

*Stoessel, Soledad*

## Estado y representación política durante el ciclo postneoliberal: el vínculo entre poder gubernamental y transportistas en Argentina, Bolivia y Ecuador

Tesis presentada para la obtención del grado de Doctora en Ciencias Sociales

*Director: Retamozo, Martín*

*Stoessel, S. (2017). Estado y representación política durante el ciclo postneoliberal: el vínculo entre poder gubernamental y transportistas en Argentina, Bolivia y Ecuador. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1568/te.1568.pdf>*

Información adicional en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE POSGRADO

**“Estado y representación política durante el ciclo postneoliberal:  
el vínculo entre poder gubernamental y transportistas en Argentina,  
Bolivia y Ecuador”**

**SOLEDAD STOESSEL**

Tesis presentada para la obtención del grado de  
DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES

**Director: Dr. Martín Retamozo**

La Plata, Febrero 2017

## INDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	4
<b>RESUMEN</b>	6
<b>ABSTRACT</b>	7
<b>PRESENTACIÓN</b>	8
<b>INTRODUCCIÓN</b>	11

### **CAPÍTULO I**

<b>Estado, poder gubernamental y sociedad: enfoques teóricos de las mediaciones socio-políticas.</b>	25
I.I. Mediaciones socio-políticas: aproximaciones contemporáneas.	27
I.II. El (neo)institucionalismo: el Estado como agencia productora de legalidad y de gobernabilidad.	27
I.III. El Estado (capitalista) en las discusiones marxistas.	29
I.IV. Enfoques estado-céntricos: sociología histórica y estudios sobre corporativismo.	33
I.V. El pasaje hacia un neomarxismo “heterodoxo”: selectividad estratégica y proyectos hegemónicos del Estado.	42
I.VI. El enfoque estratégico-relacional de Jessop.	46
I.VII. Estado como terreno sistémico y locus de estrategias.	47
I.VIII. La dimensión paradójica “todo-parte” del Estado.	50
I.IX. ¿Cómo estudiar los Estados “realmente” existentes? Proyectos hegemónicos y representación política como dimensiones de análisis.	51
I.X. Breve interludio acerca del Estado en América Latina.	54
I.XI. Primer momento: centralidad del Estado, como productor de la sociedad y como relación social contradictoria	55
I.XII. Segundo momento: la hegemonía anti-estatista.	61
I.XIII. Algunas precisiones sobre la categoría de representación política: más allá de los partidos políticos.	66

### **CAPÍTULO II**

<b>“Giro a la izquierda” y post-neoliberalismo en América Latina.</b>	80
II.I. Las izquierdas latinoamericanas en el poder político.	82
II.II. Las querellas en torno al post-neoliberalismo y el retorno estatal.	89
II.III. Crisis de representación, reposicionamiento del Estado y reconfiguración de las mediaciones socio-estatales.	101

### **CAPÍTULO III**

<b>Crisis del neoliberalismo y reconfiguración hegemónica en la Argentina post-2003.</b>	111
III.I. Retirada del Estado, consolidación del neoliberalismo y quiebre de la representación política.	112
III.II. El kirchnerismo como sujeto de la reconfiguración hegemónica.	121
III.III. Conflictividad social y formas de mediación socio-política en la Argentina postneoliberal.	126

III.IV. 2008-2014: de la recomposición de la iniciativa nacional-popular al entrapamiento hegemónico.	132
---	-----

## **CAPÍTULO IV**

<b>Kirchnerismo y transportistas: del enamoramiento a la ruptura radical.</b>	137
IV. I. Debates en torno a la revitalización sindical argentina.	138
IV.II. Los ¿ganadores? del neoliberalismo: antecedentes, organización sindical y lugar de los transportistas en la Argentina.	143
IV.III. Kirchnerismo y transportistas: de un régimen de representación multidimensional al progresivo debilitamiento de la representación política.	152
IV.IV. Ampliación de la representación política corporativa.	155
IV.V. En procura del 33% nunca alcanzado: tensiones de la representación parlamentaria.	165
IV.VI. Del debilitamiento de la representación corporativa y parlamentaria a la procura del “salto a la política”.	173
IV. VII. Intereses sectoriales y conflictividad: del inicial esquema de gobernabilidad al nuevo ciclo de movilización social.	178

