

IDRC-LIB

34970

ACTORES EN LA CIUDAD DE LA PAZ:

El caso de la burocracia estatal



María Isabel Arauco

La Paz, Abril de 1985

ARCHIV
350.08 (84)
A7

ACTORES EN LA CIUDAD DE LA PAZ: El caso de la burocracia estatal

INTRODUCCION

I. EL ESTADO BOLIVIANO Y SUS EMPLEADOS (1952-1983)

1. El contexto histórico: populismo, dictadura, democracia.
2. Breve historia de la organización sindical de los empleados públicos

II. LA PAZ, ¿CIUDAD BUROCRATICA?

1. La burocracia, un problema teórico por resolver
2. La burocracia estatal en Bolivia y en la sede del gobierno

III. LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, SUS REIVINDICACIONES Y SUS LUCHAS (1978-1983)

1. Las acciones conflictuales
2. El adversario principal: el Estado-patrón
3. Identidad social de la burocracia.

IV. LA BUROCRACIA ESTATAL: SU CONDUCTA SINDICAL Y SU ACCION POLITICA

1. Los trabajadores del Estado y la Central Obrera Boliviana
2. Los trabajadores del Estado y los partidos políticos

V. REFLEXIONES FINALES

VI. NOTAS Y BIBLIOGRAFIA

* * * * *

ACTORES SOCIALES EN LA CIUDAD DE LA PAZ:

El caso de la burocracia estatal

INTRODUCCION

Este trabajo se inscribe en los marcos de un estudio mucho más amplio en torno a los movimientos regionales en Bolivia, Perú y Ecuador, y sus expresiones sociales en luchas, actores y conductas colectivas con una base territorial definida. Su objetivo central consiste en analizar la práctica social desarrollada por los trabajadores del Estado en la ciudad de La Paz entre los años 1978 y 1983, período en el que resurgen y se consolidan las organizaciones sindicales del sector, pero con orientaciones y metas muy diferentes a las que se dieron los primeros sindicatos de empleados públicos en la década de los años 50, al impulso de la revolución nacional.

Se trata de un trabajo exploratorio y pionero, dada la ausencia casi total de estudios sobre este tema en el país. Por ello, sus planteamientos no son concluyentes; al contrario, deben considerarse como un punto de partida para análisis más profundos y definitivos.

En su realización se encontró limitaciones de diversa naturaleza que dificultaron el desarrollo de proposiciones e hipótesis más o menos acabadas que orienten el examen del problema. Tales limitaciones fueron de naturaleza teórica (existen muy pocos trabajos que integren el análisis teórico de la burocracia, no sólo en el país sino en el continente), y de naturaleza práctica (la información estadística es atrasada, insuficiente, incompleta e inexacta). Por ello, se tuvo que recurrir a fuentes de información muy diversas: prensa escrita, entrevistas y sondeos, observación participante, boletines estadísticos, etc.

Los alcances temporales de la investigación se reducen al período 1978-1983, aunque el Capítulo I, a modo de referencia histórica, presenta un breve resumen de la historia de la organización sindical de los empleados públicos a partir de 1946 aproximadamente. En términos de espacio, el trabajo se ha concentrado en la ciudad de La Paz, aunque para fines de comparación se incluye referencias a los conflictos producidos en el resto del país.

El Capítulo II intenta ser un ensayo de explicación del significado de la práctica social de la burocracia en las condiciones concretas que ofrece la ciudad de La Paz, sede del Estado boliviano.

El Capítulo III resume los resultados de la investigación realizada en base al análisis de los eventos conflictuales producidos por el sector estatal entre 1978 y 1983, a su relación con el Estado, y finalmente realiza un esbozo de definición de la identidad social del actor burocracia.

El examen de la conducta sindical y la acción política de los empleados públicos está contenido en el Capítulo IV, a través de la consideración de sus relaciones con la Centra Obrera Boliviana y con los partidos políticos.

Finalmente, el Capítulo V, resume un conjunto de reflexiones finales que no deben ser tomadas como conclusiones definitivas, sino como primeros planteamientos que buscan abrir la discusión y nuevos campos para la investigación en el país.

* * * * *

I. EL ESTADO BOLIVIANO Y SUS EMPLEADOS (1952-1985)

1. El contexto histórico: populismo, dictadura, democracia

Producida la revolución nacional la primera etapa de gobiernos movimientistas (1952-1956) se caracterizó por la incorporación de amplios sectores del movimiento popular a tareas antes reservadas a un estrecho círculo de gente. Dicha participación se dió a través de dos tipos de canales: las células o comandos del MNR y el movimiento laboral organizado. A través de ambas instancias nuevos grupos sociales entraban a formar parte de organizaciones que tenían por primera vez un rol en la vida y la política nacionales. Pero esta situación duró muy poco ya que en 1956 se puso fin al co-gobierno y al control obrero, y en términos más generales, a la alianza MNR-COB que hizo posible la revolución. No obstante, esta breve experiencia tan cercana al poder quedaría por mucho tiempo en la memoria colectiva de las capas populares y medias.

A partir de esta ruptura las relaciones de poder tuvieron que replantearse y, en consecuencia, el Estado, el partido gobernante y el movimiento popular se reubicaron en el esquema político boliviano. ". . . las nuevas funciones del Estado tendieron a canalizar la concertación y el compromiso por la vía del crecimiento de sus aparatos burocráticos, dando lugar a una importante expansión de los sectores medios en todas las ciudades importantes pero sobre todo en La Paz, sede del gobierno y de las principales organizaciones sociales" (1). De esta manera, las oficinas estatales pasaron a dar albergue a una nueva capa social cuya característica principal era la de desempeñar trabajo no productivo asalariado y que junto con las capas medias tradicionales compuestas por artesanos, pequeños comerciantes, trabajadores por cuenta propia, empresarios familiares, etc. conformó el nuevo conjunto de estratos medios en el país.

Durante estos años comenzó a propagarse la corrupción en las reparticiones oficiales; la prebenda y el favor pasaron a caracterizar el modo de acercamiento del partido hacia el movimiento popular y finalmente se estableció una relación clientelar entre el Estado y las clases sociales en general, y en particular con las capas medias en su sector de empleo público (2). Sin embargo hay que señalar que desde la década anterior existían indicios de organización sindical y de movilización social entre los empleados públicos. Estas expresiones embrionarias del sindicalismo estatal se sumaron a la corriente que llevó adelante la revolución de abril y luego se incorporaron a la recién fundada COB. En todo el tiempo que duró el gobierno del MNR, el sindicalismo de los trabajadores estatales se debatió en pugnas y discusiones que afectaron al conjunto del movimiento laboral boliviano, entre la cooptación y la autonomía (con relación al Estado), aunque con toda seguridad para los empleados públicos tales esfuerzos deben haber demandado una mayor dosis de energía, dada su cercanía al aparato estatal.

Los doce años de gobiernos movimientistas culminaron, entonces, con una bien definida relación entre el Estado y sus funcionarios; mediante la cual el partido gobernante tenía la facultad de utilizar el empleo público casi como "botín de guerra", con el que premiaba a quienes le eran adictos, lo ofrecía en retribución a lealtades necesarias, y servía como medio para acceder a nuevas posiciones sociales.

Después de la caída del MNR en 1964, los gobiernos militares que se sucedieron, lejos de corregir el carácter corrupto y burocrático del Estado lo acentuaron, creando incluso mecanismos nuevos de cooptación y represión que favorecieron el revanchismo y la obsécuencia. En efecto, primero con Barrientos y más tarde con Banzer el proceso de burocratización del Estado

iniciado en 1952 se hizo cada vez más pronunciado, de tal manera que el conjunto de la administración pública asumió cada vez más la imagen de un inmenso aparato que se había hecho autónomo en relación a los objetivos de la sociedad en su conjunto. Había cobrado vida y vigor propios, crecía desmesuradamente e imponía sus propias reglas de funcionamiento.

A estas consideraciones debe añadirse el hecho de que a partir de 1952 la función económica del Estado creció enormemente, al punto que la gran mayoría de los recursos económicos es del Estado o pasa por él. De esta forma, 14 años después de la caída del MNR objetivamente se pudo observar la masificación del personal estatal, tanto en actividades de administración y servicios como en las empresas productivas estatales.

Pero existen otros elementos que intervienen en el proceso de crecimiento del fenómeno burocrático: el crecimiento de la población, los procesos de urbanización, las escasas opciones de empleo y las expectativas crecientes de las capas medias urbanas, etc. (2). El producto de estas situaciones fue un estrato social con intereses diferenciados con relación a la clase obrera y a la burguesía, con una gran necesidad de satisfacer sus ansias consumistas (favorecidas sobre todo por los años de bonanza ficticia del gobierno de Banzer) y que había terminado de definir el carácter clientelar de su relación tanto con el Estado como con el resto de la estructura social. Es en este contexto que se explica la existencia de los "coleccionistas de carnets" en la administración pública.

En consecuencia, la coyuntura 1978-1980 al tiempo que marca una nueva etapa en la vida política nacional señala también el período en que la crisis comienza a hacerse manifiesta, y este momento coincide con el surgimiento

de nuevos actores en el escenario social nacional. En efecto, amplios sectores de las capas medias urbanas inician procesos participativos en los que mediante el planteamiento de reivindicaciones generalmente referidas a sus condiciones de vida y de trabajo, lentamente se van constituyendo gérmenes de identidades sociales nuevas. Campesinos, artesanos, transportistas, trabajadores por cuenta propia (el llamado sector informal), empleados de la administración pública y el importante movimiento vecinal comienzan a transformar el panorama socio-político que durante mucho tiempo se había caracterizado por una alta polarización clasista. Estos grupos, cuyas identidades nuevas emergen, unidos a los ya organizados sectores de empleados bancarios, magisterio y empleados de las entidades estatales autónomas (COMIBOL, YPF, CBF, ENTEL, etc.) forman parte de las capas medias urbanas que hoy protagonizan distintos tipos de luchas.

Por otra parte, en este período comienzan a manifestarse indicios de un proceso de toma de conciencia respecto a las concepciones ideológicas que por muchos años dominaron la sociedad boliviana mistificando al Estado, una de cuyas consecuencias prácticas se expresó, por ejemplo, en el marginamiento de los estatales de la Ley General del Trabajo porque dichos empleados no eran considerados verdaderos trabajadores (3). Pero cuando surgen sectores del movimiento popular capaces de identificar al Estado con cierto tipo de relaciones de poder, y de demostrar que el Estado ya no representa el "interés general" sino más bien intereses particulares nacionales o internacionales, surge también la posibilidad de que los funcionarios tomen conciencia de su situación, planteen reivindicaciones y justifiquen su validez (4).

Por ello creemos que en este caso concreto es posible afirmar con Tournaine: "los movimientos sociales no son el resultado de la desorganización

producida por cambios cada vez más rápidos, sino la expresión de conflictos en cuya virtud ciertos grupos se sublevan contra una experiencia concreta de dominación. . ." (5). En otras palabras, la práctica de los actores sociales es una respuesta a la estructura, y en nuestro caso, a la crisis que ésta comienza a manifestar.

Pero en este análisis no puede dejarse de lado un elemento muy importante y que en el caso boliviano tiene una significación especial: es el hecho de que entre los años 1978-1980 se produce uno de los mayores logros del sistema político al incorporar la democracia al acervo político de las masas (6). Esto se expresará además en un significativo cambio de actitud de los partidos de izquierda que durante muchos años habían ejercido una práctica proletaria y que a partir de entonces logran convertirse en abanderados de la democracia, atrayendo hacia sus posiciones a amplios sectores de los estratos medios, entre ellos a los empleados públicos. Este hecho aparece como una verdadera novedad en el panorama político de los últimos años, aún después del intervalo militar de 1980-1982. Sin embargo, parece que la tradición ideológico-cultural de las fuerzas políticas de la izquierda boliviana tuvo un peso decisivo que contrarrestó esta nueva tendencia. De la misma manera, la COB, con toda la capacidad de movilización demostrada en varias oportunidades, no ha podido canalizar su fuerza en un sentido único; su conducta en los últimos dos años y medio de gobierno democrático se ha caracterizado por estar en una permanente disyuntiva entre la ruptura y la negociación.

Aquí tenemos que referirnos, necesariamente, a la particular relación que estableció la UDP como ente político gobernante con el Estado y su aparato. En primer lugar, según las palabras de un ex-Ministro

, la UDP adoptó una concepción instrumentalista del Estado, pero el Estado estaba en una crisis tan profunda que se convirtió en una camisa de fuerza para la UDP. En este sentido, llama la atención la imprevisión de la UDP sobre la necesidad de reformar el Estado. . ." (6). Por otra parte, se ha hecho palpable el hecho de que se está viviendo el fin de un ciclo, al cabo del cual notamos que la sociedad se ha transformado pero también el Estado -fundamentalmente a través de su enorme expansión-; en esta situación no hay un espacio de intercomunicación de las distintas fuerzas sociales, y las mediaciones entre sociedad civil y Estado han desaparecido.

De esta manera, la crisis económica y social y la crisis del Estado constituyen el último elemento objetivo en el surgimiento de la burocracia estatal como uno de los actores que hacen parte del actual escenario socio-político boliviano, con reivindicaciones propias, con capacidad de movilización autónoma y con un elevado grado de combatividad. Todas estas condiciones se suman a la innegable necesidad de reorganizar el aparato estatal, y al proceso en que las contradicciones internas entre el Estado y su personal se pronuncian cada día más.

NOTAS I.i:

- (1) Laserna Roberto, 1983, P.12
- (2) Varios autores han escrito ampliamente sobre el fenómeno del clientelismo en regímenes populistas, como en el caso del MNR boliviano. Véase por ejemplo los textos de J. Malloy y de F. Calderón sobre la revolución de 1952.
- (3) Iturraspe F., 1984 Revista NUEVA SOCIEDAD.
- (4) Iturraspe F. op. cit.
- (5) Touraine A., 1976, P. 46
- (6) Zabaleta R., 1981
- (7) Grebe Horst. Entrevista por MIA, Octubre 1984.

I. 2. Breve historia de la organización sindical de los empleados públicos en Bolivia (1)

Los primeros intentos de organización sindical de los trabajadores estatales en Bolivia se remontan a 1946. En efecto, como resultado de los acontecimientos de Julio de aquel año, la administración pública fue dispuesta una vez más como "botín de guerra", tal como ocurría con cada cambio político en el país. Se procedió al despido masivo de funcionarios identificados con el régimen MNR-RADEPA, lo que impulsó a la defensa de la estabilidad funcionaria de los empleados y a exigir la derogatoria del art. 104 de la Ley General del Trabajo. De este modo, "en el sótano de las oficinas de la Contraloría General de la República se realizó una primera reunión convocada por el Dr. Froilán Rivera Sotomayor en representación de los empleados del Ministerio de Defensa Nacional, el Dr. Carlos López de la Contraloría, el señor Renán Justiniano del Ministerio de Gobierno, el señor Antonio Indaburo por la Contraloría y otros".

Más tarde, con la participación de la mayoría de delegados de las reparticiones públicas fue fundada la Federación Nacional ad-hoc, que emitió un primer manifiesto y eligió al Dr. Rivera Sotomayor como Secretario General. La Federación se puso en contacto con la FSTMB a través de su Secretario de Hacienda, señor Abel Mealla, quien respaldó la movilización de los empleados públicos. Participaron en estos primeros pasos organizativos militantes del MNR y del POR fundamentalmente, pero rápidamente fueron identificados y perseguidos por el gobierno. Desapareció la Federación, pero hacia Marzo de 1947 nuevamente se había logrado constituir un Directorio de los trabajadores del Estado que agrupaba a representantes de numerosas reparticiones fiscales que inmediatamente se pusieron a trabajar con el apoyo del Bloque

Minero Parlamentario en coordinación con la Central Obrera Nacional y la FSTMB. Con sobresaltos, dadas las condiciones en que se producía la lucha política en esa época, este incipiente movimiento llegó al 9 de abril de 1952.

Luego de la toma del poder por parte del MNR y el movimiento popular, se organizó la Central Obrera Boliviana el día 17 de abril de 1952. A partir de entonces una serie de sectores laborales se dieron a la tarea de constituir sus organismos sindicales. Entre ellos, el personal del Ministerio de Minas y Petróleo fue uno de los primeros en elegir una directiva sindical en la administración pública, posesionándola el día 18 de octubre de 1954. Pocos días después, en fecha 27 de octubre del mismo año, se organizó la primera directiva de la Federación Sindical de Empleados Públicos conformada de la siguiente manera:

| | |
|-----------------------------|---|
| Sec. General | Guillermo Muñoz de la Barra |
| Sec. de Relaciones | Jaime Arellano |
| Sec. de Hacienda | Néstor Ortuño |
| Sec. de Actas | Armando Cherro |
| Sec. de Conflictos | Erasmo Tarifa |
| Sec. de Organización | Alberto Gonzáles |
| Sec. de Vinculación | Telmo Siles |
| Sec. de Prensa y Propaganda | Antonio Martinet |
| Sec. de Cultura | Jorge Rosales |
| Sec. de Defensa Sindical | Raúl Revollo |
| Vocales | Juan Flores, Roberto Mena, Pedro Navarro, Alberto Gonzáles, Antonio Prado, Enrique Rocha M. B. y Carlos Uría. |

Edwin Moller, Secretario de Organización de la COB tomó el juramento a los dirigentes. Inmediatamente, se inició la preparación del Primer Congreso Nacional de Trabajadores de Bolivia, evento al que asistieron delegados de las Federaciones de empleados públicos de La Paz y Cochabamba con planteamientos organizativos, económicos, políticos y de defensa de los derechos sindicales. Al mismo tiempo, los diversos sindicatos del sector se dieron a la tarea de vinculación y relación intersindical.

Luego, del 4 al 6 de abril de 1956 se inauguró la Primera Conferencia Nacional de Trabajadores del Estado, con la participación de delegados de las Federaciones de La Paz, Cochabamba, Oruro, Santa Cruz, Potosí, Beni, Tarija y Municipalidad de La Paz. "El temario de la conferencia comprendía los Informes Preliminares, Asuntos Económicos y Sociales, Asuntos Culturales y Políticos, Aprobación de Estatutos y las Bases para la formación de la Confederación Sindical de Trabajadores del Estado de Bolivia (CSTEB)."

Ya en aquella época se hicieron manifiestas algunas diferencias entre los miembros de la directiva sindical de La Paz; no obstante ello, la Conferencia concluyó con el apoyo de la COB y del Ministro de Trabajo Germán Butrón que participó en su clausura. Los documentos que emitió este primer evento nacional de los estatales plantean una serie de reivindicaciones, como por ejemplo: salario mínimo en escala nacional, categorización de trabajos, ampliación de los beneficios concedidos a otros sectores, derogatoria del art. 104 y otros. Se señaló además que como parte integrante de la clase media los trabajadores del Estado son políticamente volubles y que para adquirir firmeza revolucionaria deben aceptar el papel de dirección del proletariado en la COB. Finalmente, la Conferencia eligió al directorio de la

CSTEB con los señores Eduardo López Huaylla, Erasmo Barrios Villa, Edgar Arduz y Armando Cherro en las secretarías ejecutiva, general, de relaciones y de conflictos y defensa sindical respectivamente.

Por aquellos días, el país vivía la redefinición de las relaciones de poder y la consecuente profundización de las diferencias al interior del MNR partido gobernante. En los organismos sindicales de los estatales también se manifestaron las pugnas entre fracciones políticas y sindicales que caracterizaron al período 1956-1960. Precisamente, parte de esta dinámica fue la primera movilización importante de los empleados públicos.

