como fundamental el análisis del comportamiento de los diversos sectores de la fuerza de trabajo y su incidencia en el desarrollo de la sociedad civil y el Estado y en el proceso global de desarrollo. Cada vez más se hizo evidente que hablar del desarrollo implicaba el referirnos a los actores sociales regionales que iban a llevar a cabo ese proceso.¹⁰ Metodológicamente esta cuestión implicó además de cambios en el objeto inicial de estudio, enfatizar una perspectiva analítica basada en la acción social cuya pertinencia no se correspondía con la existencia de un aparato categorial y una metodología de análisis aplicable a América Latina.

Tomando como referente principal el trabajo llevado a cabo en Bolivia, es nuestro propósito fundamentar la validez y posibilidad de un análisis de este tipo, así como también algunas de las dificultades que ello plantea. En términos expositivos este documento se articulará en torno a dos núcleos; uno de carácter más teórico preocupado por problemas conceptuales y analíticos, y otro más empírico interesado en reflexionar sobre la pertinencia de las noticias de periódicos, sistematizadas en el análisis de eventos¹¹, como fuente básica de información de la investigación.

Demás está aclarar que este trabajo no tiene pretensiones teóricas ulteriores. Habrá cumplido su propósito si es capaz de suscitar la discusión y estimular el intercambio de experiencias entre investigadores dedicados a la problemática.

9. En Bolivia se estudiaron las regiones que conforman el eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

10. René Antonio Mayorga, "Los movimientos sociales regionales en Bolivia: Reflexiones metodológicas", Ponencia presentada al Seminario "Movimientos Sociales, Democracia y Sistema político en el Area Andina y América Latina: Cuestiones metodológicas", organizado por CLACSO, Cuenca, Ecuador, noviembre de 1986.

11. Los eventos fueron definidos como prácticas sociales expresadas a través de cualquier hecho social que haya tenido como consecuencia una acción social colectiva.

II Algunos problemas fundamentales para una enfoque accionalista del proceso social

La decisión de hacer una entrada analítica por la acción y de definir a los movimientos sociales (MS) y/o a los movimientos sociales regionales (MSR) (y en último término a la dinámica social) como objeto de estudio nos planteó, como ya dijimos, serias dificultades teórico-metodológicas. En ese universo problemático hicimos opciones analíticas. El aporte de Alain Touraine al estudio de la acción social y sus reflexiones sobre América Latina ¹² sirvieron de orientación global para el estudio, que se nutrió además de los trabajos de un conjunto de autores latinoamericanos (José Nun, Norberto Lechner, Manuel Antonio Garreton, entre otros).

Los resultados finales del trabajo no nos permitieron — ese no era el objetivo — desarrollar una propuesta analítica coherente y completa para la investigación de los MS y la acción social. Sin embargo, nos ayudaron a identificar líneas de trabajo para el tratamiento de ese campo de estudio que se abre como un desafío para los científicos sociales de la región. Veamos algunos de los problemas:

A. *Lógica de Clases y/o Lógica de Actores*

1. Dada la heterogeneidad social y la desarticulación política e ideológica, y en virtud de las experiencias histórico-políticas en América Latina, es limitada la capacidad explicativa y cognoscitiva de un enfoque estricto de clases. El concepto de clase social en la teoría marxista pretende establecer una conexión necesaria entre la estructuración económica de las clases sociales, el desarrollo de su conciencia colectiva y su rol práctico en la conservación o transformación revolucionaria de la sociedad. Sin embargo, sería exagerado sostener que en la teoría de Marx o en las diversas o divergentes corrientes del marxismo se haya elaborado una teoría coherente de las clases sociales en el capitalismo, y menos en las sociedades del Tercer Mundo ni del socialismo real. ¹³

En el propio pensamiento de Marx podemos detectar una gran ambigüedad teórica acerca de las clases y es difícil afirmar

12. Alain Touraine, **Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina**, PREALC, Santiago de Chile 1987; **Las sociedades dependientes**, Ed. Siglo XXI, México 1987; **La Voix et le Regard**, Ed. Seuil, Paris 1978.

13. Anthony Giddens **La estructura de clases en las sociedades avanzadas**, Alianza Ed., Madrid 1979, caps. 1, 6 y 7.

qué es realmente lo que pensaba Marx acerca de esto. Nos parece que existen, por lo menos, dos construcciones conceptuales de diversa índole teórica y con implicaciones teóricas y políticas distintas. Se trata, en primer lugar, de un modelo dicotómico y determinista de las clases sociales y de una concepción histórica y contingente de la lucha de clases. En el primer caso, Marx establece una articulación necesaria entre el desarrollo económico de las clases y su desarrollo subjetivo (conciencia, organización política, etc.). En la base económica de las relaciones de producción y las fuerzas productivas opera una dialéctica objetiva de las contradicciones entre la burguesía y el proletariado que se traduce en una dialéctica subjetiva de la lucha de clases en la cual el proletariado asume un rol central históricamente privilegiado. El proletariado no sólo puede, sino que tiene que desempeñar el rol de destrucción y superación de las relaciones capitalistas de producción. Esta construcción tiene sus raíces en la dialéctica hegeliana y, en última consecuencia, en la teología cristiana.¹⁴ En esta perspectiva, la negación de la negación (el proletariado) es un producto "lógico" y necesario de la dinámica objetiva del sistema capitalista. El reino de la libertad, la expropiación de los expropiados resultan el producto de la conciencia de los sujetos sociales. Por esto, Marx habla en "El Capital" de la inevitable conquista del poder político por la clase obrera.¹⁵

Este modelo dicotómico de polarización creciente de las clases sociales que predomina desde los escritos de juventud hasta la Capital es, sin embargo, modificado en los Grundrisse: Marx establece aquí una tendencia del desarrollo de las clases en la sociedad capitalista que conduce a la reducción cuantitativa y cualitativa del proletariado y al crecimiento absoluto y relativo de las clases medias por efecto de las transformaciones de la propia composición del capital, del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la automatización de la producción.¹⁶

En la segunda construcción conceptual que se halla en los estudios históricos de Marx como "El 18 Brumario", prevalece no un esquema dialéctico determinista, sino una dialéctica subjetiva dominada por la facticidad histórica de las condiciones de la lucha política y de la conciencia y voluntad de los actores sociales.

14. René Antonio Mayorga, "Problemas metodológicos de la dialéctica y del análisis marxista del Estado", en **Teoría como reflexión crítica**, CEBEM / Hisbol, La Paz 1990.

15. Karl Marx, **El Capital**, Ed. Siglo XXI, Tomo I, vol 3, México 1978, p. 52.

16. Karl Marx, **Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie**, Dietz Verlag, Berlín 1953, p. 348-440, p. 582-599.