## **CAPÍTULO V.**

<b>De la “democracia pactada” y de mercado a la hegemonía postneoliberal del MAS en Bolivia.</b>	191
V.I. “Democracia pactada” y de mercado.	192
V.II. Ciclo de movilización y resistencia anti-neoliberal en Bolivia.	202
V.III. El salto a la política: emergencia del Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblo-MAS.	205
V.IV. La “Revolución Democrática y Cultural” liderada por Evo Morales	209
V.V. Relaciones socio-estatales: transición post-constituyente, decisionismo del MAS y conflictividad socio-política.	216

## **CAPÍTULO VI.**

### **El gobierno del MAS y los transportistas en Bolivia.**

<b>Entre la autonomía sindical y la participación orgánica en el proyecto político.</b>	223
VI.I. La organización del transporte público boliviano y su práctica política durante el ciclo neoliberal.	225
VI.II. El transporte boliviano y su lugar en el modelo de desarrollo.	232
VI.III. Transportistas y gobiernos durante el neoliberalismo boliviano.	234
VI.IV. Transportistas en tiempos de retorno estatal en Bolivia: ¿nuevo régimen de representación política?	240
VI.V. Lógicas de representación política en el vínculo entre los transportistas y el gobierno de Evo Morales.	242
VI.VI. Intervención estatal en la gestión de los intereses gremiales: ¿esquemas de gobernabilidad o ampliación hegemónica?	261

## **CAPÍTULO VII**

<b>De la “larga y triste noche neoliberal” a la Revolución Ciudadana en Ecuador.</b>	279
VII.I Crisis económica e inestabilidad política durante el neoliberalismo en Ecuador.	279
VII.II. Hacia el Ecuador post-neoliberal: reposicionamiento del Estado durante la “Revolución Ciudadana”.	287
VII.III. Transición post-constituyente, recuperación de capacidades estatales y emergencia	

de un nuevo ciclo de conflictividad política.	291
---	-----

## **CAPÍTULO VIII**

<b>Estado y representación política en el Ecuador contemporáneo: el vínculo entre los transportistas sindicalizados y la revolución ciudadana.</b>	304
VIII. I. Sindicalismo y Estado en la literatura ecuatoriana.	305
VIII.II. “El poder del volante” en tiempos de neoliberalismo.	311
VIII. III. “Los choferes ya no somos Dios”: transportistas y gobierno durante la Revolución Ciudadana.	318
VIII.IV. Del gremio al movimiento político. La creación de CONDUCE.	329
VIII.V. Del movimiento político al Parlamento.	334
VIII.VI. Gestión política de las demandas: “pax social” por subsidios.	338

## **CAPÍTULO IX.**

### **Conclusiones analíticas.**

<b>Estado y representación política como campos de disputa.</b>	
<b>Transportistas y gobiernos postneoliberales en perspectiva comparada.</b>	348
<b>IX. I. Proyectos hegemónicos y estrategias políticas.</b>	350
IX.II. Selectividades del Estado: arquitectura, capacidades y autonomía.	354
IX. III. Regímenes de Representación Política: una radiografía del vínculo transportistas-gobiernos durante el ciclo postneoliberal.	358
IX. IV. Articulaciones, desplazamientos y tensiones de la LRP.	362
IX. V. Agenda de investigación a futuro.	368

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	371
---------------------	-----

<b>ANEXOS</b>	409
---------------	-----

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación es el resultado del acompañamiento colectivo de una inmensa cantidad de personas e instituciones. En primer lugar, sin el financiamiento del CONICET así como los espacios abiertos por la Universidad Nacional de La Plata esta investigación no hubiera sido posible. También agradezco a la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación por la formación académica que me ofreció y por hacerme sentir siempre en casa.