En mayo de 1956 se decidió una huelga general que fue acatada por las Federaciones de La Paz, Cochabamba y Oruro, o sea lo más significativo del empleo estatal de aquella época; pese a que la directiva de La Paz se opuso a la medida. Se produjo entonces una crisis en la dirección del movimiento: el máximo dirigente a nivel nacional (Benjamin Santa Cruz) fue reemplazado, mientras que el gobierno destituía de sus puestos de trabajo a varios dirigentes de la Contraloría General y del Ministerio de Asuntos Campesinos.

Con la intervención de la COB, el conflicto terminó en los primeros días de Junio con una recomposición total de la directiva sindical de La Paz (que quedó a cargo de Armando Cherro como Secretario General). Por su parte, el movimiento sindical había logrado la primera categorización por años de servicios, mediante el D.S. N° 4451 de 17 de julio de 1956, y algunas reivindicaciones menores.

Apenas superado este conflicto, se organizó el Primer Congreso Nacional de Trabajadores del Estado. El evento sesionó del 25 de agosto al 2 de septiembre de 1956 en la ciudad de Oruro, y en su plenaria inaugural el Ministro

de Trabajo Abel Ayoroa Argandoña apoyó el derecho a la sindicalización de los empleados públicos. Casi simultáneamente, la Cámara de Diputados del Congreso Nacional debatió un Proyecto de Ley de Sindicalización de los Empleados Públicos y Campesinos presentado por los Diputados Edwin Moller y Anibal Aguilar, proyecto que pese a haber sido aprobado en ambas Cámaras, nunca fue promulgado.

Dicha acción parlamentaria culminó definitivamente en 1958, cuando en fecha 17 de octubre el Presidente Hernán Siles Zuazo envió una nota al Presidente del Congreso Nacional Federico Alvarez Plata con las observaciones que hacía el Poder Ejecutivo al proyecto de Ley en discusión y señalaba que "el gobierno estudiaría las medidas necesarias para regular la actividad de organizaciones sindicales del sector público de tal manera que no obstaculicen el desarrollo nacional y la vida social."

Por otra parte, la participación activa y militante en actividades de la COB desde su primer congreso permitió a los empleados públicos su participación en el Comité Regional de la COB (actual COD-La Paz) y en su primera directiva como delegados del Consejo Central de Empleados (organismo que reunía al conjunto de empleados públicos y privados sindicalizados). Desde entonces, CNTE y FSTE hacen parte de la COB y estuvieron presentes en todos los Congresos con voz y voto.

En una continua labor de agitación en los distintos sindicatos de la administración pública, pero centrada fundamentalmente en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Oruro que por entonces reunían a lo más significativo del sector, se produjeron innumerables declaratorias de estado de emergencia, pie de huelga y huelga durante este período; siempre en los marcos de la

lucha política y sindical de la coyuntura 1956-1960. Así, en noviembre de 1959 varias huelgas parciales desembocaron en una huelga general con los siguientes puntos: aumento en las remuneraciones, creación de un bono para el sector, vestimenta de trabajo para hombres y mujeres, servicio de té por las mañanas, transporte, bono profesional y otros. El gobierno declaró ilegal la huelga y rompió orgánicamente el movimiento con la creación de una nueva "federación ad-hoc". El enfrentamiento terminó con la firma de un convenio con el Ministerio de Trabajo que en términos muy generales, accedía a algunas reivindicaciones de poca importancia.

Más tarde, en 1961 a raíz de nuevos choques entre gobierno y empleados públicos se firmó un nuevo acuerdo que establecía la libertad de dirigentes presos y residenciados y regulaba la actividad de sus organismos sindicales.

El Segundo Congreso Nacional del sector se llevó a cabo en la ciudad de Sucre del 6 al 11 de marzo de 1963; es decir, en las postrimerías del régimen movimientista. El evento no aprobó una nueva tesis política pero discutió una plataforma reivindicativa que entre sus puntos más importantes consideró el salario mínimo vital, la abolición del artículo 104 de la Ley General del Trabajo, la necesidad de tecnificación y especialización del empleado, así como la defensa de la inamovilidad funcionaria, etc. Se reafirmaron también los principios de unidad sindical en torno a la COB y la defensa de las conquistas de la Revolución Nacional.

Con el golpe de estado barrientista y la sucesión de gobiernos militares las organizaciones sindicales del sector público desaparecieron por la acción represiva que caracterizó a dichos regímenes. En el caso de los empleados públicos la política de Barrientos se expresó además en la liquidación

del Comité pro Vivienda Propia, institución a la cual los estatales cotizaban mensualmente pero cuyos fondos no pudieron ser recuperados jamás. Luego, se procedió al despido masivo de empleados (la llamada "depuración") y a los apresamientos y confinamientos de sus dirigentes. Todavía en 1965 se logró organizar alguna acción en defensa y respuesta a la represión gubernamental, pero finalmente las organizaciones sindicales desaparecieron para recobrar vida en la coyuntura 1969-1971.

En efecto, con la realización del 4° Congreso de la COB en 1970, el delegado de los trabajadores del Estado señor Lindo Fernández fue elegido en la cartera de Legislación Social del máximo organismo laboral del país. No obstante, en el 5° Congreso realizado en 1979 fue expulsado del movimiento laboral por su participación en el golpe militar y el gobierno de Banzer.

Luego, cuando se instaló la Asamblea Popular en Mayo de 1971 la CNTE envió como delegada a la señora Yolanda Calderón (una de las cinco mujeres entre 221 representantes), participación que más tarde le significó persecución, apresamiento y tortura por parte del régimen banzerista.

Por otra parte, muy poco antes del cambio de gobierno -en Julio de 1971- se inició un amplio debate en torno al status sindical de los empleados públicos en el país. Se organizó una mesa redonda en la Universidad Mayor de San Andrés para discutir este problema, de donde resurgió la idea de organizar asociaciones en reemplazo de los sindicatos. Tal planteamiento fue inmediatamente rechazado por la CNTE.

Se pasó entonces a planificar la organización del 3° Congreso Nacional del sector para el mes de noviembre de 1971, evento que debido a las nuevas condiciones políticas no se realizó.

Con el advenimiento del régimen banzerista en agosto de 1971 la actividad sindical general en el país nuevamente fue duramente reprimida y los empleados públicos no escaparon a esta regla. En 1972 el gobierno procedió a la fundación del Fondo Complementario Fiscal (actual Fondo Complementario de la Administración Pública - FOCAP) nombrando Director Ejecutivo a Armando Cherro, un dirigente con larga trayectoria en el sector. Pero casi inmediatamente surgieron las diferencias y Cherro fue nuevamente exilado del país.

Con los decretos del 9 de noviembre de 1974 la actividad sindical quedó oficialmente en receso, de manera que las organizaciones de los estatales se sumieron en el silencio, ya que el gobierno no designó coordinadores laborales en la administración pública. El receso duró hasta 1978, año en que con la apertura política comenzaron a aparecer asociaciones de empleados en distintas oficinas del Estado, y en 1979 los trabajadores del Estado participaron en el 5° Congreso de la COB. Además, se promovieron algunas acciones durante 1978 y los primeros meses de 1979, pero la actuación de los sindicatos estatales durante los 15 días del golpe de estado del Cnl. Natush marca un hito en la historia de sus movilizaciones. Por primera vez el conjunto del empleo público paralizó sus actividades acatando la huelga general indefinida decretada por la COB, acción que tuvo una enorme repercusión en el desarrollo del conflicto político nacional. Esta importante resistencia de los estatales les valió el reconocimiento del movimiento popular que en su totalidad había rechazado el cambio de gobierno; legitimación que impulsó al movimiento de los empleados públicos en defensa de sus intereses.

En el corto período de libertades democráticas antes del golpe de Julio de 1980 los trabajadores estatales promovieron acciones dirigidas básicamente a la consecución de su status sindical por una parte, y por otra en

defensa del poder adquisitivo de sus salarios que ya comenzaban a sufrir los efectos de la crisis. Así por ejemplo, se organizó una campaña por la derogatoria del artículo 104 de la Ley General del Trabajo ante el Congreso Nacional, de la que participaron activamente los recientemente organizados sindicatos de la administración pública. En esta movilización, fueron pioneros los sindicatos del Instituto Boliviano de Cultura (IBC) y del Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y la Artesanía (INBOPIA) que sostuvieron conflictos particulares de larga duración con sus respectivas autoridades, a través de los cuales se fortalecieron y adquirieron experiencia.

Es importante anotar que este período tuvo además otra significación: fue el momento en que se produjo el encuentro de dos generaciones de sindicalistas del Estado. De una parte, el viejo núcleo proveniente de la Revolución Nacional que se había mantenido trabajando con la sigla de la CNTE; y por otra, la generación actual que irrumpió en la actividad sindical con nuevas ideas y nuevas posiciones políticas.

Con el retorno a la democracia en 1982 la actividad sindical en el sector estatal también volvió a ser pública, ya que varios meses antes en muchas reparticiones del Estado se habían conformado comités de base e incluso elegido directivas sindicales. Tales organizaciones inicialmente se dedicaron a una labor estrictamente clandestina, pero poco a poco, a medida que el régimen de fuerza se desmoronaba, fueron ampliando para hacerla cada vez más pública. En esta tarea participaron activamente militantes de distintas fracciones y partidos de izquierda.

Ya durante los primeros meses de 1982 la prensa da cuenta de conductas conflictuales (exigencias de mejoras salariales y de libertades sindicales)

impulsadas por el paulatino agravamiento de la situación económica. A partir de entonces, los trabajadores estatales iniciaron una serie de acciones que solamente tuvo un mes de tregua -el mes de octubre de 1982- en consideración a que fue el momento en que se produjo la transición pacífica a la democracia. De esta manera desde noviembre de 1982 a la fecha, el accionar de este sector se ha caracterizado por una creciente radicalización, tanto en la naturaleza y carácter de las medidas que se adoptan como en las motivaciones de tales conductas; en una acción de presión sobre el gobierno sin precedentes en la historia nacional.

En lo que se refiere a la labor organizativa también a este nivel el último período ha sido rico en experiencias para el sector público. Se han producido varios eventos sindicales tanto a nivel departamental como nacional, se han elaborado varios documentos sobre su constitución y organización y -aunque todavía en forma vaga y poco precisa- comienzan a esclarecerse algunos puntos oscuros sobre su relación con el gobierno y el Estado. Así por ejemplo, del 28 al 30 de julio de 1983 se llevó a cabo en la ciudad de La Paz el 2° Congreso Departamental de la FSTE-LP que, además de adoptar una línea de acción muy radical con relación al gobierno y la política de la UDP, aprobó los estatutos de dicha instancia sindical. Este evento tuvo una notoria importancia en lo que sería la definición de acciones futuras de sus afiliados por cuanto a partir de entonces los empleados públicos paceños (aproximadamente el 53% del total nacional) se enfrentaron casi frontalmente con el gobierno, dejando apenas resquicios para negociar soluciones, pero siempre bajo una fuerte presión (generalmente huelgas de larga duración e indefinidas). Además, este período también se caracterizó por la politización de las demandas de los trabajadores estatales, ya que sus acciones no fueron

exclusivamente en reivindicación del status sindical o pidiendo un mejor trato salarial, sino que pasaron a cuestionar acciones de gobierno y definicio-
nes de política económica nacional.

Hay que mencionar también la realización del 3° Congreso Nacional de trabajadores del Estado, que se llevó a cabo del 5 al 7 de julio de 1984 en la ciudad de Cochabamba. Contó con una masiva participación de delegados, tanto de las diversas regiones y departamentos como de los distintos sectores e instituciones que hacen parte de la CNTEB. Por otra parte, también en este evento pudo notarse con enorme claridad la acción de los grupos y fracciones políticas que pugnaban por imponer sus posiciones y asumir los puestos de dirección sindical. De esta manera, el ámbito de la administración pública pasó a ser un importante campo de confrontación política para la izquierda radical que por mucho tiempo se había dedicado al trabajo en los sindicatos exclusivamente obreros y estudiantiles. La tesis política aprobada en esta reunión (ver Anexo N° 1) es un ejemplo del grado de radicalismo alcanzado por los delegados que permite suponer la dirección de las líneas de acción que se aplicarían en el futuro.

Precisamente, apenas 15 días después de la clausura del 3° Congreso Na-
cional, la FSTE-LP inició lo que sería el más grave conflicto suscitado en este ámbito hasta entonces. El problema comenzó con el pedido de un amento salarial del 400% declarándose inmediatamente un paro de 72 horas. Ade-
más, se incluían exigencias tales como el pago de los sueldos 15 y 16 y otros reclamos secundarios. Ante la negativa del gobierno, se declaró la huelga indefinida que se prolongó hasta el día 21 de agosto. En total un mes entero de paralización de las actividades públicas, con todas las conse-

cuencias que ésto implica. No obstante, el fin del conflicto vió una situación en la que ambas partes perdieron algo: el gobierno tuvo que ceder ante el pedido de aumento salarial (se aprobó un básico entre 90.000 y 100.000 pesos, una nivelación gradual en el tiempo y el pago del sueldo 15) pero al mismo tiempo, se produjo una ruptura entre los organismos sindicales departamental y nacional que perdura hasta hoy, y por primera vez los estatales aceptaron el descuento -también gradual- por los días no trabajados, ya que el gobierno declaró ilegal la huelga.

La complejidad de este conflicto hizo que la FSTE se viera enfrentada no sólo con el gobierno, sino también en algunos momentos con su dirección nacional (la CNTEB) y con la propia COB. Así fue que la solución acordada fue sugerida por el delegado cobista, con la aprobación y firma de los representantes nacionales de los trabajadores estatales, lo que motivó que el conflicto se prolongara unos días más hasta que los dirigentes de la Federación de La Paz dieran su conformidad al acuerdo. A partir de entonces se produjo la ruptura orgánica y política entre las dos instancias sindicales, crisis que se expresaría poco después en la renuncia de un importante número de dirigentes de la FSTE-LP y finalmente en la convocatoria a un congreso departamental extraordinario.

Sin embargo, antes de que se llevara a cabo el nuevo congreso departamental (postergado varias veces, finalmente se inauguró en febrero de 1985 y tuvo una duración de 3 semanas!) los empleados públicos del país, pero principalmente los de La Paz, protagonizaron aún algunos conflictos de mucha importancia. Tal es el caso, por ejemplo de la movilización que se organizó a mediados del mes de diciembre de 1984 para obligar al gobierno a que cumpla con una parte del convenio firmado en septiembre del mismo año, referida al pago

del sueldo 15 y a los aumentos graduales en el haber básico. Dicha movilización no se redujo a la tradicional declaración de huelga indefinida en las reparticiones públicas, sino que se pasó a la acción callejera (marchas y manifestaciones e incluso bloqueo de calles y avenidas céntricas) y finalmente a la toma de 7 ministros de estado como rehenes hasta que el gobierno promulgara las medidas correspondientes.

Durante todo el tiempo que duró esta movilización se produjeron innumerables discusiones entre las diversas tendencias políticas que actúan en los organismos de los trabajadores estatales y pudo notarse un acuerdo tácito entre las posiciones más radicales de la izquierda y las tendencias más conservadoras hacia la derecha. Ambas, obviamente con fines distintos, convinieron en agotar la lucha hasta los últimos extremos en función de sus metas igualmente radicales, mientras que una enorme mayoría tradicionalmente silenciosa apoyaba esta vez acciones de tal envergadura empujada por la insostenible situación de crisis económica.

En estas condiciones la FSTE-LP llegó a su tercer congreso departamental, efectuado durante el mes de febrero de 1985. En las tres semanas que duró el evento se llevaron a cabo discusiones a dos niveles: uno el formal, de las sesiones del evento, y otro informal aunque decisivo en el que se dilucidaron los aspectos referidos a la nueva política de alianzas que se definió en función de la coyuntura que vivía el país, (convocatoria a elecciones generales, notable avance de la derecha política, insistentes rumores de golpe de estado, etc.),

El congreso no logró aprobar una nueva tesis política, pero sí una "Declaración" que en realidad es casi un documento de compromiso de las

diversas posiciones. Además, en lo orgánico ratificó a su máximo y muy discutido dirigente Mario Viveros, aunque esta vez apoyado por un núcleo de fuerzas políticas distintas a las que inicialmente lo llevaron al cargo de Secretario Ejecutivo por primera vez. Sin embargo, queda la impresión de que este último pacto no tiene mucha consistencia y por lo tanto su duración será corta.

Finalmente, hay que decir que luego de todos estos acontecimientos la relación entre el Estado boliviano y sus empleados está notoriamente deteriorada. Hay una gran pérdida de poder de parte del Estado, una pérdida de autoridad de parte del gobierno y una dosis tal vez excesiva de radicalismo en las acciones sindicales, que han llevado a cerrar casi completamente las posibilidades de soluciones concertadas dejando lugar solo a las medidas de presión.

NOTAS I.2:

- (1) La información que se proporciona en este acápite proviene básicamente de las siguientes fuentes:
 - a) Respuesta del señor Armando Cherro a cuestionario presentado por MIA en diciembre de 1984.
 - b) Archivo personal del señor Armando Cherro. Incluye cartas, documentos y recortes de prensa desde 1946 hasta 1983.
 - c) Entrevistas con Dr. Roberto Vega, señora Beatriz Pérez, señora Margarita Bedregal, Augusto Siles, Ricardo Salazar, Yolanda Calderón; dirigentes sindicales de los trabajadores estatales en distintas épocas y diferentes niveles.

II. LA PAZ, ¿CIUDAD BUROCRÁTICA?

Como ya se dijo anteriormente, este trabajo no tiene pretensiones teóricas, sin embargo, hemos creído conveniente incluir este capítulo con un conjunto de reflexiones que tienen la intención de abrir la discusión en torno al tema. Ciertamente, el problema que plantea la relación Estado - burocracia - región es muy amplio y sus connotaciones abarcan todas las manifestaciones de la vida de una sociedad. En el caso de Bolivia, es particularmente importante iniciar este debate, en momentos en se discuten proyectos de descentralización administrativa, en que el conjunto del aparato estatal es cuestionado y ante la inminencia de importantes cambios políticos que tendrán efectos incuestionables sobre la naturaleza y funciones de la administración pública nacional.

Ahora bien, es realmente La Paz una ciudad burocrática? con mucha frecuencia las voces de los actores regionales en el país lanzan esta afirmación, casi con tono de acusación; queriendo señalar de esta forma uno de los vicios del actual sistema de organización administrativa en el país: el centralismo. Y es evidente, una gran parte de los proyectos de desarrollo que se ejecutan en los distintos departamentos sufren retrasos, bloqueos y otro tipo de obstáculos cuando su continuación depende de un trámite en la ciudad de La Paz. El acusado directo, entonces, es la burocracia estatal.

Por tanto, el punto de partida para estas reflexiones debe ser la consideración de La Paz como sede del Estado. Es una ciudad que ya a inicios de este Siglo y a muy pocos años de ser sede del Estado cumplía una importante función económica para el país, con unos pujantes sectores comercial financiero y una incipiente industria. Sin embargo, también en este caso, los cambios producidos con la revolución nacional tienen mucho que ver con el problema que ahora se

está analizando, porque el Estado que se instaura a partir de 1952 es un Estado débil, inacabado (1), que no termina de definir el carácter de su hegemonía. Y todo ésto en la práctica se traduce en una estructura administrativa inoperante, ineficiente, exageradamente abultada, en la que reinan el desorden, la ausencia de normas, la duplicidad de funciones, en fin, todos los males que tradicionalmente se atribuyen a los aparatos administrativos pero que en nuestro caso están a cargo de un Estado deficitario desde hace mucho tiempo y sin perspectivas de recuperación en el corto plazo. Todos estos problemas tienen ya varios años de vida y aún no se ha hecho nada por resolverlos.