En otros términos, la transformación de la clase obrera, — de clase económica en una clase social y política con capacidad revolucionaria de negación y superación del orden constituido — no se basa en las garantías metafísicas y metasociales de una lógica objetiva del desarrollo de las contradicciones económicas. En esta perspectiva, Marx no sostiene la convicción de una misión emancipativa del proletariado, sino expresa una esperanza sobre la "posibilidad" de que esta clase "pueda" cumplir el rol que la teoría le atribuye. De todas maneras, la cruz del pensamiento de Marx radica en este campo en la insuficiencia de las respuestas a la cuestión básica de las razones o causas por las cuales la clase obrera puede y tiene que crear y poseer necesariamente una conciencia revolucionaria, convertirse en la clase central del proceso histórico y emancipar a la humanidad.¹⁷

2. Ni en América Latina ni en las sociedades altamente desarrolladas se ha verificado la centralidad política ni la capacidad revolucionaria de la clase obrera. Si es pertinente hablar de la crisis del marxismo como paradigma científico y teoría política, es porque los procesos y las experiencias históricas referidas a los movimientos populistas y los cambios revolucionarios en México, Cuba y Nicaragua cuestionan el principio de la centralidad de la clase obrera; salvo una excepción que es el caso del rol político jugado por la clase obrera (minera) en Bolivia. Como afirma Zavaleta, en la revolución de 1952 los mineros fundamentalmente y los obreros de La Paz, asumen, en los primeros años del proceso revolucionario, un papel preponderante y dirigente, aunque no hegemónico. Pero la explicación de este fenómeno único e inusitado en América Latina no puede darse en el ámbito de los preceptos teóricos. En el caso boliviano, una explicación válida podría intentarse a través de la reconstrucción específica de las luchas históricas concretas del proletariado minero en un contexto social e histórico complejo. Zavaleta sostiene acertadamente que la teoría del "medio compuesto"¹⁸ es una

17. Ralph Miliband, **Marxismo y política**, Ed. Siglo XXI, México 1978, p. 52.

18. René Zavaleta, "Forma clase y forma multitud" en **Bolivia Hoy**, Ed. Siglo XXI, México 1983. Zavaleta establece una diferencia entre la categoría analítica de clase y la manera concreta como las clases se dan en la realidad. Desarrolla la categoría de medio compuesto para dar cuenta de la expresión concreta de las clases en Bolivia. "Por clase social se entiende un objeto lógico-formal, el medio compuesto es ya el ámbito en que las clases y los estratos no clasistas ocurren o sea se refiere a una hibridez (...). Es un concepto que de suyo nace de la imposibilidad del análisis clasista con el mero manejo de categorías analíticas" (op. cit. p. 225).

herramienta analítica eficaz y que supone precisamente la imposibilidad del análisis clasista como aplicación de conceptos puros, en el sentido de una supuesta teoría homogénea de las clases sociales.

3. También casos específicos como los de México y Bolivia donde el rol del Estado como gestor económico, empresario, árbitro político y social a partir de procesos revolucionarios llegó a ser fundamental y donde igualmente clases burocráticas adscritas al funcionamiento de los aparatos y las empresas estatales tienen un peso fundamental en las decisiones políticas y económicas, ponen en cuestión la eficacia analítica del concepto de clases dominantes. Este concepto alude a la articulación necesaria entre la dominación económica y el ejercicio también dominante del poder político. Sin embargo, existen muchos casos históricos que permiten cuestionar este supuesto.¹⁹

En Bolivia al desaparecer las clases tradicionales ligadas a la gran minería y las haciendas semif feudales como efectos de la revolución de 1952, el Estado se convierte en el eje del desarrollo político y económico. El Estado deviene una suerte de "demiurgo" de nuevos grupos económicos que son muy heterogéneos y no tienen la consistencia económica ni ideológica de grupos o clases sólidamente consolidados; crea nuevos grupos de interés pero fracasa en su proyecto de dar vida una "burguesía nacional", portadora de una estrategia de industrialización y modernización del país. Se trata de sectores económicos en la minería mediana, en la agricultura y agroindustria del Oriente, en las finanzas y el comercio que surgieron sobre todo en la década del 60 a raíz de la política deliberada del Estado (infraestructura, promoción industrial, créditos) que utilizó fundamentalmente los recursos provenientes de la minería estatal y préstamos del exterior. Esto significa que los nuevos grupos económicos nacen y se desarrollan al amparo y bajo la sombra del Estado. ¿Se puede hablar en estas condiciones de clase dominante? De reciente formación económica y sin consistencia "clasista" relativamente homogénea, estos grupos no dominan económicamente la sociedad y su peso está restringido a ciertos ámbitos. Tampoco su participación política en el aparato estatal (durante el gobierno militar de Barrientos y sobre todo, durante la dictadura de Banzer) es un resultado político de su condición de clase económicamente dominante. En realidad, se trató de una participación "subordinada" y mediatizada por la voluntad de un sector de la burocracia militar

19. Cf. las obras de Ralph Miliband y la obra de Theda Skocpol, **States and Social Revolutions**, Cambridge University Press, New York 1979.

que intentó cambiar el modelo estatista de la economía. Es decir, la influencia política y económica de los grupos económicos de la empresa privada depende decisivamente de la burocracia militar y civil del Estado, cuyo rol predominante fue la característica de las últimas décadas.

4. Si no se puede aplicar una lógica estricta de clases sin caer en el peligro de distorsionar la realidad social y política, quizás sea de mayor eficacia y realismo elaborar una lógica de actores. Aunque la noción de actor sugiera asociaciones relacionadas al teatro y la dramaturgia y muchas veces se la usa indistintamente con el ambiguo concepto de clase incluso con el de movimiento social ²⁰, un enfoque basado en una lógica de actores puede tener la ventaja de evitar la premisa de la subjetividad preconstituida de las clases sociales y de la racionalidad predeterminada de los procesos sociales. Al cuestionar la centralidad de clases privilegiadas, una lógica de actores admite la modificación de los supuestos teológicos inscritos en el esquema marxista de las clases; permite también superar el reduccionismo clasista y concebir la política como un campo de múltiples sujetos y diversas prácticas de constitución de los sujetos sociales. Tal enfoque no parte ya de la premisa de una racionalidad central de los procesos históricos, ni del principio central de orden de la sociedad, sino abre la reflexión a relaciones sociales, y procesos y mecanismos políticos a través de los cuales ocurre una redefinición contingente de los procesos sociales.

La lógica de los actores remite a procesos de diferenciación social y a múltiples significaciones de la acción social en la cual los actores van definiendo de modo precario sus identidades colectivas. La perspectiva teórica centrada en la multiplicidad de actores supone el énfasis en las diferencias específicas y no en la identidad de las luchas sociales; supone privilegiar la diversidad de las prácticas políticas y de las racionalidades de los comportamientos políticos; implica, por fin, cuestionar las orientaciones prácticas como resultado de supuestas oposiciones de clase.

En Bolivia, por ejemplo, la acción social se despliega en múltiples dimensiones con racionalidades diferentes: la dimensión policlasista de los movimientos populares organizados en la COB, la dimensión étnico-cultural en las reivindicaciones del movimiento campesino katarista y la dimensión de demandas regionales que se sintetizan en objetivos de descentralización y reforma estructural del Estado.

20. Alain Touraine, **La Voix et le Regard**, Ed. du Seuil, Paris 1978, pp. 104 - 108.

Igualmente, esta pluralidad de prácticas y racionalidades no admite un análisis centrado en la existencia de un discurso único y homogéneo, sino más bien exige el reconocimiento de múltiples códigos discursivos irreductibles a un exclusivo discurso racional.²¹ Por otra parte, el enfoque de los actores no implica la suposición de la existencia real de la unidad e identidad de las prácticas sociales y tampoco la premisa de un sujeto unitario dado. Diríamos que se trata de una perspectiva pragmática que busca el conocimiento de la constitución de racionalidades y sujetos integradores en las propias prácticas y procesos sociales. Como sugieren las experiencias revolucionarias de Bolivia en la década de los 50 o de Nicaragua en la década de los 70, la convergencia de la construcción de una alianza de masas (pueblo) es un resultado de prácticas y procesos específicos inasimilables desde una óptica de clases.