Mención especial para Martín Retamozo, maestro y guía. Por su paciencia, su comprometida dedicación con la dirección de esta tesis y su lectura atenta. Por la apertura de espacios con tanta generosidad.

A mis hermanas y mi mamá. Siempre tan pendientes de mí, de esta tesis, por su contención durante estos años de largos viajes, por sus brazos enormes al volver, por sabernos siempre juntas. Esta tesis va dedicada a mi querido viejo, infinito. Porque de algún modo sé que me transmitís fuerzas y también sé que estarías orgulloso de mí.

A mis compañerxs del Centro de Investigaciones Socio-Históricas: a Gabriel, Antonia, Belén, Rocío, Olga, por las discusiones, las fundamentales distracciones y su acompañamiento a la distancia.

En Ecuador quiero agradecer especialmente a Marcelo Ortega, gran conocedor del tema de esta investigación, por su disposición a conversar conmigo y responder mis largos correos. A Jacques, Diego Vintimilla, Flor Pagliarone, Nicolás Reyes por haber colaborado con distintos contactos para entrevistar. A las compañeras del Grupo de Estudios del Trabajo de FLACSO-Ecuador, por sus valiosos aportes. Al gordo, Libertad, Julio, Marce: fundamentales presencias en la mitad del mundo. Mención muy especial para Eugenio Paladines, gran compañero que muy pronta e injustamente se nos fue. Con su pregunta tan atinada comienza esta investigación a la que colaboró con varios datos. Es mi pequeño homenaje para vos, Euge.

Los aportes de Virginia Quiroga para contactar a distintos dirigentes y funcionarios en Bolivia fueron claves. A Manuel Canelas, por su generosidad y hospitalidad durante mis días en La Paz. A Oscar Vega, Amaru Villanueva, Juan Carlos Pinto, Katherine Salamanca, Jorge Viaña. A Ángela Oyhandy y Carlos Ernesto Ichuta por facilitarme algunos contactos en Bolivia.

A Alejandro Paladines, Anto Ruscelli, Andrés Durán y Emma Rada por su colaboración para el manejo inabordable de los archivos y fuentes en los tres países donde se desarrolló esta investigación.

A Laura, Lucía, Charly, argentinos en Wuppertal. Gracias por el último empujón. Estancia inolvidable.

A mis amigxs de la vida que siempre están ahí. Teco, Gudy, Debi, las Agus, Aye, Magui, Rodrigo, Euge, Cami, Mariela, Andrés. Por recibirme siempre con tantas ganas, abrazos y preguntas.

A K, eterno compañero. Inspiración, impulso, lucidez.  
Por no soltarme la mano ni un solo día desde que todo comenzó.

Soledad Stoessel  
Wuppertal, Febrero 2017

## **RESUMEN**

Esta tesis busca aportar al campo de estudio de los procesos políticos que emergieron en América Latina como parte del “giro a la izquierda”. Los gobiernos kirchnerista en Argentina, el de Evo Morales en Bolivia y el de Rafael Correa en Ecuador reposicionaron al Estado como terreno estratégico desde donde apuntalar un proyecto político superador del núcleo duro del neoliberalismo. Para ello, tuvieron que restituir las relaciones socio-políticas con distintas fuerzas sociales.

Esta investigación cualitativa y empírica se concentra en el estudio del específico nexo construido entre estos gobiernos y las organizaciones sindicales del transporte en tanto referente empírico desde el cual indagar en la cuestión del Estado y la representación política. Los sindicatos del transporte, actores sociales con una fuerte capacidad de veto y de movilización social, desafiaron al poder gubernamental al buscar mayores espacios de participación e influencia política. Los gobiernos, por su parte, activaron un conjunto de lógicas de representación política para gestionar el campo movilizado de los intereses y demandas de estas organizaciones sindicales para garantizar gobernabilidad y ampliar las bases sociales de sus proyectos políticos.