Se trata de un aparato administrativo impermeable ante una serie de estímulos que no logran conmoverlo, pero en cambio fragil ante el impulso de sectores sociales (sindicatos, empresa privada, por ejemplo) que en diversos períodos intentaron penetrarlo (2).

Por ésto y por otros motivos también, han surgido voces de crítica, descontento y protesta; se ha llegado incluso a los paros cívicos y al emplazamiento de gobierno y ministros, en un creciente enfrentamiento entre Estado y regiones para terminar congregando la problemática en la discusión sobre la descentralización administrativa del país.

Así pues, si bien la ciudad de La Paz no puede ser identificada con una "región" en los términos que se hace por ejemplo con Santa Cruz o Cochabamba a partir de criterios fundamentalmente económicos, constituye un espacio en el que se da un conjunto de relaciones específicas, a partir de una muy especial combinación de lo étnico-cultural, lo económico y lo social, donde lo administrativo juega un rol de importancia vital al ser una suerte de cadena de enlace de las otras instancias. Pero en esta tarea el aparato parece haber cobrado vida,

CUADRO N° 1
SECTOR PUBLICO TOTAL
RECURSOS HUMANOS OCUPADOS POR ORGANISMOS SEGUN AÑOS

(Número de trabajadores)

| <u>O R G A N I S M O S</u> | <u>1976</u> | <u>1977</u> | <u>1978</u> | <u>1979</u> | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> | <u>1984 /4</u> |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <u>TOTAL GENERAL:</u> | <u>160.699</u> | <u>171.045</u> | <u>175.849</u> | <u>186.837</u> | <u>193.118</u> | <u>199.962</u> | <u>204.016</u> | <u>224.435</u> | <u>235.922</u> |
| <u>A. ADMINISTRACION CENTRAL</u> | <u>80.800</u> | <u>85.809</u> | <u>88.751</u> | <u>93.130</u> | <u>97.207</u> | <u>101.441</u> | <u>103.852</u> | <u>119.860</u> | <u>127.094</u> |
| 1. PODER EJECUTIVO | <u>79.548</u> | <u>84.523</u> | <u>86.983</u> | <u>91.261</u> | <u>95.217</u> | <u>99.988</u> | <u>102.399</u> | <u>117.802</u> | <u>124.662</u> |
| 1.1 <u>Presidencia de la República</u> | <u>1.516</u> | <u>1.726</u> | <u>1.669</u> | <u>1.872</u> | <u>1.904</u> | <u>2.295</u> | <u>2.712</u> | <u>2.712</u> | <u>2.710</u> |
| 1.1.1 Presidencia | 504 | 593 | 522 | 484 | 486 | 830 | 1.294 | 1.294 | 1.211 |
| 1.1.2 Junta Nacional de Solidaridad y Desarrollo Social | 990 | 1.111 | 1.126 | 1.383 | 1.418 | 1.369 | 1.418 | 1.418 | 1.499 |
| 1.1.3 Consejo Nacional Marítimo | 22 | 22 | 21 | 5 | - | - | - | - | - |
| 1.1.4 Conal | - | - | - | - | - | 96 | - | - | - |
| 1.2 <u>Ministerios de Estado</u> | <u>78.005</u> | <u>82.770</u> | <u>85.284</u> | <u>89.359</u> | <u>93.283</u> | <u>97.663</u> | <u>99.655</u> | <u>115.058</u> | <u>121.921</u> |
| 1.2.1 Ministerio de Rel. Ext. y Culto | 711 | 707 | 716 | 725 | 712 | 768 | 774 | 778 | 791 |
| 1.2.2 Ministerio del Interior, Migración y Justicia | 9.927 | 10.539 | 10.833 | 11.243 | 12.048 | 12.468 | 12.474 | 12.516 | 13.792 |
| 1.2.3 Ministerio de Defensa Nacional | - | - | - | - | - | - | - | 11.047 | 11.047 |
| 1.2.4 Ministerio de Aeronáutica | - | - | - | - | - | - | - | 2.713 | 2.713 |
| 1.2.5 Ministerio de Planeamiento y Coordinación | 264 | 278 | 305 | 395 | 398 | 391 | 346 | 351 | 357 |
| 1.2.6 Ministerio de Finanzas | 3.153 | 3.686 | 3.739 | 3.739 | 3.396 | 3.391 | 3.618 | 3.620 | 4.259 |
| 1.2.7 Ministerio de Educación y Cultura /1 | 52.707 | 55.787 | 57.239 | 60.373 | 62.715 | 66.559 | 68.173 | 69.686 | 74.088 |
| 1.2.8 Ministerio de Transportes y Comu- nicaciones | 2.033 | 2.068 | 2.066 | 2.083 | 2.127 | 2.152 | 2.045 | 2.060 | 2.187 |
| 1.2.9 Ministerio de Industria, Comercio y Turismo | 228 | 262 | 309 | 317 | 357 | 354 | 379 | 384 | 390 |
| 1.2.10 Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral | 346 | 360 | 357 | 357 | 362 | 402 | 374 | 403 | 410 |
| 1.2.11 Ministerio de Previsión y Salud Pública | 6.796 | 7.587 | 8.187 | 8.547 | 9.604 | 9.600 | 9.774 | 9.801 | 10.121 |

(Continúa)

| <u>O R G A N I S M O S</u> | <u>1976</u> | <u>1977</u> | <u>1978</u> | <u>1979</u> | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> | <u>1984 /4</u> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| A. ADMINISTRACION CENTRAL (Cont.) | | | | | | | | | |
| 1. PODER EJECUTIVO (Cont.) | | | | | | | | | |
| 1.2 Ministerios de Estado (Cont.) | | | | | | | | | |
| 1.2.12 Ministerio de Minería y Metalurgia | 166 | 261 | 250 | 257 | 247 | 247 | 241 | 262 | 289 |
| 1.2.13 Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios | 1.291 | 808 | 864 | 853 | 869 | 841 | 841 | 808 | 824 |
| 1.2.14 Ministerio de Energía e Hidrocarb. | 61 | 63 | 63 | 71 | 72 | 74 | 74 | 77 | 83 |
| 1.2.15 Ministerio de Urbanismo y Vivienda | 322 | 364 | 356 | 399 | 376 | 416 | 388 | 398 | 416 |
| 1.2.16 Ministerio de Informaciones | - | - | - | - | - | - | 154 | 154 | 154 |
| 1.3 Tribunal Fiscal | 27 | 27 | 30 | 30 | 30 | 30 | 32 | 32 | 31 |
| 2. PODER LEGISLATIVO | - | - | 220 | 300 | 351 | - | - | 346 | 721 |
| 3. PODER JUDICIAL | 1.252 | 1.286 | 1.318 | 1.353 | 1.429 | 1.453 | 1.453 | 1.692 | 1.692 |
| 4. CORTE NACIONAL ELECTORAL | - | - | 230 | 216 | 210 | - | - | 20 | 19 |
| B. ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA | 67.980 | 72.136 | 73.515 | 80.209 | 81.399 | 83.378 | 83.791 | 88.004 | 90.491 |
| 1. CORPORACIONES DE DESARROLLO | 1.244 | 1.430 | 1.569 | 1.848 | 2.293 | 2.863 | 3.173 | 3.677 | 3.702 |
| 2. INSTITUCIONES PUBLICAS | 18.677 | 21.288 | 22.074 | 26.006/2 | 23.913 | 23.872 | 24.730 | 24.609 | 25.938 |
| 3. EMPRESAS PUBLICAS | 46.715 | 47.614 | 47.971 | 49.329 | 51.994 | 53.417 | 52.600 | 56.283 | 57.991 |
| 4. EMPRESAS MIXTAS | 1.344 | 1.804 | 1.901 | 3.026 | 3.199 | 3.226 | 3.288 | 3.435 | 2.860 |
| C. ADMINISTRACION DESCONCENTRADA | 482 | 557 | 580 | 583 | 589 | 591 | 602 | 602 | 575 |
| 1. UNIDADES REGIONALES (Prefecturas) | 482 | 557 | 580 | 583 | 589 | 591 | 602 | 602 | 575 |
| D. ADMINISTRACION LOCAL | 7.137 | 7.398 | 7.234 | 7.240 | 8.333 | 8.547 | 8.962 | 8.953 | 10.305 |
| 1. MUNICIPALIDADES | 7.137 | 7.398 | 7.234 | 7.240 | 8.333 | 8.547 | 8.962 | 8.953 | 10.305 |
| E. ADMINISTRACION AUTONOMA /3 | 4.300 | 5.145 | 5.769 | 5.675 | 5.590 | 6.005 | 6.809 | 7.016 | 7.457 |
| 1. UNIVERSIDADES | 4.300 | 5.145 | 5.769 | 5.675 | 5.590 | 6.005 | 6.809 | 7.016 | 7.457 |

(Continúa)

CUADRO N° 1 - Hoja 3.

SECTOR PUBLICO TOTAL - RECURSOS HUMANOS OCUPADOS POR ORGANISMOS SEGUN AÑOS (Número de trabajadores)

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL
Oficina Sectorial de Estadística

- NOTAS: /1 Incluye personal docente del Ministerio de Educación
- /2 Incluye 4.000 de personal eventual en el I. N. E. para el Censo Agropecuario 1979
- /3 Información proporcionada por (C.E.U.B.) Consejo Ejecutivo de la Universidad Boliviana
datos preliminares para los años 1983 - 1984
- /4 Información correspondiente a Junio de 1984

Elaborado en base al presupuesto del Sector Público - Ministerio de Finanzas.

CUADRO N° 2

SECTOR PUBLICO TOTAL

CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS OCUPADOS POR AÑOS

| AÑO | NUMERO DE PERSONAS (1) | INDICE (2) |
|------|---------------------------|---------------|
| 1976 | 160.699 | 100 |
| 1977 | 170.045 | 105.8 |
| 1978 | 175.849 | 109.4 |
| 1979 | 186.837 | 116.3 |
| 1980 | 193.118 | 120.2 |
| 1981 | 199.962 | 124.4 |
| 1982 | 204.016 | 126.9 |
| 1983 | 224.435 | 134.6 |

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Oficina Sectorial de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

NOTAS: (1) Esta cifra corresponde al total de personas empleadas por el Estado en el país. Para una aproximación al número de funcionarios de la burocracia estatal se debe deducir al personal de los Ministerios de Defensa (que incluye oficiales y jefes de las FF AA), del Ministerio del Interior (que incluye a la Policía Boliviana), al Magisterio fiscal (rural y urbano) y al personal médico y paramédico del Ministerio de Salud. Hechas estas operaciones se obtiene una cifra total de 130.125 personas para el año 1983. Lamentablemente, las deficiencias del sistema estadístico nacional no permiten conocer este dato preciso para otros años. Sin embargo, se puede asumir que el ritmo de crecimiento es similar al que presenta el Sector Público total.

(2) Índice $I = \frac{P_2}{P_1} (100)$

Compara cambios en el tiempo respecto al año base. Todos los años son comparados respecto a éste.

porque sus empleados planteando reivindicaciones propias, se han movilizad^o, organizado y producido conflictos de gran importancia para la vida nacional.

Surge así la idea de considerar a la burocracia estatal como un actor que junto al resto de los protagonistas presentes en la escena organiza el funcionamiento y da vida a la dinámica social en la ciudad de La Paz.

En consecuencia, debemos remitirnos a las cifras para conocer de cerca los rasgos característicos de los funcionarios estatales, dónde están, cuántos son y cómo son, para luego realizar el análisis de su acción social. Veamos:

CUADRO N° 1:

Sector Público total

Recursos humanos ocupados por organismos según años.

CUADRO N° 2:

Sector Público total

Crecimiento de los recursos humanos ocupados por años.

A estos datos se puede añadir que la distribución porcentual de sexos es casi la misma en todos los sectores del empleo público (administración central, administración descentralizada, administración desconcentrada, administración local y administración autónoma): aproximadamente 24%. En cuanto a la edad, diremos que en 1983 el 59.2% del total de empleados del Estado estaba entre los 25 y 44 años, aunque es evidente una tendencia a la utilización de recursos humanos cada vez más jóvenes, ya que esta cifra en 1979 era de 57.4, en 1980 57.5, en 1981 de 58.4 y en 1982 de 58.7. Del mismo modo, los grupos de edad menores a los 25 años también se incrementan, en tanto que los mayores disminuyen.

CUADRO N° 3

SECTOR PUBLICO TOTAL

RECURSOS HUMANOS POR DEPARTAMENTOS 1979-1983

| | <u>1979</u> | <u>%</u> | <u>1980</u> | <u>%</u> | <u>1981</u> | <u>%</u> | <u>1982</u> | <u>%</u> | <u>1983</u> | <u>%</u> |
|----------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| La Paz | 106.310 | 56.0 | 109.884 | 56.8 | 113.778 | 56.8 | 116.282 | 57.0 | 128.208 | 57.1 |
| Santa Cruz | 25.410 | 13.6 | 26.264 | 13.6 | 27.195 | 13.6 | 27.665 | 13.5 | 30.670 | 13.7 |
| Cochabamba | 16.255 | 8.7 | 16.801 | 8.7 | 17.397 | 8.7 | 17.678 | 8.7 | 19.542 | 8.7 |
| Resto del país | <u>38.862</u> | <u>20.9</u> | <u>40.169</u> | <u>20.9</u> | <u>41.592</u> | <u>20.9</u> | <u>42.391</u> | <u>20.8</u> | <u>46.015</u> | <u>20.5</u> |
| TOTAL (*) | <u>186.837</u> | <u>100</u> | <u>193.118</u> | <u>100</u> | <u>199.962</u> | <u>100</u> | <u>204.016</u> | <u>100</u> | <u>224.435</u> | <u>100</u> |

(*) Nuevamente, esta cifra corresponde al total de empleados en el Sector Público, pero se puede asumir que para el caso de la burocracia la distribución porcentual es muy similar.

FUENTE: Elaborado en base a datos en la oficina sectorial de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

CUADRO N° 4

RECURSOS HUMANOS OCUPADOS EN EL SECTOR
PUBLICO POR GRUPOS DE OCUPACION

1 9 8 3

| <u>Grupos de ocupación</u> | <u>N° de personas</u> | <u>%</u> |
|--|-----------------------|---------------|
| . Profesionales y técnicos (*) | 44.751 | 27.17 |
| . Directores y funcionarios | 5.610 | 3.65 |
| . Personal administrativo | 38.975 | 25.36 |
| . Trabajadores de los servicios y obreros | <u>67.392</u> | <u>43.82</u> |
| T O T A L | <u>153.688</u> | <u>100.00</u> |

FUENTE: Elaborado en base a datos de los Ministerios de Trabajo , Educación y
Salúd.

(*) No está incluido ni el personal docente (rural y urbano), ni los médicos y otros técnicos del Ministerio de Salud. En cambio no se ha podido obtener datos desagregados del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, que en total suman 23.563 personas, o sea el 15.3% del total.

Es importante también conocer cómo están distribuidos estos recursos humanos y cuáles son las tareas que desempeñan en el aparato estatal. Para ello, presentamos los siguientes cuadros:

CUADRO N° 3:

Sector público total

Recursos humanos ocupados por departamentos

(1979 - 1983).

CUADRO N° 4:

Recursos humanos ocupados en el sector público por grupos de ocupación - 1983.

Estas cifras muestran, por una parte, el elevado centralismo que prima en la función pública en el país, y por otra, la importancia cuantitativa del empleo estatal en la ciudad de La Paz, ya que alcanza al 20.28% del total de la población ocupada del departamento, mientras que para el total nacional esta relación sólo es del 11.95%. Además hay que señalar que el centralismo es una tendencia creciente en el tiempo porque mientras los departamentos de mayor importancia económica (La Paz, Santa Cruz) aumentan su participación porcentual en la distribución de recursos humanos del sector público, la del resto del país disminuye.

Las cifras hasta aquí presentadas, pese a ser incompletas ilustran con suficiente elocuencia y claridad la significación cuantitativa del sector social objeto de este trabajo y dan a conocer algunos de sus rasgos más sobresalientes. Pero hay que añadir la importancia cualitativa que la burocracia estatal ha adquirido en los últimos años, dada su intensa práctica, el carácter de sus reivindicaciones y en definitiva, por la cuota de poder que en determinados momentos a demostrado ejercer.

Es así que la burocracia, sin ser el actor fundamental, ha pasado a ser uno de los principales en el contexto pacaño. Se ha convertido en un interlocutor indispensable para el resto de los protagonistas de la acción social, pero no sólo en términos de las funciones administrativas que cumple, sino también en términos sociales. Es en este sentido que la afirmación de Oszlack sobre su carácter de "puente" entre la sociedad civil y el Estado se aplica perfectamente: ". . .la burocracia como institución mediadora entre el Estado (interés general) y la sociedad civil (intereses particulares) se estructura y comporta en función de los elementos del sistema normativo que le son aplicables. . ." y más adelante: ". . .es un aparato (completamente extendido, ramificado y entretelado con la sociedad civil) que no es un mero ejecutor de los intereses materiales de los sectores económicamente dominantes, pero tampoco es sólo expresión del interés general de la sociedad. En su pretensión de conciliar estos intereses antagónicos extiende el ámbito de su propio interés particular (su reproducción como aparato) todo lo cual tiende a conformar un marco normativo contradictorio" (3).

Ahora bien, este carácter contradictorio de la burocracia es uno de sus rasgos más importantes. "Como actor social agregado y complejo, expuesto a demandas incompatibles, pero dotado de recursos, grado de autonomía y capacidad de articulación a la sociedad civil y el Estado, es un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma" (4).

Siguiendo esta línea de análisis, y a partir de esta definición, debemos referirnos a los roles que la burocracia cumple en la sociedad. En primer lugar está el rol "infraestructural", al proporcionar los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general expresados en los objetivos formales del Estado. Luego está el rol "mediador", a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses en beneficio de sectores económi-

camente dominantes. Finalmente, está el rol "sectorial", que desempeña como actor "desgajado" del Estado y que asume frente a éste la representación de sus intereses como actor (5).

En el caso que nos ocupa, queda claro que el rol "mediador" se ha visto disminuido en los últimos años, ante la fuerza con la que se desempeñó el "sectorial". Esto quiere decir que durante el período iniciado en 1978 la burocracia boliviana tuvo la posibilidad de privilegiar la defensa de sus intereses propios con relación a los de capas sociales dominantes. Frente a este conflicto de roles, es obvio que el rol "infraestructural" ha sido afectado, como se podría comprobar en una evaluación de la productividad del trabajo administrativo. Pero es muy poco probable que esta tendencia se mantenga indefinidamente, si se considera que ya a partir de agosto un nuevo esquema político entrará en vigencia en el país.

Por todos estos motivos, es que hemos considerado que entre 1978 y 1984 la burocracia boliviana ha sido un actor reivindicativo, cuyas acciones en ciertos momentos asumieron connotaciones políticas, dada la naturaleza de su adversario y el terreno en que se produjeron los enfrentamientos.

NOTAS - CAPITULO II.