La materia de constitución de actores sociales, es decir, el conjunto de formas específicas de transformación de lo social a lo político en las prácticas reales de los actores, que alude a las formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil (sindicatos en el caso de Bolivia, partidos en el caso de Chile), no responde tampoco a un esquema preconstituido según el cual una clase social como la clase obrera deba pasar de la organización sindical de sus intereses a la conciencia política y a la lucha política por sus intereses "objetivos", encarnados e institucionalizados en la forma de partido de clase y de vanguardia.

La transformación de un grupo de categoría social en un actor social que defiende intereses corporativos y en un actor político que plantea objetivos políticos de conservación o recomposición del orden político no es inevitable. En muchos países latinoamericanos, la clase obrera organizada desde arriba por el Estado (México, Brasil, en cierto modo Argentina) dentro de un modelo de corporativismo estatal, no superaron la dimensión corporativa de conciencia y organización de sus demandas. El sindicalismo boliviano es inédito en América Latina, porque el pasaje de lo social a lo político se dio bajo la forma predominante del sindicato como órgano de poder. La COB nace como resultado de un proceso revolucionario y aunque se constituye en el ámbito de formación de un Estado popular no se supedita políticamente ni al partido gobernante del MNR ni a las estructuras del aparato

21. Cf. José Nun, "El otro reduccionismo"; en De Ipola, Nun, Mayorga y otros, **América Latina: Ideología y Cultura**, Ed. FLACSO, San José 1982.

estatal. Pero incluso en esta original experiencia, la lógica corporativa y política conforman dos niveles que no siempre se integran armónicamente. De acuerdo a las diversas coyunturas políticas que ha atravesado la COB en el proceso de formación del Estado popular, de instauración del autoritarismo militar y de transición a la democracia, se puede observar ya sea un predominio de lo político sobre lo corporativo o bien a la inversa, en todo caso, es fácilmente advertible que no ha ocurrido una superación "definitiva" de la lógica política del sujeto histórico "COB", sino más bien un juego pendular de avances y retrocesos que tienen que ver con las limitaciones propias de la COB en cuanto sujeto político con capacidad hegemónica para proponer y realizar alternativas cualitativas de transformación política, social y económica. En la actual coyuntura de crisis de la identidad histórica de la COB se observa que se ha impuesto una corporativización creciente de los sindicatos, en los cuales hay a su vez un predominio de los sindicatos de clase media (bancarios p.e.) y una disociación entre la ideología obrerista tradicional de la COB — basada en el rol histórico de los mineros en la revolución — y las prácticas reivindicativas en la mayoría de los sindicatos que conforman la COB.

B. Diversidad de conceptos de MS y opciones conceptuales

1. En América Latina ha predominado una visión empírica de la noción de movimientos sociales (MS). Ha sido más una categoría descriptiva que una categoría analítica. Bajo esta noción empírica se ha entendido cualquier forma de acción colectiva de carácter social o político llevada a cabo por cualquier tipo de actores sociales ubicados dentro del campo genérico de los sectores populares o subalternos. El uso común de este concepto empírico de movimientos sociales oscila entre una dimensión de ruptura y cuestionamiento global de la sociedad y otra dimensión de movimientos (espontáneos y/o institucionales) que no trascienden el orden constituido. Este uso ha estado también ligado a una representación tanto clasista como no-clasista de los actores sin tomar en cuenta las implicaciones teóricas de esta diferencia.

Dentro de la diversidad conceptual que la noción de MS ha dado lugar en América Latina merecen destacarse las propuestas realizadas por Henry Pease y Eduardo Ballón, José Luis Coraggio y Tilman Evers.

Pease y Ballón ²² diferencian la categoría de movimientos sociales de la de movimiento popular y le dan a esta última un estatuto teórico más importante. Para ellos la categoría de movimiento popular es "una categoría histórica que hace referencia ya a un sujeto social y político, a una voluntad colectiva que sintetiza a las masas y que tiene a las clases como su principal determinación. Es el pueblo actor, pero lo dicho no significa que tenga una permanente duración política, no implica necesariamente la fusión vanguardia-masa". ²³

Los movimientos sociales están "localizados fundamentalmente en la coyuntura, marcados por desarrollarse con pulsaciones discontinuas y desarticuladas entre sí; basados en contradicciones específicas y que, en los últimos años para el caso peruano, son movimientos de resistencia al capital, a sus formas de desarrollo y acumulación, es decir, de defensa ante la tendencia a la explotación y marginación de los sectores populares". ²⁴

Sin embargo, esta diferencia no está suficientemente fundamentada; es decir, no se explicitan las razones por las cuales la categoría de MS es — en el ámbito de la teoría y la práctica política y social — necesariamente subalterna en relación a la de movimiento popular. La raíz principal de esta debilidad reside en que los MS son considerados movimientos esencialmente heterogéneos, dispersos, defensivos y no necesariamente políticos, mientras que la categoría de movimiento popular expresa — siguiendo la inspiración de Rousseau — la unidad política del pueblo como sujeto socio-político central. Unidad/identidad vrs. heterogeneidad/desarticulación, esencia política vrs. objetivos sociales parciales serían las características que diferencian y contraponen a los MS y al movimiento popular. Pero no está demás preguntarse si la unidad e identidad supuestas en la categoría de movimiento popular expresa más un desideratum de los investigadores que un proceso real.

Coraggio plantea una reflexión sobre el movimiento social que hizo posible la revolución en Nicaragua y afirma que éste es un movimiento policlasista que articula el proyecto popular de recomposición de la categoría "pueblo" como sujeto complejo que

22. Henry Pease y Eduardo Ballón, "Límites y posibilidades de los movimientos populares: Su impacto en el proceso político", DESCO, Ms., Lima 1982.

23. *Ibid.* p. 3

24. *Ibid.* p. 4.

no puede pensarse como clase, partido o simple movimiento.²⁵ Este sujeto complejo es concebido como producto de un proceso revolucionario y a su vez como el objetivo fundamental de la organización revolucionaria. En base a este caso específico, Coraggio supone que los MS y el movimiento revolucionario se encuentran en un proceso de interacción política que conduce a la creación real del pueblo como sujeto político que integra tanto la pluralidad de los actores sociales, como la nación y la transformación del Estado. Los MS, las organizaciones políticas, el aparato estatal se confunden en esta concepción en una identidad contradictoria, pero al final esencialmente 'feliz', porque la existencia de un proyecto histórico común, que encarna el pueblo, garantizaría la superación de las contradicciones internas.²⁶

Tilman Evers ha hecho el primer intento teórico global de aprehender conceptualmente la naturaleza heterogénea e inquietante de los MS en América Latina. En contraste con las anteriores interpretaciones, para Evers los MS surgidos en este continente no deben ser conceptualizados en un horizonte político que tiene como referencia fundamental el poder del Estado. Tomando como contexto de sus reflexiones la experiencias de los MS en Brasil, Chile y Perú, Evers sostiene que el potencial de los MS radicaría no en la transformación de las estructuras de poder sino en la renovación de las pautas socio-culturales y socio-psíquicas de la vida cotidiana; por lo tanto, en el ámbito de las "microestructuras" de la sociedad. Según Evers, los MS constituyen "fragmentos de una nueva subjetividad" o "aspectos embrionarios de una utopía social" que frente a la alienación política apuntan a la construcción de nuevas formas de identidad colectiva autónoma y a la reapropiación colectiva de la sociedad.²⁷