- 1) La literatura sobre el Estado del 52 es abundante, pese a que la discusión sobre el tema aún no está agotada. Véase por ejemplo los textos de Zavaleta, Almaráz, Lora, R. Velasco, etc.
- 2) Véase Blanes J., "El Estado y la región en La Paz" en "El poder de las regiones" Calderón y Laserna
- 3) Oszlack O., "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Es.As. 1977 (mimeo). Pág. 28
- 4) Oszlack, op cit. Pág. 28-29.
- 5) Oszlack, op. cit. Pág. 38.

III. LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, SUS REIVINDICACIONES Y SUS LUCHAS (1978 - 1983)

Dado que los actores se definen por su relación con el resto de los elementos que componen la dinámica social, por sus orientaciones y proyectos y por el adversario al que combaten, (1), resulta imprescindible un examen detenido de las acciones que los sectores burocráticos promovieron en los últimos años, a partir del cual será posible intentar una definición de la identidad de la burocracia como actor en la región paceña.

1. Las acciones conflictuales

La recopilación de eventos conflictivos realizada por CERES (2), efectuada a partir de una revisión de la prensa de 1971 - 1983, ha permitido la obtención de valiosa información sobre la conducta colectiva de los empleados públicos. Esta información se ha resumido en diversos cuadros y gráficos a partir de los cuales es posible analizar la práctica social de la burocracia estatal boliviana.

Los datos que proporcionan los cuadros Nos. 1 y 2 permiten las siguientes observaciones: En primer lugar es notable la intensificación de los conflictos según el tiempo transcurrido. Así por ejemplo, mientras en 1978 hubo solamente un evento conflictivo en La Paz, en 1983 fueron 34. De la misma manera, el empleo de las huelgas de hambre (el método más radical) se dió con mayor frecuencia a partir de 1983. Es probable, entonces, que en esto haya tenido que ver, por una parte, la experiencia de lucha adquirida a través de los años anteriores, y por otra, la naturaleza del régimen gobernante y las respuestas que daba a los planteamientos de los trabajadores estatales.

Agregamos que la observación de estos dos cuadros permite ver muy nítidamente la incidencia de las acciones conflictuales de los estatales de la ciudad

CUADRO N° 1

CLASIFICACION DE LAS LUCHAS POR AÑOS 1978 - 1983

SECTOR PUBLICO: CIUDAD DE LA PAZ*

| | <u>Paros huelgas</u> | <u>Huelgas hambre</u> | <u>Motines, Marchas Manifestaciones</u> | <u>Ocupaciones</u> | <u>Formas combinadas</u> | <u>Otras</u> | <u>Total</u> |
|-------|--------------------------|---------------------------|---|--------------------|------------------------------|--------------|--------------|
| 1978 | 1 | - | - | - | - | - | 1 |
| 1979 | 3 | 2 | 1 | - | - | - | 6 |
| 1980 | 10 | 1 | 1 | - | - | - | 12 |
| 1981 | - | 1 | - | - | - | - | - |
| 1982 | 8 | 1 | 1 | - | 1 | 1 | 12 |
| 1983 | <u>20</u> | <u>7</u> | <u>2</u> | <u>1</u> | <u>4</u> | <u>-</u> | <u>34</u> |
| TOTAL | <u>42</u> | <u>11</u> | <u>5</u> | <u>1</u> | <u>5</u> | <u>1</u> | <u>65</u> |

*Se refiere a las luchas que se llevaron a cabo exclusivamente en la ciudad de La Paz. Véase el Gráfico N° 1.

Fuente: Eventos CERES.

CUADRO N° 2

CLASIFICACION DE LAS LUCHAS POR AÑO 1978 - 1983

SECTOR PUBLICO: TODO EL PAIS*

| | <u>Paros huelgas</u> | <u>Huelgas hambre</u> | <u>Motines, Marchas Manifestaciones</u> | <u>Ocupaciones</u> | <u>Formas combinadas</u> | <u>Otras</u> | <u>Total</u> |
|-------|--------------------------|---------------------------|---|--------------------|------------------------------|--------------|--------------|
| 1978 | - | - | - | - | - | - | - |
| 1979 | 2 | - | - | - | - | - | 2 |
| 1980 | 2 | - | - | - | - | - | 2 |
| 1981 | - | - | - | - | - | - | - |
| 1982 | 9 | - | - | - | 1 | - | 10 |
| 1983 | <u>10</u> | <u>-</u> | <u>-</u> | <u>-</u> | <u>2</u> | <u>-</u> | <u>12</u> |
| TOTAL | <u>23</u> | <u>-</u> | <u>-</u> | <u>-</u> | <u>3</u> | <u>-</u> | <u>26</u> |

* Se refiere exclusivamente a las luchas que tuvieron efectos en todo el país.

Véase el gráfico N° 1.

Fuente: Eventos CERES.

CUADRO N° 3

LUCHAS SEGUN SECTOR Y REGIMEN

SECTOR PUBLICO: CIUDAD DE LA PAZ

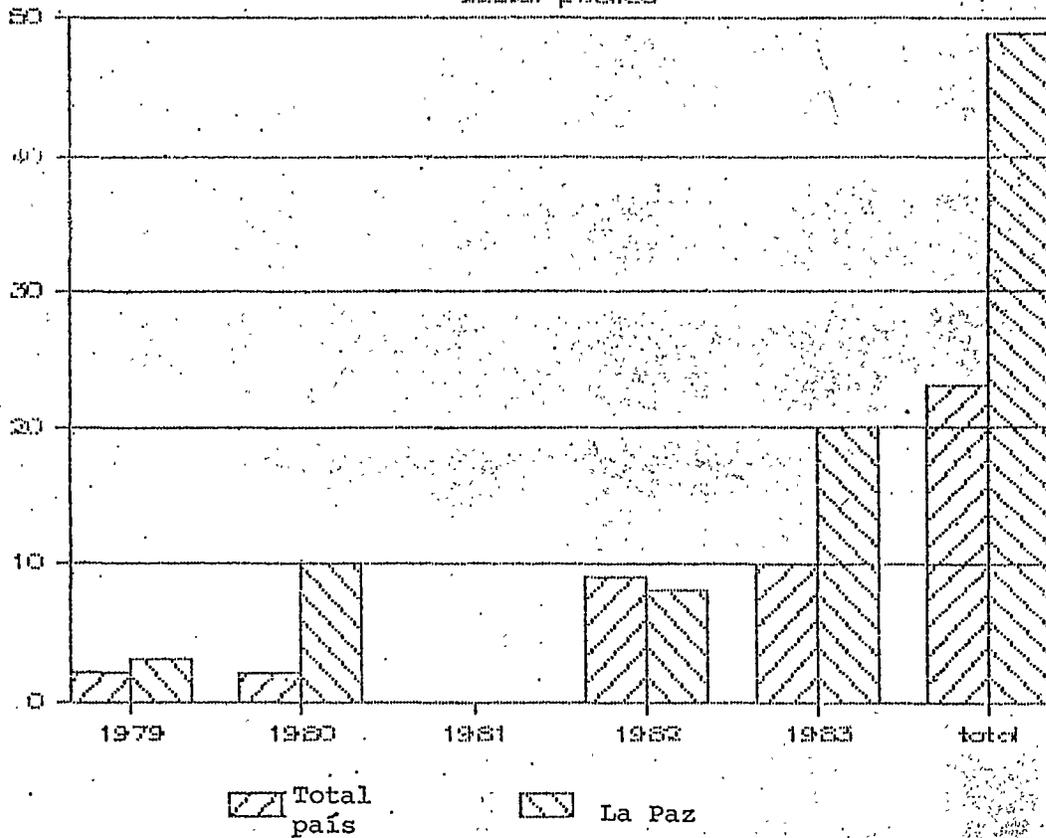
| | <u>Ministerios Gov. Central</u> | <u>Instituciones Nacionales y Departamentales</u> | <u>Servicios</u> | <u>Otras*</u> | <u>Conjuntas</u> | <u>Total</u> |
|-----------------------------|-------------------------------------|---|------------------|---------------|------------------|--------------|
| Pereda Padilla | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Guevara Gueiler | - | 1 | 6 | 8 | 3 | 18 |
| Ciclo Militar 80 - 82 | 1 | 2 | - | 5 | 2 | 10 |
| UDP | <u>8</u> | <u>5</u> | <u>6</u> | <u>10</u> | <u>7</u> | <u>36</u> |
| TOTAL | <u>9</u> | <u>9</u> | <u>12</u> | <u>23</u> | <u>12</u> | <u>65</u> |

* Otras: Contraloría, Poder judicial, Prefectura La Paz.

Fuente: Eventos CERES

GRAFICO N° 1

paros y huelgas por año
sector pública



Fuente: Eventos CERES

CUADRO N° 4

LUCHAS SEGUN SECTOR 1978 - 1983

SECTOR PUBLICO: CIUDAD DE LA PAZ

| | <u>Paros huelgas</u> | <u>Huelgas hambre</u> | <u>Motines, Marchas Manifestaciones Bloqueos</u> | <u>Ocupaciones</u> | <u>Formas combinadas</u> | <u>Otras</u> | <u>Total</u> |
|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|--|--------------------|------------------------------|--------------|--------------|
| Ministerios Gov. Central | 8 | 1 | - | - | - | - | 9 |
| Instituc. Nal. y Dep. | 7 | 2 | - | - | - | - | 9 |
| Servicios | 6 | 4 | - | 1 | 1 | - | 12 |
| Otras* | 15 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 23 |
| Conjuntas | <u>5</u> | <u>2</u> | <u>4</u> | <u>-</u> | <u>1</u> | <u>-</u> | <u>12</u> |
| TOTAL | <u>41</u> | <u>11</u> | <u>5</u> | <u>2</u> | <u>5</u> | <u>1</u> | <u>65</u> |

*.Otras: Contraloría, Poder judicial, Prefectura La Paz.

Fuente: Eventos CERES

de La Paz con relación al resto del país. Por esta razón, en adelante los cuadros presentan información referida exclusivamente a la sede del gobierno. Para completar esta visión, véase el Gráfico N° 1.

El Cuadro N° 3, por su parte presenta algunas relaciones que interesa destacar. Los sindicatos de Contraloría, Prefectura y Poder Judicial se mantienen, bajo todos los regímenes de gobierno, como lo más activos; pero vale la pena recalcar que en todos los casos se trató de conflictos sectoriales que afectaron exclusivamente a los afiliados de cada repartición. Sin embargo, la suma de sindicatos del gobierno central presenta una práctica particularmente intensa durante el gobierno de la UDP y esto tiene significación fundamentalmente debido al gran número de empleados que abarca este sector. Esta tendencia se agudiza notablemente en 1984 y 1985 (véase el Cuadro N° 7), y probablemente tenga que ver con el agotamiento del esquema de gobierno de dicho frente. Para completar el análisis desde el punto de vista de las luchas y su clasificación vale la pena señalar que existe una clara tendencia hacia el uso de métodos de lucha radicales en todos los sectores del empleo público, aunque comparando la información del Cuadro N° 4 con la que brinda el N° 3, el incremento de este tipo de medidas va paralelo al tiempo. Así por ejemplo, es significativo el hecho de que entre 1978 y 1983 se dieran apenas 5 mitines, marchas, manifestaciones o bloqueo de calles; mientras que en el mismo período se realizaron 41 paros y 11 huelgas de hambre.

Analizando la acción del sector público desde el punto de vista de las reivindicaciones que motivaron los conflictos se puede anotar lo siguiente: entre 1978 y 1983 existe un claro predominio de las reivindicaciones sociales

y las referidas a la gestión de las oficinas estatales como causas de las luchas emprendidas. Sin embargo, y pese a no contar con la información para los años posteriores, podemos afirmar que últimamente fueron las demandas salariales fundamentalmente las que ocasionaron los conflictos en este sector. (Véase el Cuadro N° 7).

Ahora bien, el hecho de que los trabajadores del Estado luchan al mismo tiempo por mejoras salariales y por superar los defectos en la gestión y administración de las reparticiones estatales denota una de las riquezas de este movimiento porque muestra que sus luchas entre 1978 - 1983 no fueron exclusivamente reivindicacionistas ni sus direcciones sindicales pueden calificarse de "tradeunionistas". Al contrario, existe un notable interés por mejorar los innumerables errores que existen en la administración pública expresado en el permanente reclamo por la aplicación de reglamentos y estatutos, por el respeto a la carrera administrativa; en muchos casos existen evidencias de un destacable celo funcionario -especialmente cuando se refiere a problemas financieros en ciertas empresas-, y son muchos los conflictos promovidos por la designación de personas incompetentes o con formación no afín a cargos directivos. Sin embargo, también hay que señalar que en otros casos, los conflictos se promovieron con el fin de lograr la destitución de alguna autoridad que se mostró estricta en el cumplimiento de alguna disposición, o que había mostrado alguna predisposición política diferente a la del sindicato. Así pues, mientras la información proporcionada por los Cuadros Nos. 5 y 6 denota la existencia de graves deformaciones estructurales en la gestión del aparato estatal boliviano, al mismo tiempo, muestra el creciente poder de los sindicatos de dicho sector que en determinados momentos designaron autoridades, definieron políticas de inversión y tomaron decisiones sobre la utilización del presupuesto de sus empresas.

CUADRO N° 5

TIPO DE REIVINDICACIONES POR AÑO 1978 - 1983

SECTOR PUBLICO: CIUDAD DE LA PAZ

| | <u>Reivindicaciones sociales</u> | <u>Demandas políticas</u> | <u>Problemas de gestión</u> | <u>Formas combinadas</u> | <u>Otras</u> | <u>Total</u> |
|-------|--------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------|--------------|--------------|
| 1978 | - | - | - | - | 1 | 1 |
| 1979 | - | 1 | 4 | 1 | - | 6 |
| 1980 | 2 | 4 | 5 | 1 | 1 | 12 |
| 1981 | - | - | - | - | - | - |
| 1982 | 7 | 2 | 2 | 1 | - | 12 |
| 1983 | <u>7</u> | <u>2</u> | <u>17</u> | <u>5</u> | <u>3</u> | <u>34</u> |
| TOTAL | <u>16</u> | <u>9</u> | <u>28</u> | <u>7</u> | <u>5</u> | <u>65</u> |

REIVINDICACIONES SOCIALES: sueldos atrasados, incrementos salariales, pago de bonos y beneficios, racionalización salarial, incumplimiento de convenios, demandas de servicios (agua, luz), estabilidad laboral, jubilaciones, tarifas de transporte.

DEMANDAS POLITICAS: Regalías departamentales, impugnación medidas político-económicas, libertades democráticas, abusos Derechos Humanos, apoyos políticos.

PROBLEMAS GESTION: designación o renuncia de autoridades, aumento de presupuestos, locales nuevos y otra infraestructura, defensa de fuentes de trabajo.

Fuente: Eventos CERES.

CUADRO N° 6

TIPO DE REIVINDICACION SEGUN SECTOR

SECTOR PUBLICO: CIUDAD DE LA PAZ (1978 - 1983)

| | <u>Reivindicaciones sociales</u> | <u>Demandas políticas</u> | <u>Problemas de gestión</u> | <u>Formas combinadas</u> | <u>Otras</u> | <u>Total</u> |
|-------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------|--------------|--------------|
| Ministerios Gov. Central | 1 | 1 | 5 | 1 | - | 9 |
| Instituciones Nal. y Dept. | 3 | - | 5 | - | 1 | 9 |
| Servicios | 3 | - | 7 | - | 2 | 12 |
| *Otras | 6 | 5 | 11 | 1 | - | 23 |
| Conjuntas | <u>2</u> | <u>3</u> | <u>-</u> | <u>5</u> | <u>2</u> | <u>12</u> |
| TOTAL | <u>16</u> | <u>9</u> | <u>28</u> | <u>7</u> | <u>5</u> | <u>65</u> |

* Otras: Contraloría, Poder judicial, Prefectura La Paz.

Fuente: Eventos CERES.

CUADRO N° 7

NUMERO DE HUELGAS Y PAROS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
Y OTRAS INSTITUCIONES ESTATALES. GESTION LABORAL 1984

| <u>S E C T O R</u> | <u>Total</u> <u>Paros y</u> <u>huelgas</u> | <u>Total</u> <u>días</u> | <u>Número de</u> <u>trabajadores</u> | <u>M O T I V O</u> | |
|----------------------------------|--|-----------------------------|---|--------------------|----------------------|
| | | | | <u>Salariales</u> | <u>No salariales</u> |
| 1. <u>Administración Pública</u> | <u>75</u> | <u>362</u> | <u>916.523</u> | <u>54</u> | <u>21</u> |
| Nacional | 6 | 29 | 781.410 | 6 | - |
| Departamental | 11 | 33 | 76.000 | 11 | - |
| Instituciones | 58 | 300 | 59.113 | 37 | 21 |
| 2. <u>Otras Instituciones</u> | <u>32</u> | <u>7</u> | <u>38.403</u> | <u>29</u> | <u>3</u> |
| Judiciales | 18 | 124 | 1.678 | 17 | 1 |
| Corporaciones Regionales | 3 | 6 | 926 | 2 | 1 |
| Prefecturas | 3 | 8 | 332 | 2 | 1 |
| Municipales | 8 | 39 | 35.467 | 8 | - |

FUENTE: Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral
Oficina Sectorial de Estadística

No se incluye las huelgas y paros que afectaron al total del empleo nacional o de algún departamento en particular a convocatoria de la COB o COD.

Finalmente, el Cuadro N° 7 pese a haber sido elaborado con criterios diferentes, ha sido incluido porque permite ver la evolución de los conflictos durante el año 1984 y la definición de ciertas tendencias que se vislumbraban ya en años anteriores. Por ejemplo, las reparticiones del gobierno central protagonizaron la mayor parte de los conflictos durante aquel año, y fueron motivos salariales los que los causaron. La explicación para este hecho probablemente se encuentre en la crisis que vive el país y su evolución durante 1984. En efecto, entre las reparticiones estatales, las que cuentan con menores ingresos son las que pertenecen al gobierno central a nivel nacional y departamental (incluyendo a las instituciones subordinadas). Fueron estas oficinas las que confrontaron conflictos referidos al incumplimiento en el pago de haberes o motivados por demandas de incrementos salariales.

De manera general, se puede señalar entonces, que se trata de un sector muy conflictivo en lo relativo a remuneraciones, debido a las grandes disparidades entre reparticiones, a la dificultad de aplicar el principio de igual salario por trabajo igual, a las deformaciones introducidas por la aplicación de la escala móvil; pero tiene a su favor una importante capacidad defensiva dado que a través de sus acciones reivindicativas bloquea el aparato estatal. Esto último tal vez sirva de explicación también para el hecho de que el último recurso en las luchas sindicales (la huelga) en el caso que nos ocupa se haya convertido en el primero.

La información que se ha resumido en los cuadros anteriores, pese a ser incompleta y limitada (porque se refiere solamente a los conflictos manifestos y entre éstos solo a los que fueron registrados por la prensa escrita)

proporciona una base empírica importante para detectar las tendencias más significativas en el comportamiento colectivo de la burocracia estatal, las demandas que motivaron los diversos conflictos, así como las características que asumen la conducta burocrática en las distintas coyunturas políticas por las que el país atravesó en los últimos años. Así por ejemplo, se puede anotar las siguientes observaciones generales:

- Se observa una marcada diferencia entre la acción en períodos democráticos y la conducta asumida durante gobiernos de facto. En efecto, a diferencia de sectores obreros -mineros, fabriles- e incluso de las capas medias -estudiantes, bancarios, etc.-, la actividad ejercida por los estatales en los años de gobiernos dictatoriales fue casi completamente nula. Las demandas se disfrazaron y postergaron, los conflictos se mantuvieron latentes, pero luego se expresaron con fuerza casi explosiva en períodos de libertad. Esto tiene varias explicaciones: en primer lugar, la administración pública en Bolivia fue tradicionalmente considerada como "botín de guerra" por los distintos regímenes políticos; de ahí que cada vez que se produce un cambio de gobierno, los empleados públicos corren el peligro de perder su puesto de trabajo. En segundo lugar, el temor a la represión, no infundado por supuesto, hizo durante mucho tiempo que las demandas de este sector se inhiban. Finalmente, a diferencia de los asalariados del sector productivo, los trabajadores estatales durante varios años gozaron de un buen nivel de retribución, sus sueldos se mantuvieron estables -aunque con un ligero descenso hacia el final de la década de los años 70- y lograron acceder al automóvil, los electrodomésticos e incluso a la vivienda propia. En cambio, la crisis actual ha deteriorado enormemente el poder adquisitivo de sus remuneraciones, y no existiendo limitación alguna para la acción sindical, la conducta reivindicativa de los estatales se ha intensificado notablemente.

- En su desarrollo, la práctica reivindicativa de la burocracia estatal muestra un creciente y fácil recurso a las medidas más radicales. Así, la forma predominante de expresión de sus conflictos han sido huelgas y paros de larga duración, sin descartar otro tipo de presiones (huelgas de hambre, ocupación o intervención de locales, marchas y bloqueo de avenidas céntricas, y en 1984 incluso se llegó a la toma de varios ministros de Estado como rehenes). Confrontando esta conducta con la de los trabajadores mineros y fabriles, por ejemplo, existe una diferencia notoria en lo que se refiere a la elección del método de lucha. En el caso de los obreros, el derecho a la huelga costó varias masacres y gran represión. En el caso de los estatales, aunque probablemente la coyuntura haya favorecido esta tendencia, no hubo ningún tipo de freno a su acción reivindicativa, por lo que se declararon huelgas y paros sin importar la magnitud del reclamo.
- En cuanto al contenido de las acciones conflictuales promovidas por este sector, se observa una tendencia a la politización, aunque por efectos de la crisis tal tendencia va paralela a las acciones en defensa del poder adquisitivo de los sueldos y salarios. En efecto, las luchas de los años 1978 - 1980 están dirigidas principalmente a la consecución del status sindical, lo que suponía ganar una base de legitimidad frente al Estado y también con relación al movimiento popular organizado, ya que lo que se buscaba era la incorporación de los estatales a la COB. (Esto último se logró después de la posición asumida por este sector durante los días que duró el golpe de Estado de Natusch Busch). En cambio, la etapa 1982-1983, ve el paso de la lucha por reivindicaciones exclusivamente de carácter social a un nivel diferente en el que se incorporan las demandas de carácter político. Esta transición se produjo rápidamente (entre los

meses de marzo a diciembre de 1982, es decir, en las postrimerías del ciclo militar y los inicios del gobierno UDP) y de alguna manera expresa la capacidad del sector para ubicar las raíces de sus conflictos, al considerar que sólo la solución política previa hará posible resolver las demandas sociales y económicas de los trabajadores.

Sin embargo, es necesario insistir en que esta última etapa tiene como eje central de sus acciones a las reivindicaciones originadas en la crisis. La enorme mayoría de los conflictos promovidos en estos años se articula a partir de problemas referidos a las condiciones de vida, incrementos salariales, pago de bonos y mejoras económicas en general. Este hecho demuestra una evidente inclinación a buscar la solución de los problemas por la vía "salarialista", al privilegiar estas demandas sobre las que se refieren a mejorar el abastecimiento de artículos de primera necesidad, la puesta en marcha de almacenes populares y pulperías empresariales, el mejoramiento de la atención de los servicios de seguridad social, la instalación de farmacias populares, etc. Por otra parte, esta tendencia no es exclusiva del sector estatal; al contrario, es una característica de las luchas protagonizadas por el conjunto del movimiento popular boliviano en los últimos años.

- Existe una diferencia notable entre la acción promovida por los sindicatos de la administración pública y los de las empresas estatales que no pertenecen al gobierno central. Estos últimos promueven, generalmente, acciones aisladas. Los casos de movilizaciones coordinadas y de conflictos que afectan a todo el empleo público por causas originadas en el sector (y no en acciones generales dirigidas por la COB) son relativamente

pocos si se considera la dinámica general del sector público; pero en su desarrollo y solución asume un papel cada vez más importante la dirección sindical de la Confederación Nacional y particularmente la Federación de Trabajadores del Estado de La Paz.

Es evidente que una de las causas que impide la generalización de los conflictos es el hecho de que la problemática reivindicativa del gobierno central es muy diferente a la de las empresas descentralizadas, así como es diversa su experiencia y tradición en las luchas sindicales. Esto dificulta la consideración del conjunto del empleo público como un todo homogéneo. No obstante, a nivel del gobierno central, que es lo nuevo en este período, se percibe la creciente unificación de las demandas, principalmente a partir del III Congreso Nacional donde se elaboró una plataforma reivindicativa única que finalmente fue aceptada por el gobierno en agosto de 1984, después de una huelga que tuvo un mes de duración.

No obstante, en este punto no se puede dejar de mencionar la existencia de conflictos al interior de las organizaciones sindicales de los estatales. El último Congreso Departamental realizado en La Paz (febrero 1985) mostró claramente las debilidades orgánicas, debidas precisamente a la presencia de grandes diferencias entre los representantes y entre la base misma del movimiento. Estas diferencias ya existían antes pero se profundizaron por efecto de la crisis política que vive el país por una parte, y por otra, debido a la crisis económica que cada vez con mayor fuerza empuja a grandes sectores sociales hacia posiciones más conservadoras.

Por último, en lo que se refiere a las respuestas que estas conductas conflictuales han obtenido de parte del gobierno se puede anotar lo siguiente:

en etapas dictatoriales el temor a la represión es tan manifiesto que las demandas y acciones se inhiben totalmente. Añadiremos el hecho de que la juventud de las organizaciones sindicales del sector juega también un papel preponderante en la debilidad de sus acciones respecto a organizaciones similares de otros sectores con mayor experiencia y tradición de lucha. Luego, a medida que la política se liberaliza, se nota indiferencia y desdén de parte de los organismos gubernamentales en el trato de los reclamos; seguramente debido a la tradicional costumbre de considerar al aparato estatal como un elemento pasivo de la dinámica social, incapaz no sólo de promover acciones sino de lograr un nivel de conciencia de protagonista social. Finalmente, ante la profundización de la crisis, la persistencia de las demandas sociales y su transformación en políticas, se hace cada día más visible la incapacidad gubernamental para responder en forma coherente y permanente. Esta actitud ha incidido notablemente en el crecimiento del poder de los sindicatos, en el deterioro de la relación entre el Estado y su burocracia, y en la visible reducción del margen de negociación y concertación de soluciones.

NOTAS III.1

- (1) Touraine A. Production de la Societé. Seuil. Pp. 55 y 127
- (2) Eventos CERES.

III. 2. El adversario principal: el Estado-patrón

Una reflexión particular en torno al principio de oposición de los actores, es decir, al adversario al que combaten, es imprescindible para comprender el sentido de su acción. En el caso que nos ocupa, parece claro, por todo lo que se ha anotado, que en la enorme mayoría de los casos analizados, las acciones colectivas de la burocracia estatal en Bolivia tienen como punto de referencia al Estado. Es ante el Estado que se plantean las demandas y reivindicaciones del sector cuando las acciones se refieren a las condiciones de vida, de trabajo y de remuneración. Pero también el Estado es definido como el adversario de la burocracia cuando las acciones asumen el contenido de "defensa de los intereses nacionales" o "defensa de la economía nacional" (como en el caso del conflicto del Banco Central por el pago de la deuda externa - Marzo 1984) aunque allí aparece como parte de un conjunto más amplio de oposiciones junto a la burguesía y el imperialismo.

Esta relación es particularmente compleja en un país como Bolivia, donde la inestabilidad política y la alternancia de regímenes con orientaciones diferentes son algunos de sus rasgos característicos. Estos cambios de gobierno dan lugar a respuestas distintas frente a las demandas de los sectores sindicales, lo que se ve con mucha claridad en el caso de los estatales. Así por ejemplo, mientras los regímenes militares de corte autoritario demostraron una evidente incapacidad para "oír" los planteamientos y peor aún para darles respuesta, los regímenes democráticos que podían haber sido considerados interlocutores válidos, no lograron establecer relaciones fluidas. En el caso de la UDP, donde la presencia del Partido Comunista era un hecho importante, el gobierno se vió ante un callejón sin salida cuando se planteó la posibilidad de derogar el artículo 104 y permitir la sindicalización de

los trabajadores del Estado. Se echó tierra al asunto, reduciendo aún más la capacidad de maniobra del gobierno, porque en los hechos tuvo que negociar a las representaciones sindicales y negociar con ellas. En resumen, según las palabras de un ex-Ministro del trabajo de la UDP, "el gobierno trató tener una percepción tosca del aparato estatal y de los problemas de los empleados. Podía trabajar políticamente en el sector para compensar el crecimiento económico, pero no lo hizo. . ." (1).

Ahora bien, este problema nos remite a otro más amplio y de características más complicadas: el de la relación entre Estado y sociedad civil. Esta relación se concreta a través de sucesivas tomas de posición (políticas) de diferentes actores sociales y estatales frente a cuestiones problemáticas que nos plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no solo interesa el encadenamiento de comportamientos intraburocráticos que traducen la política en acción sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales" (2).

De esta forma, ésta es una discusión teórica que habría que profundizar para lograr mayor precisión en el análisis. No obstante, podemos señalar algo respecto a la ubicación de la burocracia estatal que, por encontrarse entre la sociedad civil y el Estado comparte rasgos de ambos. Por ello, coincidimos con Oszlack cuando sostiene que la relación entre Estado y sociedad civil es compleja, pero que existe una evidente interpenetración de actores estatales y civiles, lo que hace que la burocracia sea algo más que un "puente" entre el "interés general" representado por el Estado y los diversos "intereses particulares" que prevalecen al interior de la sociedad civil.

En efecto, la burocracia estatal es parte del Estado y depende de él; pero al mismo tiempo pertenece a la sociedad civil, proviene de un estrato social determinado, con intereses y actitudes susceptibles de reconocer, en fin, con una identidad propia.

Pero retomando el principio de oposición de los actores sociales y tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se plantea la necesidad de analizar el fenómeno de la burocracia estatal en sus dos dimensiones: en tanto que arena para las luchas intraburocráticas, en la que su adversario es el Estado-empleador; y como expresión de otros enfrentamientos que se dan en la sociedad, es decir, cuando las acciones asumen un carácter más político que reivindicativo y el Estado adversario representa al conjunto del sistema político dominante. En consecuencia, existe toda una gama de oposiciones que varía según la dimensión que asume la confrontación. Ahora bien, no se debe olvidar el hecho de que en algunos niveles del empleo estatal e incluso en ciertas instancias de sus representaciones sindicales y políticas se advierte una evidente confusión entre lo que se entiende por Estado y por gobierno, ya que se los considera términos sinónimos. Esta confusión se extiende a las acciones y tiene efectos muy diversos en un país donde predomina la inestabilidad política. Por ejemplo, hubo ocasiones en que los funcionarios públicos, buscaron expresar su descontento con un determinado régimen de gobierno a través del sabotaje en el trabajo (v.gr. el trabajo a desgano) pero en realidad lo que hicieron fue sabotear al Estado.

En cierta forma, este problema ha sido percibido por las direcciones sindicales en el último tiempo, cuando se insiste en que las acciones de crítica y oposición a la política gubernamental no significan un ataque al "proceso democrático", y que sólo buscan mejorar la posición del movimiento popular

en sus distintas expresiones. Sin embargo, parece evidente que si bien tal distinción puede hacerse en términos de análisis y de discurso, en la práctica es bastante más difícil de lograr.

Finalmente, el análisis de las acciones protagonizadas por los trabajadores estatales en los últimos cinco años permite pensar en que la relación entre el Estado y sus empleados está cambiando respecto a épocas anteriores. En efecto, antes se daba una relación clientelar a través de la cual la militancia en el partido gobernante o al menos la adscripción a las pautas políticas vigentes eran retribuidas con la permanencia o promoción en el puesto de trabajo, y en algunos casos con el acceso a otras fuentes de ingreso y movilidad social. Actualmente, pese a que tales metas siguen siendo válidas para una importante proporción de empleados públicos, existe además otro tipo de fines manifiestos y latentes que impulsan su accionar (metas políticas de los partidos de izquierda, objetivos sindicales o puramente "reivindicacionistas" y además un importante conjunto de demandas permanentemente insatisfechas referidas a la situación de crisis, etc.). De esta forma, la relación patrón-cliente está evolucionando hacia una del tipo patrón-empleado, en la que el enfrentamiento es más directo y casi permanente. Sin embargo, aquí habrá que considerar la posibilidad de que el Estado-patrón sea algo diferente a los patrones privados, tanto por sus objetivos como por la naturaleza de la relación con sus empleados y trabajadores.

III. 3. Identidad social de la burocracia

Las consideraciones en torno a la conducta colectiva y la relación con el adversario permiten presentar ahora un conjunto de reflexiones acerca de la identidad social de la burocracia.

Para el efecto, parece pertinente considerar los apuntes de Poulantzas (1), sobre las categorías sociales, a las que define como un "conjunto de agentes cuyo papel social principal consiste en el funcionamiento de los aparatos del Estado y la ideología. Tal es el caso por ejemplo de la burocracia administrativa de la que forman parte grupos de funcionarios del Estado. . ." y más adelante continúa: "Las categorías tienen adscripción de clase, aunque sus miembros pertenecen en general a clases sociales diferentes. . . Pero tienen una unidad propia. . . y además pueden presentar en su funcionamiento político una autonomía relativa con relación a las clases a las que pertenecen sus miembros. . ."

Es así que los trabajadores de la administración pública por momentos funcionan como una efectiva fuerza social, manifestando con nitidez las particularidades de una identidad social propia y desempeñando un papel político importante, como en el caso boliviano durante los años 1978 - 1983.

Sin embargo, ésto no quiere decir que se niegue la existencia de contradicciones internas en el seno de la burocracia estatal, contradicciones que reflejan la distinta adscripción de clase entre sus miembros, lo que a su vez se verá expresado en las diversas posiciones políticas asumidas durante los conflictos vividos.

Ahora bien, de la misma forma, es necesario considerar los apuntes de Melucci en torno al tema de la identidad. Este autor afirma que "se puede hablar de la identidad como aquello que asegura a un grupo o a una sociedad, su continuidad y permanencia. Además la identidad establece en el tiempo los límites de un grupo respecto a su ambiente natural y social. Finalmente, regula la pertenencia de los individuos, definiendo los requisitos necesarios para hacer parte del grupo, los criterios para reconocerse y ser reconocidos como miembros (2).

Dado que el conflicto rompe la reciprocidad de la interacción, es un choque por algo que es común a los actores enfrentados pero que cada uno no reconoce al otro, "la movilización de un actor es afirmación de la identidad negada por el adversario, reapropiación por parte del actor de lo que le pertenece porque está en condiciones de reconocerlo como propio" (3). Por tanto, la movilización se radica en una identidad particular, en aquello que hace visible la especificidad del grupo.

Ahora bien, en el caso de la burocracia estatal boliviana, el notable cambio que se ha producido en su práctica social tiene un antecedente importante: este grupo social está forjando una nueva identidad y va en camino de constituirse en un nuevo actor en el escenario socio-político boliviano. En efecto, los acontecimientos ocurridos entre 1978 y 1983 han visto el surgimiento de Federaciones Departamentales y la Confederación Sindical de Trabajadores del Estado, organismos sindicales que representan al sector, pero que en los hechos hablan de la presencia de algo más que un nuevo núcleo sindical. Se trata de un importante grupo social que, luego de haber permanecido por mucho tiempo en una actitud sumisa y pasiva con relación a la historia y el desarrollo nacionales, pasó a ejercer una conducta organizada y por momentos agresiva, desechando el rol que hasta entonces había protagonizado.

Hoy en día los sindicatos de las diversas reparticiones estatales cuestionan la designación de autoridades intermedias y superiores, rechazan medidas de política económica o social adoptadas por el gabinete ministerial, impugnan decisiones legislativas, asumen acciones en "defensa de la economía nacional" y finalmente adoptan conductas de "Disciplina sindical". Son capaces de paralizar un ministerio por varios días con el fin de obtener la renuncia de un funcionario, o la reposición de otro en su puesto de trabajo.

Además, tienen sus normas de comportamiento establecidas, y los documentos que producen en sus eventos sindicales hablan cada vez con mayor claridad de la "problemática del trabajador del Estado" como algo específico y diferenciado en la estructura social nacional. (4).

Así pues, creemos que aquí se puede aplicar la afirmación de Touraine en relación al surgimiento de actores sociales ". . . para que un individuo o grupo pase a ser un actor de la historia de su sociedad, es preciso ante todo, 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" (5).

De este modo, es posible hablar de la construcción de una nueva forma identificatoria que se expresa, por una parte en el rechazo a la recreación de experiencias pasadas (concretamente el rol de cliente de los diferentes gobiernos, y en definitiva, del Estado) y por otra, en la redefinición de su identidad en función del nuevo tipo de enfrentamiento a emprender.

En consecuencia, el proceso participatorio que la burocracia ha iniciado en estos años con el planteamiento de reivindicaciones generalmente referidas a sus condiciones de trabajo y de vida, pero también con demandas de carácter político, hace parte de un proceso más amplio en el que el Estado y las clases dirigentes demuestran una seria dificultad para administrar la sociedad. Es posible definir, entonces, el caso de los trabajadores estatales y su acción organizada como un movimiento reivindicativo; es decir, como "una conducta colectiva que se sitúa a nivel de la organización social en la que los actores luchan contra el poder que garantiza las normas y los roles y buscan obtener una distribución diferente de los recursos, una adaptación

funcional de las organizaciones, una reestructuración de los roles. Sin embargo, la acción tiende a romper los límites institucionales de la organización, a sobrepasar los procedimientos existentes. El conflicto "sale" de la organización y se desplaza hacia el sistema político. . ." (6).

Así pues, el concepto de movimiento reivindicativo se ajusta a los términos en los que se da la acción colectiva de los trabajadores estatales y define con precisión la forma que ha asumido su identidad. Consideramos de especial interés el hecho de que este tipo de conductas sociales tienen la característica de superar sus propios límites y avanzar hacia el terreno político, porque en el caso de la burocracia estatal boliviana este rasgo ha sido particularmente notorio. Esto se debe, probablemente, a dos causas: por una parte la naturaleza política de su adversario (el Estado), y por otra, a la profundidad de la crisis que vive el país, lo que hace que reivindicaciones y demandas del más diverso carácter rápidamente asuman connotaciones políticas (tal es el caso, por ejemplo, de las demandas regionales, vecinales, etc.). Hay que añadir que el movimiento de los trabajadores estatales generalmente plantea reivindicaciones susceptibles de negociación (cuando se refieren a su realidad específica). Se trata de objetivos que no cuestionan los fundamentos de la dominación, pero que al atacar directamente al poder del Estado, a su autoridad, provocan la intervención del sistema político. Y aquí, nuevamente, se debe tomar en cuenta las reflexiones de Oszlack en torno a la naturaleza de la burocracia, a su carácter de "arena de conflictos", y a la particular combinación de los tres roles que cumple (7).