Aunque no soslaya los problemas políticos suscitados por la emergencia de los MS (el desplazamiento de los espacios políticos, las fracturas entre el sistema de partidos en crisis y los MS, el dilema de los MS de buscar su autonomía social al margen del poder estatal y/o de construir articulaciones con las estructuras del poder existentes, etc.), Evers propone una concepción que exalta la potencialidad socio-cultural de los MS para transformar las pautas de la vida cotidiana y las microestructuras de la sociedad (supone así una suerte de simetría con las orientaciones

25. José Luis Coraggio, "Movimientos sociales y revolución: el caso de Nicaragua", CERLA, Amsterdam, octubre, 1983.

26. Cf. José Luis Coraggio, "Revolución y democracia en Nicaragua", Cuadernos de INIES/CRIS, Managua 1984, p. 24, 27.

27. Tilman Evers, "Identidade: a face oculta dos movimentos sociais", Estudos CEBRAP, São Paulo, Brasil, abril 1984.

de los MS en Europa) derivando de ahí una posible transformación democrática de los terrenos, las modalidades y las estructuras de la política.

2. La teoría de Touraine construye una categoría analítica de movimientos sociales que responde a los problemas planteados por las sociedades post-industriales, y no coincide con formas empíricas de la acción colectiva. Su núcleo central es un tipo específico de acción colectiva organizada por la cual un actor de clase lucha por la dirección social de la historicidad en un campo de conflictos común. La dimensión esencial de esta categoría responde a una transformación de las orientaciones y pautas culturales, se ubica en un nivel sincrónico y su intención no es el paso de una sociedad a otra, sino proponer una alternativa del control del sistema de acción histórico.

Touraine distingue además dos categorías adicionales de movimientos que están interrelacionadas con las de movimiento social: los movimientos históricos y los movimientos culturales. El movimiento histórico se refiere a luchas y conflictos multidimensionales (en las dimensiones de la modernización, de clase y nación) por el control del proceso de cambio y en el cual el Estado es el actor central. El movimiento cultural es fundamentalmente un movimiento de innovación cultural, es decir, de construcción de nuevos valores y pautas culturales (por ejemplo el movimiento feminista). Si tomamos en cuenta el movimiento sindical boliviano organizado en la COB, el concepto de MS que construye Mellucci (objeto de análisis y no forma empírica concreta) puede ser un instrumento analítico eficaz. Según Mellucci el MS es una acción colectiva que manifiesta un conflicto e implica la ruptura de los límites de compatibilidad del sistema al cual la acción se refiere.²⁸ La acción colectiva de la COB como MS se despliega precisamente en el espacio de la crisis del Estado y del sistema político surgidos de la revolución de 1952 y pone en cuestión los principios y límites de las estructuras de poder establecidas.

3. De esta conceptualización se desprende, como señaló el propio Touraine²⁹, que la categoría de movimiento social no es aplicable en esta forma a América Latina, que es una categoría

28. Alberto Mellucci, *L'invenzione del presente, movimenti, identità, bisogni collettivi*, Ed. El Mulino, Bologna 1982.

29. En diálogo con los autores de este ensayo, Touraine insistió en que su concepto de movimientos sociales ha sido construido a partir de la experiencia europea y que probablemente para América Latina haya que construir otro concepto.

por construir, y que el movimiento histórico, que se mueve a un nivel esencialmente diacrónico, corresponde más a los procesos sociales en este continente. Por otro lado, las sociedades dependientes de América Latina, heterogéneas y desarticuladas, producen un tipo de movimiento en el cual se confunden lo social y lo político, estableciéndose un predominio de lo político sobre lo social. Por esta razón, Touraine habla de movimientos socio-políticos (MSP), como una categoría mixta que incluye la tridimensionalidad de los actores sociales en América Latina (clase, nación y modernización). El aspecto central del movimiento socio-político es que integra la dimensión diacrónica y sincrónica en los procesos y conflictos sociales. A partir de una experiencia de investigación, René Antonio Mayorga propone un concepto de MS que para el caso boliviano recupera dimensiones de los conceptos de Mellucci y Touraine: "Los MS responden a una lógica de conflictos que tienen su raíz en la lucha política por el control del sistema político y de los recursos estatales. La acción social es igualmente política por su oposición al Estado y se inserta en campos de conflictos donde lo que interesa es el control del proceso de cambio y de los mecanismos de decisión".³⁰

C. Dimensiones fundamentales para la construcción de una categoría analítica de MS en América Latina

De manera muy general hemos hecho una reflexión sobre las distancias entre categorías analíticas y procesos sociales concretos, y los peligros de generalizaciones deductivas o de estrecha base empírica. Las categorías analíticas, al ser construcciones conceptuales, no tienen un correlato empírico directo. Esto se refiere a conceptos con cierto nivel de elaboración como el de clase o Estado, pero también a nociones más nuevas y menos elaboradas sociológicamente como la de movimientos sociales que aún no tienen un status teórico definido y son utilizadas en un sentido empírico más que analítico.

Situamos el eje de nuestras preocupaciones en el análisis de la acción social en un ámbito regional tomando como premisa la idea de que los actores y movimientos sociales son realidades dinámicas que se construyen en el marco de procesos históricos concretos. Por esto consideramos pertinente abordar un conjunto

30. René Antonio Mayorga, "Movimientos sociales y sistema político: La crisis del sistema democrático y la COB", en este libro.

de dimensiones importantes para la construcción de una categoría analítica de MS aplicable a América Latina y particularmente a países como Bolivia y Ecuador.³¹

1. La Heterogeneidad estructural en América Latina

Un fenómeno clave en el estudio de las sociedades de América Latina es la heterogeneidad estructural. Concepto referido inicialmente al ámbito económico, ha visto ampliado su radio de acción a la dimensión social y cultural. Hace referencia a la inexistencia o debilidad de una estructura económica central con capacidad de homogenizar bajo su lógica los diversos mundos productivos y sociales existentes. La articulación de diversas relaciones de producción bajo la égida del capitalismo ha reforzado, en vez de hacer desaparecer, formas de producción no capitalista que en muchos casos son cuantitativamente dominantes y confieren características especiales a la estructura de clases y a la dinámica social.

Como resultado de procesos históricos concretos, la heterogeneidad estructural es una dimensión básica para entender la superposición de ejes económicos (economía de exportación de recursos primarios — minería y petróleo —, economía agrícola de subsistencia campesina) y la conformación de espacios regionales escasamente conectados entre sí (al eje económico fundamental en Bolivia conformado por La Paz-Cochabamba-Santa Cruz se yuxtaponen regiones como Beni-Pando y Sucre-Tarija).³² En términos sociales y culturales nos enfrentamos a clases o sectores sociales de composición segmentada y muchas veces precaria, sometidos a procesos de transición/movilidad ascendente o descendente y con una capacidad limitada de proyección política. También nos encontramos con grupos sociales cuyas identidades se basan en intereses muy particularizados y con realidades étnico-culturales en muchos sentidos excluyentes.

Por último, la heterogeneidad no implica sólo un proceso creciente de diferenciación, sino también una dialéctica incompleta de unidad en la diversidad a través de la cual los factores de

31. En estas reflexiones ha sido central la obra de A. Touraine.

32. En términos concretos hablamos de la existencia de una economía informal que ocupa a más del 50% de la PEA y subsiste al lado de una economía formal que tiende a resquebrajarse; de la debilidad de estructuras de comunicación; de la concentración en el eje central (La Paz-Cochabamba-Santa Cruz) del 64% de la PEA, el 67,5% del PIB y el 50,96% del territorio nacional.

mediación y articulación nacional no logran imponerse a los elementos de separación y dispersión. Esto alude obviamente a que los procesos de heterogeneidad entorpecen la constitución de la nación y de los estados nacionales. En esta perspectiva los casos de Bolivia y Ecuador son muy diferentes. Bolivia podría servir de ejemplo para explicar un caso de fragmentación y exclusión económica, política y social que, sin embargo, ha creado las condiciones de emergencia de procesos de transformación e integración nacional.³³

2. Desarticulación y carácter mixto de los actores

La desarticulación hace referencia en América Latina a la no-correspondencia entre los procesos económicos y las dimensiones política, social e ideológica. El sentido general de esta desarticulación sería que — a diferencia de Europa donde en algunos casos se pudo comprobar la validez de una imagen arquitectónica del desarrollo de la sociedad — las posiciones en la estructura económica no se traducen en la constitución de actores políticos de clase. Por otra parte, la política no genera mecanismos de representación de intereses sociales de clase (disociación entre partidos de clase y movimientos populares) y las orientaciones ideológicas generales no articulan ni a las clases sociales ni a los partidos políticos; tienen mayor eficacia pautas de la cultura política como el caudillismo o el clientelismo en la lucha política. En Bolivia la desarticulación se manifiesta a varios niveles:

— *La relación MS y Estado*

Esta relación es de confrontación: los MS se constituyen frente al Estado, lo cual quiere decir que el Estado carece de capacidad de representación y mediación de los intereses nacionales. Al mismo tiempo, el marco de referencia fundamental es el Estado. En la escena política todo pasa por el Estado; las instituciones de la sociedad civil como los sindicatos definen sus objetivos y demandas en relación al Estado.

33. Impulsada por la Guerra del Chaco, la crisis del Estado oligárquico demuestra que la sociedad prerrevolucionaria había producido fuerzas sociales y políticas — como el proletariado minero y el MNR como movimiento de alianza popular — capaces de trastocar las bases sociales y políticas del Estado y llevar a la práctica un proyecto de transformación social.

— *La relación partidos y actores sociales*

El sistema de partidos ampliamente fragmentados y polarizados, no es representativo de los diversos actores sociales cuya forma política y social de organización predominante es el sindicato. Los sindicatos no afirman su autonomía de acción sólo frente al Estado, sino también frente a los partidos. No existen formas institucionalizadas de relación entre los partidos y los sindicatos; y los lazos que se establecen entre éstos y algunos partidos de izquierda marxista son generalmente a través de ciertos líderes sindicales que son también miembros de partidos políticos.

— *La relación entre ideología y movimiento sindical*

La ideología de muchos líderes sindicales es predominantemente una ideología de carácter marxista y radical. Existen muchas tendencias que se cobijan en las organizaciones sindicales, pero estas se superponen en lo general a los intereses corporativos de los sindicatos. No se puede afirmar que la ideología marxista haya desarrollado la capacidad de articular lo social y lo político en la acción de los sindicatos. Mayor capacidad articuladora ha tenido hasta ahora la ideología del nacionalismo revolucionario, aunque esta ideología también se encuentra en una fase de declinación.

El carácter mixto de los actores tiene que ver con la "imposibilidad" que tienen los actores de definirse de manera autónoma en términos sociales o económicos. En América Latina — a diferencia de Europa donde los actores se constituyen socialmente y se enfrentan a adversarios también sociales —, los actores se definen desde el punto de vista socio-político y se enfrentan al Estado como adversario principal, lo que otorga a su acción un carácter marcadamente político. Así, lo político al aparecer como el nivel "más alto" de la acción limita la emergencia de actores constituidos sobre bases más estables.

En Bolivia esta situación se refuerza por la existencia de un Estado muy débil pero que es al mismo tiempo el interlocutor central de prácticamente todos los actores y conflictos sociales, en el marco de un país donde es difícil hablar de clase dominante. Desde este punto de vista las acciones más elementales tienen una dimensión de poder. En otro sentido se observa que las luchas frente al Estado no necesariamente son contra la naturaleza del Estado, sino por mejorar o lograr posiciones dentro del mismo aparato estatal.

Aquí debemos poner de relieve la experiencia de participación popular en las cuestiones del Estado a raíz de la revolución de 1952; lo que determina matices especiales en la relación Estado-sociedad en Bolivia.

3. Pluralidad de actores y multidimensionalidad de la acción

Un problema importante en América Latina es la existencia de una diversidad de sectores y/o actores ³⁴ sociales definidos por criterios múltiples en el contexto de los procesos de desarrollo histórico de cada país. Esto identifica como una de las características del continente los escasos niveles de constitución de las clases, su segmentación y heterogeneidad que da lugar a la existencia de múltiples actores sociales con características y lógicas de acción diferenciadas aún al interior de un mismo sector de clase, dificultándose, entre otras cosas, la constitución de identidades colectivas fuertes y duraderas.

Tomando como referencia el caso boliviano nos encontramos con que la COB históricamente ha logrado sortear relativamente esa segmentación y ha logrado articular los diversos intereses de lo popular bajo la hegemonía obrera y su vanguardia minera. Desplazado el proceso revolucionario, parecería como si la existencia de un adversario fuerte (militares) fuera la condición necesaria para que esa organización pueda jugar ese papel. En el momento actual el movimiento popular boliviano y la COB se hallan en la mayor crisis de su historia: la fragmentación, la particularización de intereses y el pluralismo conflictivo caracterizan la praxis de la COB y dificultan precisamente su rol de articular "la diversidad en la unidad" y de ser "síntesis de múltiples intereses". Concomitantemente con este proceso de carácter más bien interno se observa la existencia de otros intereses populares que se organizan fuera de la COB (transportistas, movimiento vecinal, trabajadores por cuenta propia) con lo que la COB deja poco a poco de representar todo el campo popular o de lo nacional-popular.

La multidimensionalidad de la acción tiene que ver con la necesidad de definir a los actores y los MS tomando en cuenta su

34. Según Touraine: "... para que un individuo o grupo pase a ser actor de la historia de su sociedad, es preciso que deje de aceptar la identidad que le confiere el sistema social vigente. Sólo al rechazar su status y sus papeles ese individuo o ese grupo nace a la acción histórica y a una nueva identidad". **La production de la société**, Ed. Seuil, Paris 1973, p. 46.

multideterminación; es decir, la existencia de múltiples dimensiones en su constitución como portadores de acción. Además de la clase hay otros espacios donde se articulan las identidades colectivas. Touraine habla de la tridimensionalidad de la acción en América Latina en el sentido de que la acción además de una dimensión clasista tiene otras dimensiones importantes en su determinación, a saber: el problema nacional y la modernización. La fuerza de un MS está en su capacidad de articular las diferentes dimensiones de la acción y la diversidad de intereses. Por ello Touraine sugiere acertadamente la pertinencia de las categorías masas y pueblo para el análisis socio-político en América Latina.