NOTAS: III.2

(1) Entrevista a Horst Grebe, octubre 1984.

(2) Oszlack.

NOTAS: III.3

- (1) Poulantzas N.

Las clases sociales en América Latina, UNAM, Mexico 1979.

6° Edición

P. 112 - 113

- (2) Mélucci

L'invenzione del presente.

P. 66 - 67

- (3) Ibid.

P. 67

- (4) Véase los documentos x - y del III Congreso Deptal. de los Trabajadores del Estado de La Paz.

- (5) Touraine

Production de la Societé, Ed. en Seuil, 1973

P. 46

- (6) Melucci

Mov. di Rivolta

P. 18

- (7) Véase el Capítulo II, el punto referente a la burocracia estatal: un problema teórico por resolver.

IV. LA BÜROCRACIA ESTATAL: SU CONDUCTA SINDICAL Y SU ACCION POLITICA

El estudio de las relaciones de los trabajadores del Estado con la Central Obrera Boliviana y los diferentes partidos políticos tiene una importancia especial para este trabajo. En efecto, dado su carácter de actor reivindicativo, con una identidad que se halla en proceso de consolidación, la burocracia estatal boliviana no está en condiciones de formular un proyecto alternativo propio con relación a la sociedad y el Estado, que permita evaluar las posibilidades de su desarrollo ulterior (como sería el caso, por ejemplo, del movimiento obrero y el campesinado). Por tanto, el análisis de la perspectiva futura en el caso de los estatales debe remitirnos a los núcleos políticos y sindicales que actualmente le sirven de referencia y a través de los cuales produce sus acciones.

1. Los trabajadores del Estado y la Central Obrera Boliviana

La historia de la organización sindical de los empleados públicos en Bolivia resumida en el punto 2. del Capítulo 1 de este trabajo presenta algunos elementos para el análisis de la conducta sindical del sector. Allí se señala que en los primeros años de actividad de la COB mantuvo relaciones fluidas con los organismos sindicales de los trabajadores del Estado, pero que comenzaron a deteriorarse a partir de la ruptura del co-gobierno MNR-COB. De allí en adelante "estas relaciones se caracterizaron por el recelo y la desconfianza que la COB adoptó respecto de los trabajadores estatales, por considerar a este grupo como una reserva del gobierno, en suma, como una base del oficialismo" (1).

Con algunas variantes este criterio prevaleció hasta 1970, año en que se realizó el IV Congreso de la COB. En este evento, la delegación de los empleados públicos logró cambiar su imagen luego de una ardua discusión en la

Comisión de Poderes. Además, se permitió el ingreso de un representante al Comité Ejecutivo del máximo organismo laboral y varios delegados participaron en los trabajos de las comisiones de Seguridad Social y Economía (en el estudio de la escala móvil de salarios), pero no en la comisión política.

De esta manera, la representación sindical de los empleados públicos comenzaba a cambiar las pautas de su comportamiento a través de la adhesión plena a los principios que sustentaba la COB. No obstante, el cambio político producido en 1971 aplazó por varios años las nuevas expresiones sindicales de los trabajadores de este sector.

Al reiniciarse las acciones sindicales de los estatales en 1979, el conflicto fue la nota característica en las relaciones COB-trabajadores del Estado. Los problemas se presentaron desde el momento en que se iniciaron los trámites para la reincorporación del sector a la organización matriz de los trabajadores bolivianos. A partir de entonces se suscitaron desinteligencias y choques por muy diversos motivos, casi cada vez que se produjo algún conflicto en el sector.

A este respecto, en un seminario de evaluación de las tendencias sindicales post VI Congreso de la COB, expresando el pensamiento de un número significativo de representantes laborales, señalaba: "resulta muy difícil comprender cómo la COB anti-Estado, anti-gobierno, incorpora a su seno a los Trabajadores del Estado. Por lo demás, este sector no ha producido ningún aporte, sólo busca voltear a la UDP. No queda duda que después del 7 de agosto (de 1985) dará un viraje hacia la derecha. . ." (2).

En efecto, la reincorporación de las organizaciones sindicales de los funcionarios públicos parece contradictoria con la tendencia anti-estatal de

la COB; por ello, es probable que se inscriba en otra tendencia presente en la tradición del movimiento laboral organizado en el país. Esta otra tendencia, menos desarrollada que la primera, "busca la participación, la toma del Estado desde adentro. En ella se incluyen los proyectos de co-gobierno, co-gestión, etc." (3).

Una vez que la representación de los funcionarios fue aceptada en la COB, se sucedió una interminable serie de enfrentamientos entre ambas organizaciones; tales choques se produjeron especialmente en los casos en que, como parte de las luchas con el gobierno, la conducta colectiva de la burocracia afectó seriamente a otros sectores sociales, por ejemplo cuando se paralizaron los servicios de pago de salarios, la atención de los servicios de seguridad social, las actividades de educación, etc.; o en los casos en los que el conflicto por su gravedad asumía connotaciones diferentes y la COB se veía comprometida involuntariamente.

Por otra parte, del análisis de estos hechos se desprende la existencia de una escasa consistencia en el sistema de representación sindical de los trabajadores estatales, ya que las relaciones entre representados y representantes se caracterizan por un bajo nivel de articulación. Es una situación en la que con mucha frecuencia las bases del movimiento se desmarcan de la línea imprimida por su dirección, se rompen huelgas, etc.

Ahora bien, vale la pena adelantar algunas consideraciones en torno a las orientaciones que guían las acciones colectivas de la burocracia estatal boliviana, pese a que este trabajo no pretende tener un carácter definitivo. A este nivel se afirma por una parte, que los empleados públicos están comprometidos con los intereses nacionales, con la vigencia del proceso

democrático y con los planteamientos de la Central Obrera Boliviana (4) y es muy probable que una parte importante de ellos efectivamente asuma como propios tales principios. Pero por otra parte, la conducta burocrática ejercida en los últimos meses induce a pensar en la posibilidad de que las luchas, en los hechos, tienden a defender intereses particulares y buscar la preservación de ciertas ventajas -al menos en algunos casos-. Por ello, se puede afirmar que en la conducta de la burocracia hay contenidos corporativistas latentes, ocultos tras el discurso de la COB, el cual se utiliza como medio para legitimar acciones muy radicales. Por supuesto, esto tiene relación con la naturaleza contradictoria y heterogénea de la burocracia y la existencia de sectores con adscripción de clase diferente, lo que hace que existan diversos tipos de orientaciones para su conducta colectiva, varios contenidos para sus acciones.

También hay que considerar el hecho de que en un país como Bolivia, con un nivel de intervención estatal tan elevado, donde la gran mayoría de los recursos económicos son del Estado, pasan por el Estado, la aristocracia obrera también es estatal. Esto explica además, las grandes diferencias salariales entre sectores del empleo público y el acceso a beneficios y prebendas por parte de los sindicatos de las áreas de mayor rentabilidad (5); situación que, confrontada con la de los sindicatos de trabajadores en la producción directa (mineros, fabriles, campesinos, etc.) que tienen gran peso en la COB, es totalmente diferente.

Finalmente, existe otro factor que puede contribuir en la explicación tanto de los conflictos internos entre la COB y las organizaciones sindicales de los funcionarios, como la falta de correspondencia entre el discurso

ideológico y las acciones prácticas de la burocracia: se trata de la presencia de las fracciones políticas de la izquierda que en los últimos años han copado las direcciones sindicales del sector. Así por ejemplo, mientras esos grupos buscan enfrentarse con el gobierno, en un determinado momento con la dirección de la Central Obrera Boliviana (antes del VI Congreso de la COB) en función de sus metas radicales, las bases -sin estar plenamente identificadas con tales planteamientos- los respaldan en la medida en que, a través de las acciones, sus intereses son favorecidos. En consecuencia, también a este nivel se puede hablar de la presencia de contenidos latentes (pugnas políticas cupulares) que terminan de explicar las acciones organizadas de los estatales.

IV. 2. Los trabajadores del Estado y los partidos políticos

Si bien la actividad de partidos políticos entre los funcionarios estatales no es un fenómeno nuevo, lo que caracteriza al período en estudio es la presencia de pequeños pero importantes núcleos de activistas de las fracciones más radicales de la izquierda boliviana que, innegablemente, han jugado un rol determinante en la definición de las orientaciones ideológicas, en el planteamiento de las reivindicaciones y en la puesta en práctica de sus acciones más conflictuales. En este sentido, la presencia activa y militante de varias organizaciones políticas (POR y otros grupos troskystas, PS-1, las fracciones reunidas en la DRU) que en el último tiempo han impulsado el proceso de organización sindical y toda la gama de conductas colectivas de los estatales es un elemento de primera importancia, sin descartar el peso que pueden tener otros grupos políticos.

En efecto, la memoria histórica nacional recoge una nítida imagen de la burocracia en tanto que clientela política de los diversos regímenes que se

sucedieron en el gobierno, y del empleo en las dependencias estatales como una especie de "premio" para las lealtades políticas. Sin embargo, varios hechos producidos a partir de 1979 comenzaron a cambiar esta imagen, haciendo posible un nuevo enfoque de los partidos políticos respecto de este importante sector. Entre estos hechos nuevos señalaremos, por ejemplo, la actitud de los empleados públicos en las elecciones de 1978 (6), su respuesta casi espontánea al golpe militar de 1979, y el paso de una ideología y táctica proletaristas (que por mucho tiempo caracterizaron a estos partidos) a una defensa intransigente de la democracia (7). De esta manera, núcleos importantes de las capas medias en general y en particular del empleo estatal, aceptaron las nuevas proposiciones de la izquierda de aquel momento. Actualmente, en cambio, a medida que la crisis se profundiza y la economía se deteriora, amplios sectores de las capas medias -y entre ellos grupos numerosos de funcionarios estatales- se adscriben a las posiciones de la derecha política, que por primera vez en nuestro país toma las banderas democráticas.

Pero volviendo a 1979, el cambio de actitud de los partidos de izquierda respecto de las organizaciones de las capas medias se tradujo en un importante impulso a la organización y el trabajo político entre los empleados estatales. Surgieron así los comités de bases y luego los sindicatos elegidos pública y democráticamente; y muy rápidamente se reveló el potencial explosivo del sector estatal.

Por tanto, la relación partidos políticos - organización sindical adquiere particular interés en el caso de los trabajadores del Estado. Por tratarse de un movimiento aún joven, en el sentido de que carece de "tradición de lucha", disciplina y experiencia sindical, el movimiento de los empleados

públicos proporciona mayores posibilidades a los partidos de incluir en sus orientaciones en la producción de las decisiones y en su práctica social. Es el caso, por ejemplo, del último congreso departamental de la FSTE La Paz, que tuvo una duración de tres semanas en espera de que las fuerzas políticas dominantes llegaran a un consenso sobre la línea a adoptar para la gestión 1985 - 1986 y los nombres que llenarían los cargos directivos. Así pues, está a la vista la gran significación que adquiere la relación entre los protagonistas de la acción social y los sistemas de representación y de decisión. A este propósito Melucci afirma: ". . . La capacidad de las formas 'políticas' de representación de recoger las demandas colectivas expresadas por los movimientos sin anularles su carga antagónica; y la capacidad de los movimientos de darse formas de acción y de organización que soporten la mediación política sin identificarse con ellas, son las condiciones necesarias para que los conflictos se conviertan en motores de transformación." (8)

Sin embargo, es cierto que nada asegura que las cosas sucedan de esta manera; y en el caso del actor que nos ocupa, dada su juventud, poca experiencia en la lucha sindical y política, lo heterogéneo y aún poco sólido de su identidad, parece ofrecer una débil resistencia a las fuertes presiones que ejercen las organizaciones políticas.

Peró también, hay que reconocer que la acción política sobre el movimiento organizado de los trabajadores estatales ha tenido importantes efectos prácticos, como ser: la legitimación social de la actividad sindical en la administración pública, el reconocimiento de facto a su organización sindical, etc. Pero tal vez uno de los más importantes es la creciente unificación de intereses y reivindicaciones que constituyen la acción colectiva de

los estatales, lograda a través de un "aparato" ideológico que coordina, articula y hace coherentes las demandas con relación a los "principios generales" (9), No obstante, esta acción integradora de la ideología se ve complejizada en el caso de los estatales bolivianos debido a la doble utilización que de ella se ha ejercido. En efecto, por una parte, los partidos y otros grupos políticos menores han impulsado la organización y la acción reivindicativa de los empleados públicos, aunque siempre lo han hecho partiendo de una ambigua definición acerca del rol de estos sindicatos y de su naturaleza. Lo que importaba de cualquier forma, era conseguir puestos en las directivas sindicales. Por otra parte, las bases del movimiento reivindicativo de los estatales, sin estar plenamente identificadas con los principios ideológicos que prescriben sus documentos fundamentales, sin estar totalmente adscritas a las posiciones políticas que sustentaron sus direcciones, acataron sus normas y apoyaron sus decisiones, porque en el corto plazo todo ello redundaba en su beneficio.

Finalmente, es importante señalar que los partidos políticos que conformaron la UDP, especialmente el PCB y el MIR, son autocríticos al tratar el tema de su relación con los sindicatos estatales, y su grado de compromiso con las movilizaciones protagonizadas entre 1982 y 1985. Las entrevistas logradas con sus dirigentes muestran claramente su reconocimiento de la ausencia total de un criterio unificado de acción política desde el Estado sobre estos sectores antes de asumir el gobierno, y que los intentos de lograrlo después no tuvieron ningún efecto real.

NOTAS - CAPITULO IV.

- (1) Entrevista al Dr. Roberto Vega, ex-dirigente de los trabajadores judiciales y actual Director del Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral durante el gobierno de la UDP.

- (2) Exposición de Fernando Rivera, dirigente minero. Seminario "Tendencias Sin dicales después del VI Congreso de la COB". Enero de 1985. CINCO.
- (3) René Mayorga. "La COB y la crisis del sistema político actual". Seminario "Movimientos sociales y crisis". CERES, diciembre 1984.
- (4) Esta adhesión a los principios del sindicalismo revolucionario queda muy cla- ramente establecida en los documentos oficiales de los Trabajadores del Esta- do. Véase, por ejemplo, los trabajos publicados por la Comisión Política del II Congreso Departamental de la FSTE de La Paz, la Comisión Económica y la de Asuntos Sindicales.
- (5) Los casos de YPFB y del Banco Central de Bolivia ilustran muy nítidamente es- ta situación.
- (6) La burocracia "papaya" (verde por fuera y naranja por dentro) en alusión a los colores que identificaban a las candidaturas oficialista y de la UDP.
- (7) Proceso que Zabaleta define como la "incorporación de la democracia al acer- vo de las masas".
- (8) Melucci A., "L'invenzione del presente". Pág. 96. Traducción nuestra.
- (9) Véase Melucci A., "Sistema político, partiti e movimenti social". Pág. 147.

V. REFLEXIONES FINALES

En el conjunto de países del continente latinoamericano, el Estado ha ido cobrando cada vez mayor peso y significación, tanto por las funciones tradicionales de administración, regulación y fiscalización, como por su directa participación en la industria y los servicios. "En la gran mayoría de los países las empresas estatales ocupan lugares de privilegio dentro de las listas de las 25 o 50 empresas más grandes de cada país, y en muchos casos, su participación en la inversión bruta fija del país representaba, ya en 1968, más del 10% de la inversión total y, en un caso, Bolivia, nada menos que 39.1%, su presencia es particularmente fuerte en todos los sectores básicos para la economía: energía, finanzas, siderurgia, transporte y comunicaciones" (1) además, por supuesto, de la minería.

Ahora bien, dado que la presencia estatal en nuestro país es tan importante, considerando el enorme número de personas a las que proporciona ocupación, y sobre todo a partir de la observación de una intensa y conflictiva práctica social en los últimos años, es conveniente examinar de qué manera los empleados del sector estatal organizan su conducta colectiva, cuál es la racionalidad de sus acciones, cómo se definen los campos de conflicto, y de qué forma el Estado, su patrón y adversario, responde a sus demandas. Se justifica, entonces, la necesidad de iniciar una serie de estudios que profundize el tratamiento de estos temas y llenen el vacío actual.

Este primer intento por interpretar la práctica de la burocracia estatal tiene un carácter exploratorio; por ello no es fácil resumir todo lo anotado en un conjunto de conclusiones o de presentar los hallazgos bajo la forma de enunciados teóricos. Este trabajo sólo pretende ser un primer paso en el estudio de

la acción y la organización de los funcionarios estatales en Bolivia, a la vez que busca abrir nuevos campos para la investigación en el país. Los comentarios finales que se encuentran a continuación, sin ser definitivos tienen el objetivo de sentar las bases para una discusión en torno a los siguientes puntos: a) la caracterización del actor, b) la naturaleza de sus demandas, c) el carácter de las acciones producidas entre 1978 y 1983, y d) tendencias de su acción futura.

a) Caracterización del actor

El análisis de la burocracia estatal desde el punto de vista de la teoría de las clases, la define como una categoría social, es decir, como un conjunto de agentes cuyo papel social principal consiste en asegurar el funcionamiento de los aparatos del Estado (2). Un grupo similar estaría constituido por los intelectuales, que tienen a su cargo el funcionamiento de la ideología. Ahora bien, estas categorías no son clases sociales como tales, pero tampoco constituyen grupos al margen. Aunque sus miembros tienen adscripción de clase diferente, en conjunto tienen una unidad propia que, en su práctica puede expresarse como una autonomía relativa con relación a las clases a las que pertenecen sus miembros. En el caso de la burocracia estatal boliviana, debido a las características que la definen (estructura jerárquica, la ideologización de sus funciones: preservación del "interés general", el Estado neutral, y la situación coyuntural de extremo deterioro de su condición económica, etc.) en los últimos años, sus funcionarios han logrado un importante nivel de diferenciación entre sus intereses particulares y los que tradicionalmente sirvieron y defendieron. En los hechos, esto se tradujo en una intensa conducta reivindicatoria, identificada con el discurso político de la COB aunque en la práctica las relaciones entre estos dos grupos parecen ambiguas y contradictorias.

Estos elementos de análisis son, sin duda, útiles para el examen del tema de nuestra investigación. No obstante ello, también parece útil su consideración desde el punto de vista de la acción social. En este sentido, la extensa y heterogénea base social de la burocracia boliviana, el hecho de que lo más importante de su conducta se produce a nivel de la organización social, la constatación de que el eje de sus luchas es lograr mejores condiciones de trabajo, pero al mismo tiempo una mejor distribución de los recursos y la mayor eficacia en la funcionalidad de las estructuras estatales, nos llevan a definirla como un actor reivindicativo. Pero hay que añadir que, en el conjunto de sus acciones, hubieron algunas -muy pocas es cierto, pero muy importantes- que tuvieron un tinte definitivamente político. Además está el hecho de que su adversario, el Estado-empleador o el Estado-patron, es un acto político. Por estas razones, las acciones colectivas de los funcionarios también tienden a mejorar la posición relativa del actor-burocracia en los procesos de formación de las decisiones, y en consecuencia, a ampliar el espacio de la participación más allá de los límites previstos por el sistema (3). Se trata por tanto, de un actor cuya práctica presenta como una de sus principales características la ductilidad, probablemente como reflejo de su identidad aún no completamente definida, pero que en los hechos se ha expresado en una muy amplia gama de posibilidades para su acción. En efecto, existen acciones del nivel más puramente reivindicativo hasta conductas abiertamente políticas, que pusieron en serios conflictos al gobierno y que en último análisis replantean el problema de la fijación de límites entre lo público y lo privado al considerar el carácter de la relación entre actores civiles y actores estatales.