Aún en Bolivia donde la dimensión de clase ha sido central, los movimientos y episodios históricos más importantes son los que han logrado articular en la luchas esas diversas dimensiones.

4. Multiplicidad de los espacios sociales y políticos

La crisis y los procesos de transición democrática pusieron al descubierto la importancia de espacios sociales y políticos ³⁵ hasta el momento no tomados en cuenta en el análisis social y la práctica política.

De esta manera lo cotidiano ³⁶ se convirtió en un aspecto central en la constitución de identidades sociales (MS, o clases sociales) contra los regímenes de facto y en ámbito de expresión de un movimiento popular emergente ambiguo y heterogéneo pero que exigía (y exige) un lugar propio de la sociedad. La política trasciende las esferas tradicionales del Estado, sistemas de partido y parlamento y se diversifica en la sociedad; lo social en tanto ámbito de la sociedad civil se amplía y los actores sociales confluyen hacia espacios privativos de la política. Lo social y lo político como polos de un continuum se redefinen en la praxis y distintas expresiones de la sociedad civil no reconocidas como políticas se constituyen en los hechos en portadoras de acción política. Esta visión de lo cotidiano como espacio constitutivo de lo político permite repensar lo que es social y lo que es político, y reflexionar sobre las "utopías" y alternativas societales, la pertinencia de seguir pensando en un sujeto histórico y las especificidades y carácter histórico de la constitución de las identidades colectivas.

En Bolivia, por ejemplo, la lucha contra el autoritarismo

35. Rodrigo Baño, **Lo social y lo político**, Ed. FLACSO, Santiago de Chile 1985.

36. Lechner, op. cit.

militar evidenció la emergencia de actores sociales con identidades "restringidas" (transportistas, cuentas propias, vecinos). Poco claros en lo que son pero muy claros en lo que no son y en lo que quieren, se constituyeron en el marco de los problemas cotidianos enfrentándose contra los militares y luchando por la democracia. En este contexto aparece para sorpresa de muchos el movimiento campesino, tradicional aliado de los militares, como un puntal del movimiento popular democrático que a través de un largo proceso reivindica su autonomía.

D. El problema conceptual y la investigación concreta

1. En términos de la estrategia y del proceso de investigación es necesario desechar conceptos a priori que limitan y prejuzgan el campo de investigación y provocan tanto la reificación de los conceptos analíticos como el peligro de la reducción de los procesos y hechos reales a nuestras abstracciones. La discusión con Touraine dejó claro que los conceptos referidos a los movimientos sociales en América Latina deben ser construidos; es decir, pueden ser sólo el resultado de un proceso de investigación. En otras palabras, los conceptos que orientan la investigación deben ser elaborados en una dimensión empírica y tener un carácter esencialmente hipotético y heurístico. Constituido el campo e investigación por los movimientos sociales regionales, el concepto operativo de movimientos sociales que proponemos es el de acciones sociales conflictivas de múltiples actores dentro de un amplio margen de formas y lógicas de acción que cuestionan parcial o más globalmente estructuras de poder político (estatales y no estatales), políticas estatales a diversos niveles, estructuras de poder económico, formas de dominación social, pautas culturales, etc. Este concepto no presupone la prioridad de objetivos y orientaciones sociales, políticas, económicas y culturales ni tampoco el predominio de ciertas formas de lucha y de conflictualidad que deben establecerse precisamente a nivel empírico. Un concepto operativo de tal naturaleza permite también contemplar el entrelazamiento y la ambigüedad de las dimensiones social y política presentes en los movimientos sociales. Es también lo suficientemente amplio para considerar los movimientos sociales no solo como movimientos de los sectores populares o subalternos, sino también como movimientos de actores sociales dominantes y dirigentes. Por otro lado, este concepto operativo no hace ninguna suposición apriorística sobre el carácter de ruptura o la naturaleza adscriptiva que puedan desarrollar los movimientos sociales en concreto.

2. La construcción del campo de investigación, es decir, la selección o priorización de los movimientos sociales en la región o de los movimientos sociales regionales, no obedece sólo a razones teóricas sino también a razones históricas. Esto significa que debemos elaborar criterio de relevancia justificables y legítimos en términos teóricos e históricos para cada país del área contemplada en el proyecto. Por ejemplo, en el caso de Bolivia la selección de los movimientos o actores sociales debe orientarse en la significación histórica del movimiento obrero, la política autónoma del movimiento campesino, la diversidad e orientaciones étnico-culturales y su incidencia en la lucha política y social, la profundidad de la crisis del Estado y el carácter antagonístico de los conflictos entre el Estado y el movimiento popular, y la relevancia de la cuestión regional.

Tentativamente proponemos los siguientes criterios de relevancia:

- a) Nivel de conflictualidad (antagonismo, oposición, etc.) — en el contexto de crisis estatales y sociales — con el Estado (aparatos del poder institucionalizado) y con las estructuras de poder nacional y regional ubicadas en la sociedad civil.
- b) Capacidad de cambio o influencia sobre estructuras y orientaciones del poder estatal (a nivel central y regional), sobre todo, en relación al rol de los movimientos sociales en los procesos e instituciones democráticas.
- c) Nivel de organización e institucionalización política tomando en cuenta las dimensiones de autonomía e integración respecto al sistema político y al Estado.
- d) Nivel de producción y cohesión ideológica y de desarrollo de la identidad colectiva (aquí se deben considerar orientaciones, pautas, programas de acción y sus supuestos en términos de cultura y experiencia colectiva) y su relación con la complejidad y multidimensionalidad de las prácticas colectivas alcanzadas por los movimientos sociales.
- e) Capacidad de articulación social y política en la sociedad (la cuestión de la capacidad hegemónica) y del desarrollo de los movimientos sociales como fuerzas sociales.
- f) Naturaleza y nivel de la expresión política (formas y grados de imbricación y de transición de lo social a lo político).
- g) En relación a los movimientos sociales regionales: articulación de los actores sociales en torno a un eje ideológico articulador y a un sujeto hegemónico, el nivel de oposición y el carácter de los conflictos con el Estado y el nivel de influencia

ideológico-política a escala nacional.

- h) No se debe tomar en cuenta sólo movimientos sociales y movimientos sociales regionales ya constituidos y desarrollados, sino también aquellos en proceso de emergencia. En este caso el criterio sería su potencial de desarrollo social, ideológico y político, y, sobre todo, en la primera instancia su capacidad de alterar correlaciones de fuerzas sociales existentes y de incidir sobre políticas estatales específicas.

3. La estrategia de investigación sobre los movimientos sociales regionales deberá contemplar también que la noción movimiento regional se encuentra también en un nivel empírico. Si dejamos de lado una visión esencialista de la región como entidad multidimensional propia, la estrategia tendría que considerar algunas hipótesis que parten del supuesto de que detrás de los movimientos regionales se esconden en el fondo conflictos y procesos que tienen que ver con la emergencia de nuevos actores sociales, con fenómenos de autonomización de determinados actores sociales (actores dirigentes en el caso de Santa Cruz, por ejemplo) y con procesos de crisis del Estado nacional.

III Análisis de la acción y fuentes de información: los eventos como materia prima para el estudio de la acción social

La identificación de un objeto específico de investigación presupone la elección de una metodología de análisis y de un instrumental de recolección de información adecuados a la naturaleza del objeto de estudio.

A lo largo de toda la primera parte de este trabajo se ha insistido en las dificultades metodológicas de un análisis social centrado en la acción — sobre todo cuando no se dispone de una propuesta analítica adaptada a la realidad latinoamericana —, y hemos indicado cómo se abordaron algunos problemas metodológicos con el fin de operacionalizar un plan de trabajo de acuerdo a las exigencias de la investigación.

La tensión más fuerte la encontramos en el problema de articular adecuadamente en el análisis concreto una lógica sistémica de carácter más estructural con una lógica accionalista que debía ser el eje central del análisis. La crítica a una postura epistemológica estructuralista — que considera a la acción y a los actores sociales como el resultado de procesos estructurales —, nos llevó a priorizar analíticamente la acción procurando recuperar en su dimensión dinámica la relación de ésta con la estructura.

En la práctica de la investigación ésto no fue tarea fácil y más que una solución teórica al problema buscamos una solución de carácter más empírico.

De antemano sabíamos que el haber aceptado — en sus líneas generales — el marco categorial y analítico de Alain Touraine no significaba resolver, por arte de magia, uno de los problemas más importantes del quehacer sociológico. Por el contrario, los planteamientos de este autor nos parecían, desde un principio, muy centrados en la acción y era difícil encontrar cual era el papel de lo histórico-estructural en su análisis.

Jean Cohen plantea al respecto una serie de objeciones críticas que deben tomarse en cuenta: "First... in so far as he relies on system theory covertly, Touraine is unable to utilize its major strengths: the analysis of stratification mechanisms and of constraints on social action... Second, the absence of institutional analysis entails the loss of those criteria crucial for the distinction between social systems. Thirdly, the breakup of 'modernity' into three discontinued historical societies (merchant, industrial and post-industrial) involves an arbitrary hierarchization of struggles, types of demands and concrete social conflicts".³⁷

Dejando de lado la preocupación más teórica abordamos empíricamente la dificultad y elegimos un tipo específico de enfoque — en nuestro caso haciendo énfasis en la acción — y sobre esa base fuimos definiendo niveles de relaciones concretas entre la estructura y la acción; "solución" que nos permitió dar más flexibilidad y apertura al análisis. En términos operativos este tipo particular de enfoque de la dinámica social implicó prestar especial atención a las fuentes de información del estudio.

A. Las fuentes de información

1. El problema de abordar la investigación analíticamente por la acción y los actores (y no por la estructura) fue resuelto con la elección de una fuente de información que nos diese una visión global del panorama de la acción social en los 15 años estudiados (1970 - 1985).

El primer problema que enfrentamos fue el de identificar y/o construir esa fuente específica de información considerando las limitaciones y el carácter de la información disponible en América Latina y las dificultades de su construcción.

37. Jean Cohen, "Between crisis management and social movements: The place of Institutional Reform", Telos, No. 52, Summer 1982, p. 33.

a) Las estadísticas oficiales ofrecen mayoritariamente información referida a la situación de ciertos indicadores económicos o sociales y sus tendencias. Las estadísticas más elaboradas y completas son en general las económicas; las sociales son casi siempre deficientes y tienen que ver principalmente con indicadores de salud, educación, problemas del trabajo, etc. Las estadísticas sobre conflictos laborales registradas por el Ministerio de Trabajo u oficinas especializadas, y los datos policiales sobre conflictos sociales (que podrían expresar niveles de acción) son parciales y muchas veces de imposible y/o de difícil acceso. En todos los casos hay que tomar en cuenta los problemas de los registros de la información misma en términos de calidad y retraso. El problema de este tipo de datos está en que no nos dice nada sobre el comportamiento de los sectores sociales afectados por situaciones sociales específicas y mucho menos nos dan una idea de las características de su acción social.

En Bolivia, por ejemplo, las estadísticas de empleo son relativamente buenas y confiables habiéndose realizado diversas encuestas de calidad; los problemas de estos datos tienen que ver con el retraso con que aparecen. Las estadísticas económicas tienen omisiones de información brutales al no contemplar ámbitos importantes del sector informal de la economía, que se ha convertido en Bolivia en una fuente importante de ingresos (la cocaína para citar un caso). Las estadísticas industriales elaboradas en base a encuestas a empresas tienen grandes distorsiones en relación a ventas, gastos e insumos. Las estadísticas sobre conflictos laborales del Ministerio de Trabajo son muchas veces incompletas y de emisión tardía.

b) Los estudios histórico-estructurales nos dan una idea del proceso social en su conjunto pero no necesariamente de cómo han ido cambiando el entramado social y los actores a lo largo del tiempo. En Bolivia existen interesantes trabajos sobre la revolución y el movimiento obrero que nos hablan de las características y emergencia de actores sociales centrales en el país y de la desaparición de otros, pero nos dicen poco sobre cómo se han ido redefiniendo las identidades de esos actores a lo largo del tiempo y cuál es el sentido de la emergencia de nuevos actores en el campo de lo popular.

c) Otro tipo de fuentes como las encuestas o entrevistas (a construir por otros) fueron rechazadas como fuente principal de información de la investigación, por ser tipos de técnicas que susciben una situación tal y como la percibe el entrevistado o encuestado pero reflejan poco las características de la acción colectiva, y las posiciones de los grupos sociales envueltos.

d) El método de intervención sociológica que es la propuesta metodológica que hace Touraine para el estudio de los MS presentaba inconvenientes relativos a su aplicabilidad en América Latina y a la necesidad de dar a los investigadores una formación académica que era imposible en ese momento.

2. En este contexto decidimos reconstruir el mapa social del periodo estudiado a partir de las movilizaciones y acciones especificadas por sectores sociales diversos, que aparecían registrados en la prensa escrita. Estos acontecimientos fueron nombrados "eventos" y definidos como "cualquier hecho social registrado en los periodos que hayan tenido como consecuencia una acción colectiva" sin importar la duración de la acción, su significación social y el actor que la lideriza.

B Los eventos y el trabajo de campo

1. Definidos así, los eventos son considerados la puerta de entrada para el estudio de la acción social y como una expresión de prácticas sociales que nos posibilita incursionar en el universo de la conciencia de los actores; en este sentido:

"... la conciencia del actor es una conciencia práctica, que responde a una situación práctica multidimensional; (en el caso de la investigación) la conciencia del actor está expresada en términos de eventos, de acontecimientos (...)" y el trabajo de los investigadores consistirá "en separar las varias significaciones de una conducta práctica".³⁸

La red de información de los eventos fue construida a partir del fichaje de los principales periódicos del país en el periodo comprendido entre el 1º. de Enero de 1970 y el 6 de Agosto de 1985. En este proceso, y para Bolivia, se consideraron solamente las acciones sociales conflictivas — que se expresaron a través de huelgas, movilizaciones — ocurridas en el terreno de las clases subalternas. En Ecuador los criterios de selección de los eventos fue más amplia y contempló tanto a acciones sociales canalizadas por medios violentos, como a formas de acción no violentas (cartas solicitadas, etc.) en el ámbito de las clases subalternas y dominantes lo que posibilitó, en este caso, un análisis más completo de la acción social y su dinámica.