Ahora bien, este actor, como todos los actores sociales es, en definitiva, un producto histórico, en el sentido que su constitución no puede darse al

margen del sistema de acción social y de su dinámica, pero en el caso de la burocracia hay que considerar además el condicionamiento histórico del proceso de conformación del aparato institucional del Estado. Dadas las particularidades del caso boliviano y considerando el hecho de que el Estado nacional aún no ha terminado de constituirse, su burocracia expresa en el tiempo nuevas correlaciones de fuerza y cambiantes fuentes de contradicción social (4).

b) Naturaleza de las demandas

El estudio de los conflictos protagonizados por los trabajadores del Estado entre 1978 y 1983 nos permite afirmar que el problema salarial, el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo y la seguridad social conforman la base material y objetiva de las movilizaciones de este sector. Es evidente que en los últimos años, lejos de corregir la crónica insuficiencia salarial, los sucesivos gobiernos apenas han otorgado paliativos de muy corta duración. Además queda aún por resolver el problema originado en la existencia de varios sectores injustamente discriminados en materia salarial, seguridad social y otros beneficios, frente a la realidad de los funcionarios del Banco Central, YPFEB, Ministerio de Finanzas, Renta y Aduanas, por ejemplo, que gozan de un status diferente y reciben mejor trato de parte del Estado. Ciertamente, los niveles de discrecionalidad y arbitrariedad -sobre todo en las reparticiones del gobierno central- han disminuido gracias a la acción de las organizaciones sindicales del sector, pero subsisten muchos problemas por resolver y diferencias que aclarar, en tanto que la existencia de sectores sindicales "aristocrátizados" se ha visto respaldada por la COB, la CNTE, y la FSTE.

Por otra parte, en el campo de las demandas hay que destacar el hecho de que la libertad sindical constituye una reivindicación no totalmente lograda.

Pese a que el gobierno de la UDP ha aceptado el ejercicio de los organismos sindicales del sector, no existe aún una reglamentación de sus actividades, derechos y obligaciones, y la solución definitiva al problema del artículo 104 quedó en manos del Poder Legislativo. Estas inconsistencias entre la práctica sindical y las leyes sociales han dado lugar al surgimiento de nuevos terrenos de conflicto; porque aunque desde el punto de vista jurídico-político la demanda sea inadmisibile, recordando lo que fue la manipulación de las décadas anteriores cobra legitimidad social. Lo mismo debemos decir respecto al derecho de huelga. Salta a la vista la urgencia de su reglamentación ya que los funcionarios estatales han demostrado carecer del sentido de autolimitación presente en otros sectores laborales.

Sin embargo, de manera más general está claro que la burocracia estatal boliviana ha alcanzado un importante grado de discernimiento social al identificar al Estado con relaciones de dominación y de poder encubiertas por una cierta ideología del "interés común". Este paso fue posible por la presencia de los partidos de izquierda y permitió un proceso de toma de conciencia y el planteamiento de reivindicaciones en los marcos de la democratización del Estado "desde adentro": la lucha por democratizar las relaciones entre el Estado y sus funcionarios es parte de la lucha por democratizar el conjunto de la sociedad. Así, el actor burocracia pese a tener dificultad para encontrar un adversario y terrenos de lucha que tengan claras connotaciones sociales, a través de sus demandas lograron, por momentos, provocar la "visibilidad del poder" (5), al obligar a su adversario a tomar forma. Los trabajadores del Estado llevaron al terreno de lo explícito conflictos y necesidades de cambio que durante mucho tiempo los aparatos dominantes lograron ocultar.

c) Carácter de las acciones

En general se puede decir que las acciones conflictuales producidas por el sector estatal entre 1978 y 1983 no tienen un carácter único. Es evidente que el rasgo característico es la reivindicación, pero también existe una nítida y manifiesta acción política a lo largo de estos años. De la misma manera, la forma que adquieren los conflictos es muy variable, aunque la huelga (o el paro) sea el tipo dominante, hay diferencias en el grado de explosividad de las conductas y las razones que los motivaron.

Por todos estos motivos, afirmamos que la práctica burocrática es el resultado de la correlación de fuerzas e intereses que la componen y que, como es obvio, cambia según la coyuntura que se trate. Esto es algo importante de tomar en cuenta al examinar las conductas colectivas emprendidas por este actor porque permitirá explicar los notables virajes en su acción y la diversidad de respuestas que formula a los cambios producidos en la estructura. Así será posible enfocar su práctica social como el resultado de un difícil y precario equilibrio social y ya no solamente como efecto del "tradicional oportunismo de los estratos medios".

Por otra parte, este análisis no puede dejar de considerar el examen de la práctica social de los estatales con relación a la crisis. En efecto, esta coyuntura ha puesto de manifiesto el hecho de que la burocracia por su naturaleza de organización jerárquica y debido al particular tipo de relaciones entre sus diversos estratos (verticalismo, autoritarismo, prebendalismo, etc.) constituye un sistema de organización muy rígido para adaptarse sin dificultades a las transformaciones que la evolución de la sociedad boliviana y la crisis actual hacen imperativos. Este es el motivo por el cual,

en este sector social lo sindical aparece como una muy especial conjugación de lo económico y lo político.

En esto consistió la novedad de las acciones y movilizaciones de los estatales en los últimos años, y por ello también se anuncian nuevos cambios en la conducta de este sector, en la medida en que a muy corto plazo se producirán importantes modificaciones en el esquema político nacional que tendrán un impacto decisivo en el aparato del Estado y su funcionamiento.

Otro rasgo que sobresale con nitidez al observar las acciones de los empleados estatales durante estos años es la fragmentación del poder político en general y de las prácticas sociales en particular, tendencia que se acentúa con el desarrollo de la crisis y de la que no escapan las organizaciones sindicales; y por la cual cada sindicato ejerce su cuota de poder en función de sus intereses propios ante la impotencia de las autoridades. Así por ejemplo, las huelgas emprendidas por el Banco Central son un típico caso de presión bajo la forma de ejercicio del "poder de los expertos" (6) en detrimento del poder de la alta jerarquía funcional y en definitiva del Estado.

El fenómeno de fragmentación social también se manifiesta en la forma en que estallan los conflictos que por momentos escapan incluso del control de la FSTE y la CNTE, organizaciones que aún no tienen el control total del movimiento, ni la capacidad de unificar sus demandas en acciones de sentido único.

Por todo lo anotado, es posible pensar en la existencia de rasgos corporativistas que subyacen al interior de las organizaciones de la burocracia, algunas de cuyas expresiones serían las diferencias salariales, el surgimiento de sectores aristocratizados y la fragmentación de sus luchas.

d) Tendencias de la acción futura

Resulta muy difícil intentar predecir los rumbos que tomará la conducta de los funcionarios estatales en la próxima coyuntura que se abrirá a partir del mes de agosto de 1985, con la instalación de un nuevo gobierno en el país. No obstante, es posible pensar en un reaglutinamiento de las clases, fracciones y capas sociales en función de la nueva correlación de fuerzas, a partir del cual se perfila la unificación de las prácticas sociales en direcciones nuevas.

Para los trabajadores del Estado queda abierta la posibilidad de que la nueva coyuntura vea un mayor grado de correspondencia entre su creciente empobrecimiento y el comportamiento político que asuman. Por tanto, es a este nivel que se presenta el mayor desafío para la burocracia estatal boliviana: la participación en el marco de la democracia, inventando nuevos lenguajes para su acción y nuevas formas para luchar por sus intereses legítimos. Esto supone ampliar y reforzar la incipiente pero innegable corriente democratizadora del aparato estatal que alienta sus movilizaciones, pero a su vez significaría ^{modificar} el comportamiento y las orientaciones de sectores que a nivel político tradicionalmente presentaron una identificación con las capas dirigentes y desterrar de su práctica las pautas de corrupción y prebendalismo tan arraizadas hasta ahora. Es probable que esta interrogante sólo se resuelva en la medida en que la nueva identidad de la burocracia termine de constituirse y se depure, para definirla como un auténtico actor social, o se diluya y desaparezca, reasumiendo algunos rasgos que la caracterizaron en las décadas pasadas.

"Latencia y visibilidad son dos condiciones permanentes de los movimientos sociales y éstos pasan continuamente de la una a la otra. En estos

trayectos, algunos actores desaparecen, otros se forman; se consolidan procesos de institucionalización y de modernización, pero también nacen nuevos problemas y se revelan nuevos terrenos de lucha" (7).

NOTAS: CAPITULO V

- (1) "Las relaciones laborales en las empresas estatales"
A. S. Bronstein, compilador
OIT
Pág. 2
- (2) Véase "Las clases sociales" de Poulantzas en "Las Clases Sociales en América Latina" UNAM, Siglo XXI, 6ª edición, 1979.
Pág. 112 - 126.
- (3) Melucci A.
Movimenti di Rivolta, 1976
Pág. 18
- (4) Véase Oszlack O., "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal"
s/f. Bs. As. 1977
- (5) Véase Melucci A., "L'invenzione del presente", 1982
Pág. 191.
- (6) Crozier M., op. cit.
Pág. 204.
- (7) Melucci A., op. cit.
Pág. 191 (traducción nuestra).

B I B L I O G R A F I A

- Crozier Michel
"Le phenomene burocratique"
Ed. du Seuil, 1963.
- Francisco Iturraspe
"La sindicalización del sector público"
Rev. Nueva Sociedad, Ene/Feb. 1984. Venezuela
- Myrdal Gunnar
"L'etat "mou" dans les pays sous-developpés"
Rev. Tiers Monde N° 37, 1969
- Goetschy Janine
Les Theories du pouvoir
s/f.
- Touraine A.,
Las sociedades dependientes
Siglo XXI, Mexico 1976
- Spoerer Sergio
Chili: Mai 1983: reivindications corporatistes et acteurs sociaux
Problemes d'Amérique Latine N° 72, 1984.
- Las clases sociales en América Latina
Siglo XXI, 6° edición. México 1979
- Informe de coyuntura
Programa de capacitación - DESCO
Abril - Junio 1984.
- Oszlack Oscar
Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal
Doc. CEDES/GE CLACSO/ N° 8
mimeo.
- Análisis de la encuesta sobre el nivel de capacitación de los funcionarios
del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Documento N° 1,
Junio 1984.
- Anuario de Estadísticas del Trabajo 1983
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
La Paz, 1984.
- Mills Wright
La Elite del poder
Ed. Fondo de Cultura Económica,
Mexico 1973.

- Touraine A.,
Le retour de l'acteur
Ed. Fayard, 1984
- V. I. Lenin
Acerca de los sindicatos
Ed. en lenguas extranjeras
Moscú 1958
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Huelgas y paros por sectores económicos.
La Paz, 1984
- CIDRE
Banco Central, Burocracia y Crisis
Mayo, 1984
- Velasco Romero Ramiro
La democracia y el Estado
La Paz, 1984
mimeo.
- Documentos del II Congreso Departamental de la Federación Sindical
de Trabajadores del Estado
28 - 30 de julio 1983.
- Sheinbaum Bertha de
Mexico: una burocracia gobernante
Rev. Mexicana de Sociología
- Oszlack O.,
Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de
algunas experiencias latinoamericanas
CEDES Vol. 3, N° 2
Buenos Aires 1980
- Franco Guachalla Alfredo
Proyecto de Ley Fundamental del Poder Ejecutivo
Ed. Khana Cruz
La Paz, 1984
- Melucci Alberto
Movimenti di Rivolta
Ed. Etas Libri, Milano 1976
- Melucci Alberto
L'invenzione del presente
Ed. Il mulino,
Bologna 1982.
- Zabaleta René
Las masas en noviembre
mimeo

- Melucci A.,
Sistema político, partiti e movimenti sociali
Ed. Feltrinelli, 3° edición
Milano, 1982

- Las relaciones laborales en las empresas estatales de
América Latina
OIT
Ginebra, 1981.

* * * * *

LISTA DE INSTITUCIONES AFILIADAS A LA FSTE

1. Ministerio de Finanzas
2. Ministerio de Planeamiento y Coordinación
3. Ministerio de Educación y Cultura (excepto Magisterio)
4. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
5. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
6. Ministerio de Transportes y Comunicaciones
7. Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
8. Ministerio de Energía e Hidrocarburos
9. Ministerio de Minería y Metalurgia
10. Ministerio de Informaciones
11. Ministerio de Urganismo y Vivienda
12. Ministerio de Aeronáutica (excepto personal militar y asimilado a la FAB)
13. Secretaría de Integración
14. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
15. Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria - IBTA
16. Instituto Nacional de Estadísticas - INE
17. Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía - INBOPIA
18. Instituto Nacional de Preinversión - INALPRE
19. Instituto Nacional de Colonización - INC
20. Instituto Superior de la Administración Pública - ISAP
21. Instituto Nacional de Inversión - INI.
22. Instituto Boliviano de Cultura - IBC
23. Instituto Nacional de Cooperativas - INALCO
24. Instituto Departamental de Deportes - IDD
25. Instituto Nacional de Electrificación Rural - INER
26. Instituto Boliviano de Turismo - IBT
27. Instituto Nacional de Nutrición - INAN
28. Instituto Boliviano de Tecnología y Energía Nuclear - IBTEN
29. Instituto de Desarrollo Rural del Altiplano - IDRA
30. Dirección General de Telecomunicaciones - DGT
31. Dirección General de Aduanas
32. Dirección General de la Renta Interna
33. Instituto Nacional de Telecomunicaciones - INSTEL
34. Consejo Nacional de Reforma Agraria

35. Centro de Desarrollo Forestal - CDF
36. Contraloría General de la República
37. Corporación Boliviana del Café - COBOLCA
38. Corporación de Agua y Saneamiento - CORPAGUAS
39. Comité Olímpico Boliviano
40. Comité de Obras Deportivas
41. Servicio Geológico de Bolivia - GEOBOL
42. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
43. Secretaría General de Deportes y Juventudes
44. Poder Judicial
45. Prefectura del Departamento de La Paz
46. Junta Nacional de Solidaridad y Desarrollo Social
47. Academia Nacional de Ciencias
48. Museo de Etnografía y Folklore
49. Oficina Nacional de Alimentación - OFINAL
50. Servicio Nacional de Rabia y Brucelosis - SENARB
51. Servicio Nacional de Desarrollo Urbano - SENDU
52. Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades - SNDC
53. Instituto Nacional de Fomento Lanero.

* * * * *

CUADRO N°

SECTOR PUBLICO TOTAL

EVALUACION DE LOS RECURSOS HUMANOS OCUPADOS POR

DEPARTAMENTOS SEGUN AÑOS

(Número de Trabajadores)

| <u>DEPARTAMENTOS</u> | <u>1979</u> | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total General: | <u>186.837</u> | <u>193.118</u> | <u>199.962</u> | <u>204.016</u> | <u>224.435</u> |
| Chuquisaca | 9.155 | 9.463 | 9.798 | 9.882 | 10.650 |
| La Paz | 106.310 | 109.884 | 113.778 | 116.282 | 128.208 |
| Cochabamba | 16.255 | 16.801 | 17.397 | 17.678 | 19.542 |
| Potosí | 10.089 | 10.428 | 10.798 | 10.988 | 12.144 |
| Oruro | 8.034 | 8.304 | 8.598 | 8.680 | 9.255 |
| Santa Cruz | 25.410 | 26.264 | 27.195 | 27.665 | 30.670 |
| Tarija | 7.100 | 7.339 | 7.599 | 7.680 | 8.406 |
| Beni | 2.989 | 3.090 | 3.199 | 3.325 | 3.468 |
| Pando | 1.495 | 1.545 | 1.600 | 1.836 | 2.086 |

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Oficina Sectorial de Estadística

Elaborado en base al presupuesto del Sector Público -
Ministerio de Finanzas.

CUADRO N°

BOLIVIA: SECTOR PUBLICO TOTAL
RECURSOS HUMANOS POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD
SEGUN AÑOS

(Número de trabajadores)

| <u>GRUPOS DE EDAD</u> | <u>1979</u> | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total | <u>186.937</u> | <u>193.118</u> | <u>199.962</u> | <u>204.016</u> | <u>224.435</u> |
| 15 - 19 | 3.737 | 3.862 | 4.263 | 4.286 | 4.320 |
| 20 - 24 | 15.694 | 16.222 | 18.147 | 19.598 | 21.375 |
| 25 - 29 | 30.268 | 31.285 | 32.598 | 33.474 | 37.210 |
| 30 - 34 | 29.520 | 30.513 | 32.208 | 32.985 | 36.616 |
| 35 - 39 | 25.970 | 26.843 | 28.465 | 28.970 | 32.354 |
| 40 - 44 | 21.673 | 22.402 | 23.665 | 24.278 | 26.705 |
| 45 - 49 | 17.189 | 17.767 | 18.788 | 19.060 | 20.965 |
| 50 - 54 | 12.144 | 12.553 | 13.039 | 13.078 | 14.386 |
| 55 - 59 | 10.650 | 11.008 | 11.302 | 11.366 | 12.504 |
| 60 y más | 19.992 | 20.963 | 17.481 | 16.921 | 18.000 |

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Oficina Sectorial de Estadísticas.

CUADRO N°

BOLIVIA: SECTOR PUBLICO TOTAL

RECURSOS HUMANOS OCUPADOS POR GRUPOS DE OCUPACION SEGUN AÑOS

(Número de Trabajadores)

| <u>GRUPOS DE OCUPACION</u> | <u>1979</u> | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total: | <u>186.837</u> | <u>193.118</u> | <u>199.962</u> | <u>204.016</u> | <u>224.435</u> |
| Profesionales y técnicos /1 | 87.627 | 90.572 | 98.581 | 100.775 | 112.498 |
| Directores y Funcionarios Superiores | 10.836 | 11.201 | 4.799 | 5.072 | 5.610 |
| Personal administrativo | 36.433 | 37.658 | 34.394 | 35.554 | 38.975 |
| Trabajadores de los Servicios y Obreros | 51.941 | 53.687 | 62.188 | 62.615 | 67.352 |

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Oficina Sectorial de Estadística

NOTA: /1 Incluye personal docente.
Elaborado en base al presupuesto del Sector Público.
Ministerio de Finanzas.

CUADRO N°

| <u>AÑO</u> | <u>TOTAL</u> | <u>MEDICOS</u> | <u>ODONTOLOGOS</u> | <u>ENFERMERAS</u> | <u>AUX. ENFERMERIA</u> | <u>OTRAS PROFESIONES Y TECNICOS</u> | <u>P E R S O N A L</u> | |
|------------|--------------|----------------|--------------------|-------------------|------------------------|---|------------------------|------------------|
| | | | | | | | <u>ADMINIST.</u> | <u>SERVICIOS</u> |
| 1979 | 7.786 | 1.071 | 202 | 650 | 2.187 | 917 | 977 | 1.782 |
| 1980 | 8.510 | 1.152 | 212 | 687 | 2.393 | 1.209 | 974 | 1.883 |
| 1981 | 9.705 | 1.254 | 220 | 729 | 2.469 | 1.616 | 1.357 | 2.060 |
| 1982 | 9.895 | 1.292 | 222 | 737 | 2.484 | 1.679 | 1.392 | 2.089 |

FUENTE: Ministerio de Previsión Social y Salud Pública
Dirección de Estadísticas.