2. En términos gráficos el trabajo de campo implicó una definición del objeto de estudio, la elección de las movilizaciones

38. Alain Touraine, Conferencia dictada en el 1er. curso de Formación de Investigadores Jóvenes, CERES - IEE, Cochabamba 1984.

como manifestación de la acción social, y la construcción de los eventos como fuente de información básica para captar esa acción.

	- Dinámica social.
	- Tramas sociales a través del tiempo.
Objeto de estudio	- Procesos de constitución de los actores y sus identidades.
	- La incidencia de la acción en los procesos más estructurales de la sociedad.
Movilizaciones	- Acción social colectiva que expresa la reacción de la sociedad civil frente a ciertas situaciones o procesos.
Eventos	- Expresión de prácticas sociales (ver definición de eventos).

A partir de los eventos definimos los actores y las bases de la identidad de éstos — en base a las demandas y al adversario al que se enfrentan —, e identificamos los campos principales de conflictos en los que tienen lugar las luchas de los actores.

EVENTOS	Período estudio	Coyunturas	Demandas	Campos de conflictos	Adversarios
Acción - método de lucha. - tipo de demandas - ámbito evento.	1970-85	Torres Banzer			
Actores - Categorías sociales Significación social del evento		Coyuntura no democrática. Coyuntura democrática.			

Este marco nos ofreció información nueva, imposible de obtener por otra vía, sobre los actores y la acción en el período de análisis y nos aportó elementos descriptivos para plantearnos hipótesis generales sobre la acción y los actores y para establecer algunos nudos analíticos en la relación entre economía y política, estructura y acción.

3. Las limitaciones centrales de la información recopilada están relacionadas con el carácter de la fuente y los criterios de recolección de información:

— Problemas de la fuente:

- La prensa como transmisión de opiniones y de tendencias ideológicas.

- La dificultad de establecer y diferenciar las características específicas de las acciones y la percepción que de ellas tiene el periodista que redactó y/o cubrió la noticia.

- Subregistro de información por razones de cobertura o de relevancia o no que se da a ciertos hechos o actores sociales.

- Dificultad de hacer un análisis de procesos y coyunturas a partir de esta información ya sea por su carácter o por la dificultad de seguir la evolución de los acontecimientos.

— Los criterios de recolección de información:

- Sólo se contemplaron las acciones sociales conflictivas manifiestas a través de métodos de lucha más o menos violentos (huelgas, bloqueos, mítines, etc.) y se dejaron de lado otras no menos conflictivas pero que se expresaron por medio de otro tipo de luchas (estado de emergencia, solicitudes, cartas, etc.) lo que podría ser la forma particular de expresión de ciertos actores.

- Los sectores sociales considerados se reducen al universo de las clases subalternas populares lo que imposibilita reconstruir — a partir de los eventos — la totalidad de la dinámica social.

- Es difícil reconstruir los principios de identidad o totalidad planteados por Alain Touraine en base sólo a este tipo de información.

El hecho de elegir los eventos como fuente de información para el estudio de la acción social no significó desechar otro tipo de recursos metodológicos y técnicos también importantes y que jugaron un papel significativo sobre todo en la segunda fase de la investigación como

- La reconstrucción histórica.

Reconstrucción de la diversidad de procesos históricos que ayudan a entender la dinámica social más reciente.

- La realización de entrevistas y encuestas.

Para el caso de actores y problemáticas específicas recurrimos a la realización de entrevistas a profundidad y de una encuesta para el caso de los pobladores en la ciudad de La Paz.

- Los paneles de discusión.

En el caso de los pobladores de La Paz ensayamos la realización de paneles de discusión con la participación de "actores" de diferentes posiciones dentro del movimiento a propósito de algunas preguntas o problemas centrales.

C. Utilidad de los eventos en el análisis de la acción

Sin ánimos de entrar en una discusión abstracta al respecto, los eventos fueron centrales en esta investigación por lo siguiente:

1. Nos dieron pautas para plantearnos líneas de trabajo en relación a la emergencia, permanencia o desaparición de actores sociales y a otros cambios importantes en el escenario social referidos al contenido de las demandas, a las incidencias de la coyuntura política en la acción y a la constitución de identidades sociales.

2. Aportaron elementos para establecer de qué manera la acción y los actores inciden en procesos de carácter más estructural que tienen que ver con el desarrollo.

3. Nos permitieron cuantificar acciones sociales y tener una visión de conjunto de la dinámica social en los 15 años de estudio y de coyunturas específicas.

4. Los periódicos son una fuente de información no cuantitativa que permite suplir las deficiencias de información sobre ciertos actores sobre los que no hay o hay poca información.

5. A veces es la única fuente de información sobre ciertos actores sociales que tienen escasos niveles de organización y/o una historia reciente. Los periódicos son la única fuente capaz de orientar en relación a las reivindicaciones, los tipos de lucha, la relación con el adversario, los campos de conflictos, elementos éstos básicos en la constitución de la acción social.

SIGLAS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
CSUTCB	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia
COMIBOL	Corporación Minera Boliviana
CEN	Comité Ejecutivo Nacional de la COB
CONAREC	Consejo Nacional para la Recuperación Económica
CORACA	Corporación Agropecuaria Campesina
DRU	Dirección Revolucionaria Unificada
FFAA	Fuerzas Armadas
FSB	Falange Socialista Boliviana
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bo- livia
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MNRI	Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquier- da
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Libera- ción
MS	Movimientos Sociales
MSU	Movimientos Sociales Urbanos
NPE	Nueva Política Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCB	Partido Comunista de Bolivia
PRIN	Partido Revolucionario de la Izquierda Nacionalista
PEA	Población Económicamente Activa
PS	Partido Socialista
UDP	Unidad Democrática y Popular
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

REFERENCIAS SOBRE LA EDICION

Este libro ha sido editado sobre la base de ensayos publicados parcialmente en diferentes revistas y libros. Han sido revisados y actualizados para esta edición.

- "Empate histórico...", en Julio Labastida (coord.), **Hegemonía y Alternativas políticas en América Latina**, Ed. Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), México 1985.
- "La crisis del Estado...", en Mario dos Santos (comp.), **Concertación político-social y democratización**, CLACSO, Buenos Aires 1987; y en René Antonio Mayorga (comp.), **Democracia a la Deriva**, CLACSO, CERES, La Paz 1987.
- "La democracia como pluralismo pervertido...", en René Antonio Mayorga (comp.), op. cit., bajo el título de "La democracia entre la fragmentación y la imposición".
- "Movimientos Sociales y...", en Roberto Laserna (comp.), **Crisis, Democracia y Conflicto Social**, CERES, Cochabamba 1986.
- "Las paradojas y la crisis...", en **Marginalidad, movimientos sociales y democracia**, Propositiones Nr. 14, Ed. Sur, Santiago de Chile 1987; bajo el título "La descomposición del movimiento sindical y la transformación del sistema democrático en Bolivia".
- "¿Consolidación o desestabilización...", en *Pensamiento Iberoamericano* Nr. 14, Madrid, Julio-diciembre 1988.
- "Gobernabilidad:...", en Julio Cotler (comp.), **Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina**, Instituto de Estudios Peruanos, Fundación Friedrich Neumann, Lima 1990; bajo el título "Bolivia: ¿Democracia como gobernabilidad?"
- "Los movimientos sociales:..." (inédito).