BOLIVIA: PERSONAL DOCENTE DE ESTABLECIMIENTOS
EDUCATIVOS POR AREA

| | PERSONAL DOCENTE | | |
|-----------------------|------------------|--------|--------|
| | 1981 | 1982* | 1983 |
| Total - URBANA RURAL | 58.025 | 60.105 | 62.275 |
| Pre-Básico | 1.909 | 1.955 | 2.002 |
| Básico | 36.562 | 38.173 | 39.857 |
| Intermedio | 8.436 | 8.637 | 8.844 |
| Medio | 7.783 | 7.935 | 8.091 |
| Sup. No Universitaria | 1.361 | 1.422 | 1.487 |
| Educación Adultos | 1.974 | 1.983 | 1.994 |
| <hr/> | | | |
| Total - URBANA | 35.647 | 36.856 | 36.115 |
| PreBásico | 1.909 | 1.955 | 2.002 |
| Básico | 16.685 | 17.526 | 18.410 |
| Intermedio | 7.000 | 7.165 | 7.334 |
| Medio | 7.212 | 7.330 | 7.449 |
| Sup. No Universitaria | 952 | 998 | 1.047 |
| Educación Adultos | 1.889 | 1.882 | 1.875 |
| <hr/> | | | |
| Total - RURAL | 22.378 | 23.249 | 24.158 |
| Pre-Básico | 19.877 | 20.647 | 21.447 |
| Intermedio | 1.436 | 1.472 | 1.510 |
| Medio | 571 | 605 | 642 |
| Sup. No universitaria | 409 | 424 | 440 |
| Educación Adultos | 85 | 101 | 119 |

* Datos estimados susceptible de variación

Elaboración: Dirección Nacional de Estadística Escolar

FUENTE: Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

III CONGRESO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO

5 - 7 Julio, 1984

Cochabamba - Bolivia

TESIS POLITICA

CARACTERISTICAS DE LA SITUACION POLITICA INTERNACIONAL: La humanidad se debate en una lucha permanente entre dos sistemas; el capitalismo y el socialismo, más de la tercera parte de la población vive bajo este último sistema, lo que demuestra el constante avance de las fuerzas progresistas y revolucionarias del mundo.

En este sentido, el movimiento obrero y popular juega cada vez más un rol fundamental tanto en los países desarrollados como dependientes y atrasados que conjuntamente con los movimientos de liberación de estos pueblos luchan por desligarse de las ataduras del imperialismo.

La victoriosa revolución cubana abre una nueva etapa en la lucha de los pueblos latinoamericanos, asimismo las luchas actuales de El Salvador por conquistar su liberación y de Nicaragua por fortalecerla imponen una nueva perspectiva en las aspiraciones revolucionarias en el Continente.

Bolivia se encuentra en la lucha por el fortalecimiento de un proceso democrático arduamente conquistado por el movimiento obrero y popular dentro de la perspectiva obrera.

La consolidación de este proceso en la perspectiva obrera y popular se hace imperativa para fortalecer la lucha de los pueblos: Uruguayo, Chileno, etc. y recíprocamente la profundización del proceso argentino, la victoria del pueblo Salvadoreño y la consolidación de la revolución en Nicaragua fortalecerán la perspectiva revolucionaria de Bolivia.

La lucha por las libertades en el Cono Sur ligadas a los intereses históricos de los trabajadores plantea la disyuntiva del avance democrático, en la perspectiva histórica de la clase obrera o ser postergada por el imperialismo. En este sentido, que el desplazamiento de las dictaduras no basta, en la medida en que las burguesías nativas pretenden encasillar esos procesos en el marco democrático burgués; es por ello que estos espacios políticos y sociales ganados a las dictaduras en la lucha por la recuperación de las libertades democráticas deben trocarse bajo el impulso obrero y popular en puentes del avance de los trabajadores, por el cumplimiento de sus objetivos históricos.

ANALISIS NACIONAL:

BOLIVIA PAIS CAPITALISTA DEPENDIENTE Y ATRASADO.-

Bolivia es un país capitalista dependiente del imperialismo especialmente del imperialismo norteamericano, es también un país atrasado debido al bajo nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas. La dependencia y el atraso constituyen los aspectos más saliente de una estructura económico-social predominantemente capitalista, sobre todo en el ámbito rural.

La estructura capitalista de Bolivia es el resultado de un proceso desigual de acumulación lento y contradictorio, que comienza a finales del Siglo pasado y se extiende hasta nuestros días, los sectores externos e internos que se componen están hoy relativamente vinculados entre sí, a pesar de que históricamente se formaron en épocas diferentes (conformando una oligarquía dependiente).

El sector capitalista externo surgió como consecuencia del desarrollo de la minería, de la plata primero, del estaño después. Fue impulsado en sus índices por empresarios nacionales, aunque bien pronto se ensambló con el capital financiero internacional, convirtiéndose en una especie de enclave extranjero en el conjunto de la economía boliviana.

Al comienzo este sector desarrolló sus actividades en los marcos de la dependencía al imperialismo inglés, pero ya alrededor de la tercera década del presente Siglo tal situación; se hizo más patente con referencia a los Estados Unidos, cuyos banqueros habían pasado a ser los principales prestamistas del Estado boliviano. Subordinado al mercado mundial capitalista, el sistema productivo externo deformó la economía y puso serias trabas al desarrollo del país.

En manos de un puñado de aligarcas, los llamados varones del Estaño, aliados incondicionalmente de los capitalistas extranjeros y los terratenientes feudales, se favoreció el saqueo de los recursos naturales y la explotación de los trabajadores bolivianos.

El sector capitalista interno empezó a constituirse en los años treinta y durante la coyuntura creada por la segunda guerra mundial, los portagonistas de esta transformación, débil y poco significativa en el conjunto económico nacional, fueron capitalistas bolivianos en su mayor parte estimulados todos ellos por la concesión de divisas bajo el régimen de cambios diferenciales.

A lo largo de este proceso se fue conformando el proletariado boliviano minero, fabril, ferroviario, etc. poco numeroso evidentemente, pero erigido desde un principio en el abandonado más consecuente de las aspiraciones revolucionarias de todo el pueblo.

Se ampliaron asimismo, en alguna medida las capas medias de la población urbana. La revolución del 9 de abril modificó la fisonomía feudal-burguesa del país, generando cambios relativamente profundos en la estructura económico-social.

En el curso de la revolución del 9 de abril ante la inexistencia de una sólida vanguardía política de la clase obrera la pequeña burguesía desde las filas del MNR condujo la lucha antimperialista y antifeudal por la vía del desarrollo del capitalismo dependiente, articuló sus propias aspiraciones con los planes de la fracasada "Alianza para el progreso" y pasó a convertirse en un instrumento del imperialismo en Bolivia.

Esta tendencia se hizo aún más patente en el período de la restauración Barrientista época en la cual la burguesía ni siquiera pudo ejecutar un mínimo programa de sustitución de importaciones, sino se limitó a reprimir el movimiento obrero y popular y profundizar la política de concesiones al capital oligárquico financiero.

Con la ascensión de los gobiernos populares de Ovando y Tórrez, donde se nota un avance de las fuerzas populares en contra del imperialismo y sus intereses, este período constituye un verano muy corto que es nuevamente sustituido por el golpe fascista de Banzer.

Queda establecido que históricamente la revolución del 52 ha devenido en un tipo de acumulación basado en la transferencia del excedente económico del sector público a la clase dominante, la crisis estructural y el grado de dependencia no permitió un desarrollo capitalista tradicional basado en la super-explotación de

la fuerza de trabajo ni tampoco la consiguiente consolidación como clase burguesa; para tal efecto acudió a formas de acumulación negras de capital; cupos; con trabando y narcotráfico.

El movimiento obrero y popular boliviano ha venido desarrollando históricamente un proceso de acumulación de conciencia clase que se refleja en su alejamiento de las posiciones ideológicas del nacionalismo que se expresa en su participación en primera línea y a momentos hegemónica en la definición de coyunturas decisivas en la historia de nuestro país. La lucha de clases en el país nos muestra un movimiento obrero que a partir del fenómeno del 52 supo encontrar en términos sindicales su eje de acumulación orgánica.

El nacimiento de la COB bajo el principio de que "la emancipación de los trabajadores será obra de ellos mismos", señala el camino de independencia de clase que primará en el movimiento obrero boliviano que no llega a plasmarse en una dirección política porque el movimiento obrero y popular también es objeto de la crisis, de las arremetidas de las fuerzas de dominación del imperialismo y sus intermediarios nacionales.

La dictadura de Banzer ocasionó la agudización de las contradicciones inherentes a la crisis estructural del estado capitalista boliviano, se produjo un excesivo endeudamiento externo que actualmente el imperialismo trata de cobrar al pueblo sumiéndoselo en el hambre y la miseria, permitió crecer y consolidar a los sectores terciarios de la economía en el sector comercial importador y en el ámbito financiero de la banca privada nacional.

Otro sector favorecido fue el autotransporte sector estratégico en la economía al igual que la mal llamada minería mediana y la agroindustria oriental. Implementó la desnacionalización de los hidrocarburos exacerbando el saqueo de nuestros recursos naturales. Por otra parte, sectores del pueblo trabajador como el nuestro logran estructurarse en organizaciones sindicales posibilitando la incorporación de la clase media a la máxima organización laboral; la COB.

Además el campesinado que culminó el rompimiento con el nacionalismo revolucionario y se planteó una organización independiente de esta ideología pequeño burguesa, para asumir su rol como aliado de los obreros, en la incorporación como CSUTCB a nuestra entidad matriz.

Son pues sectores importantes de la sociedad que se van articulando bajo la dirección proletaria y que tienen un potencial de convocatoria y movilización importante dentro del movimiento popular, razón por la que la clase dominante se opone a nuestra sindicalización.

CLASE OBRERA Y DEMOCRACIA:

1. Los límites democráticos

Lo que no pudo conseguir el pueblo en tres elecciones; lo obtuvo en 1982 con su masiva y unitaria movilización. Los límites de las urnas se superaron con la lucha en las calles. Se repetía así una constante historia de las últimas décadas, es decir que correspondió nuevamente a la clase obrera, sus aliados y el movimiento popular ser los abanderados y protagonistas de la recuperación democrática. Y, al mismo tiempo, la burguesía se mostraba incapacitada para dirigir la recuperación de su propia institucionalidad formal de clase. Finalmente, en esta coyuntura se volvió a comprobar que, si la clase dominante se ha habituado

a subvertir su misma modalidad de dominio democrático para utilizar preferentemente las formas de dominación, violenta e ilegal, ésto no evita que pueda usufructuar los espacios democráticos ganados por las masas y utilizarlos en su beneficio.

La restitución de un proceso constitucional lleva implícito que el movimiento obrero y popular no ha conseguido la suficiente acumulación que le permita plantearse la materialización inmediata de su propia opción de poder. Esto sucedió en octubre de 1982, con la particularidad de que el equilibrio inestable de fuerzas que supone en Bolivia todo proceso democrático, se inclinaba desde un inicio hacia el campo de los enemigos del pueblo trabajador. Dos eran los aspectos centrales que les otorgaban al imperialismo y a la oligarquía una ventaja sobre el pueblo trabajador en la carrera de acumulación de fuerzas que se da en las situaciones democráticas.

- 1° el desarrollo y aceleración de la crisis económica que, en su evolución había creado las condiciones para el desenvolvimiento de una crisis nacional general.
- 2° El carácter practicista, contradictorio y con predominio ideológico de las posiciones pro-burguesas del frente político udepista que se hizo cargo de la conducción del proceso democrático.

2. El derrumbe económico y político

La historia ha enseñado a la clase obrera y sus aliados que la lucha de recuperación democrática es una obligación y necesidad para adelantar en el camino de sus propios fines históricos.

En situación de crisis, los impedimentos orgánicos del crecimiento de la democracia burguesa se convierten en poderosas fuerzas que tienen a abreviar la duración de la situación democrática.

La UDP jamás tuvo posibilidad alguna de enfrentar exitosamente desde el punto de vista de los intereses populares, los desafíos que suponía dirigir un proceso democrático en medio del desarrollo de la crisis nacional general. Se lo impedía la ausencia de la hegemonía de los intereses de la clase obrera. Conduciéndose en forma errática, por momentos empujada por la presión de las masas, para luego ceder al chantaje de la oligarquía y el imperialismo norteamericano, la UDP nunca se desembarazó del históricamente superado modelo nacionalista revolucionario de construir un perdurable sistema democrático de carácter irremediablemente burgués. En lo económico, el frente gubernamental jamás fue más allá de atenuar la renegociación de la dependencia del país y por tanto su promesa de liberación nacional nunca fue más que frases.

Así enmarcados en disputas internas, los miembros del frente udepista se convirtieron en protagonistas de mezquinos torneos burocráticos de cuotas de poder, expresión de la lucha de clases interna.

3. Los intentos populares de recuperación

La trayectoria cada vez más rechazante del Gobierno, fue resistida por las masas trabajadoras que intentaron recuperar la iniciativa política para inclinar en su favor el curso de los acontecimientos.

En marzo de 1983, la COB definió que el contenido popular del proceso democrático debía verificarse por la "participación preponderante de los trabajadores en los centros de decisión económica y política".

La intervención de las instalaciones de COMIBOL por la Federación de Mineros, inauguró el camino de la Co-gestión Obrera y Mayoritaria, que se convertía en un poderoso recurso para acumular y en el esbozo de nuevas y superiores formas que deban desarrollarse plenamente dentro de un proceso revolucionario.

El 2º Congreso Nacional Campesino reclamó como su principal reivindicación el co-gobierno con la participación de la COB y la CSUTCB.

Los anteriores, fueron los principales esfuerzos que realizaron las masas para rectificar y profundizar el proceso democrático. Estos históricos intentos junto con la formulación del Plan Económico Social de Emergencia de la COB y el Proyecto de Ley de la CSUTCB indican que las masas trabajadoras bolivianas han alcanzado un elevado nivel de conciencia política que les ha permitido crear métodos salariales, ricos y genuinamente propios para utilizar todas las posibilidades democráticas en provecho de una acumulación revolucionaria.

La mayor parte de las organizaciones política no alcanzaron a comprender la profundidad y proyección de estas iniciativas de las masas, por lo que no encontraron una herramienta que les impulse, coordine y organice sistemáticamente. Esta falla, contribuyó a que el Gobierno pudiera evadir, postergar y burlar los grandes intentos de rectificación revolucionaria que partiera del campo popular.

La táctica popular de profundización democrática no significa que la clase obrera y el movimiento popular renuncien a su lucha por su propio poder, la acumulación de fuerzas no es un fin en sí mismo, sino el requisito para la apertura revolucionaria.

Las irrupciones populares en los aparatos del Estado, tal como sucede en la co-gestión obrera mayoritaria en COMIBOL, no puede sustituir, sino más bien fortalecer la perspectiva popular de construir su propio poder revolucionario. Eso no será posible sin la destrucción del aparato de dominación oligárquico-imperialista.

La experiencia prueba inequívocamente, que ésa es la orientación de la lucha democrática de las masas boliviana, es por ello que sus enemigos fundamentales, la oligarquía y el imperialismo temen tanto a la apertura de espacios democráticos populares en nuestro país.

La suerte del proceso democrático, su continuidad y su profundización, depende de que el gobierno cumpla y efectivice los convenios suscritos con la COB, lo que es lo mismo decir que revise por completo su política económica.

Dilatar o postergar su cumplimiento de esos convenios, además de continuar el alejamiento gobierno-movimiento popular, es la vía más directa de desestabilizar la democracia.

Vaciando el contenido popular al proceso democrático, divorciado el gobierno de los trabajadores y obligados estos últimos a movilizarse en defensa de su economía, los intentos desestabilizadores y regresivos se pondrán a la orden del día.

Eso fue precisamente lo que ocurrió el pasado sábado, 30 de julio, cuando se inicio un operativo golpista con el secuestro del Presidente Siles. Si bien ese intento fracasó, lo probable es que se produzcan otros en la medida en que el gobierno no rectifique de manera profunda la política e identifique, desmantele y castigue a los paramilitares y golpistas.

Los trabajadores del Estado, junto a todo el pueblo rechazamos y rechazaremos todo intento golpista, venga de donde venga.

Sobre el problema de la descentralización administrativa, los trabajadores del Estado advertimos que trata de ser manejada como elemento descentralizador y desarticulado de la unidad nacional por parte del Comiteísmo, producto de las fuerzas derechistas, si bien se reconoce que es una necesidad en el plano administrativo consideramos que su implantación deberá responder fundamentalmente a los intereses populares que lograrán su nuevo ámbito de participación protagónico.

El derrocamiento del Gobierno de la UDP no es una consigna correcta, pero sí lo es la derrota de sus paquetes económicos antipopulares.

La disputa por la orientación económica del país, es una disputa política. Por esa razón las masas trabajadoras precisan de una herramienta de conducción política, con su programa antioligárquico y antimperialista como única solución obrera y popular a los problemas de la crisis, que nos permita liquidar al fascismo, preservar y ampliar nuestras conquistas democráticas en la perspectiva de los intereses de la clase obrera.

PLATAFORMA DE LUCHA:

A NIVEL INTERNACIONAL.-

Los trabajadores del Estado Boliviano manifestamos nuestra adhesión a los principios fundamentales de respetar a la soberanía, a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

- En el plano internacional nos solidarizamos con la paz mundial, el progreso social y el socialismo.
- Reafirmamos nuestro apoyo a los pueblos que luchan contra el imperialismo, el colonialismo, el racismo y contra toda forma de opresión, explotación y discrimination.
- Respalamos vivamente a los combatientes salvadoreños, guatemaltecos, portorriqueños, palestinos, libaneses y namibios, en su lucha por la liberación económica, política y social de sus pueblos.
- Somos solidarios con Cuba, Nicaragua y sobre quienes se ciernen renovadas agresiones y amenazas de ocupación instrumentada por el imperialismo.
- Apoyamos asimismo, la infatigable lucha que libran los pueblos hermanos de Uruguay, Chile, Paraguay y Brasil, para recuperar la libertad y la democracia de sus naciones.

A NIVEL NACIONAL.-

- Ratificamos nuestra alianza con la clase obrera y los campesinos en torno a la COB y CSUTCB y reconocemos su tesis política.
- Ratificamos la defensa del proceso democrático en la perspectiva de consolidar nuestras libertades político-sindicales, en función de los objetivos históricos de la clase obrera.
- Exigimos el cumplimiento del gobierno de los compromisos contraídos con la COB.
- Afectar los intereses de la oligarquía comercial y financiera con la estaización de la minería mediana, la agroindustria, la banca privada nacional y el autotransporte.
- Nacionalización de la banca internacional.
- Derogatoria de la Ley de Hidrocarburos.
- Monopolio estatal del comercio exterior.
- Moratoria de la deuda externa.

PLANO SECTORIAL.-

- Apoyamos y somos los directos interesados por la moralización real de la Administración Pública.
- Exigir al Senado controlado por los partidos de derecho ADN, MNR y FRI. (Zamora) la inmediata derogatoria del Art. 104 de la Ley General del Trabajo.

POR EL PRESIDIO DEL III CONGRESO NACIONAL DE TRABAJADORES
DEL ESTADO

Yuvel Soria
PRESIDENTE

Augusto Siles
VICE PRESIDENTE

Lenny Gutierrez
1er. Secretario

Blady Gorena
2do. Secretario

Germán Lazarte
VOCAL

Cochabamba, 7 de julio de 1984.

ARCHIV Actores en la ciudad de L
350.08(84) A 7

c.1

34970



101989