El estudio comparativo de esta mediación socio-política contribuyó a iluminar dos aspectos de los vigentes procesos políticos: por un lado, el alcance de los proyectos políticos para reconfigurar al Estado y ampliar sus márgenes de autonomía; por otro, la construcción de “regímenes de representación política” que produjeron determinados efectos en la dinámica política y en el campo de acción política de las fuerzas sociales.

## **PALABRAS CLAVES**

Estado; Postneoliberalismo; Regímenes de Representación Política; Sindicatos de Transporte



## **ABSTRACT**

The aim of this thesis is to contribute to the study of the political processes set within the “turn to the left” framework in Latin America. The Kirchnerist governments in Argentina, the Evo Morales’ government in Bolivia and the Rafael Correa’s government in Ecuador placed the state as a strategic field from which underpin a political project that breaks the hard core of neoliberalism. For that purpose, these governments had to restore the social and political relationships with different social forces.

This qualitative and empirical research focuses on the study of the specific link between and the transport trade unions as an empirical referent, which enables to analyse the problem of the State and the political representation. These trade unions, which are social actors with a great power of veto and the capability for social mobilization, challenged the state power by seeking more spaces of participation and political influence. The governments activated different logics of political representation in order to deal with the trade unions’ demands, to gain governability and to expand the social basis of these projects.

The comparative study of this social and political mediation enlightened two aspects of the current political processes: on the one hand, the capacity of the political projects to reconfigure the state and to broaden its autonomy; on the other hand, the construction of “regimes of political representation” which produced effects on the political dynamics and on the social forces’ political action.

## **KEY WORDS**

State; Postneoliberalism; Regimes of Political Representation; Transporte Trade Unions

## PRESENTACIÓN

“¿Así que vas a estudiar a los “mimados”, a los “ingobernables”? fue una pregunta que se repitió en los tres países que constituyeron el espacio geográfico de esta investigación: Argentina, Bolivia y Ecuador. Dicho interrogante de personas entendidas en el tema que luego serían informantes claves de este trabajo acentuaba mi interés por sumergirme en el pantanoso terreno de la representación política y su lugar en la estatalidad latinoamericana contemporánea a través de un caso particular de estudio: la relación entre los gobiernos postneoliberales y los transportistas sindicalizados. Tal interés se agudizaba aún más cuando, al zambullirme en él, descubría su insospechada vacancia académica y, de modo inverso, su prominente lugar en las primeras planas de los periódicos de estas naciones ante los conflictos políticos e incesantes reclamos por parte de los gremios del transporte. Dicho interés terminó por devenir en una suerte de irreversible fascinación al conocer que tanto en el país conosureño como en los andinos los dirigentes sindicales del transporte eran simultáneamente diputados, funcionarios públicos y líderes políticos (o al menos, procuraban serlo) e incluso portaban un discurso inscrito en la matriz nacional-popular que estos gobiernos abanderaban aunque sin haber formado parte, originalmente, de los bloques políticos que habían llegado al poder.

Fue en ese contexto que adopté la decisión de ahondar en esta temática desde una perspectiva comparativa para dar cuenta del modo en que se había fraguado el vínculo entre estos gobiernos que han conducido el ciclo postneoliberal en la región (como los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador) y los sindicatos de transporte a nivel nacional. Especialmente, me interpelaba saber cómo estos gobiernos, que habían reposicionado al Estado y procurado devolverle cierto margen de autonomía política para implementar un proyecto superador del neoliberalismo, habían construido y gestionado la representación política de este actor social que exhibía a leguas un altísimo poder de movilización social y una enorme capacidad para trastocar el flujo de la economía. Asimismo, lejos de

procurar permanecer ajenos al terreno estatal, estos sindicatos buscaban atravesarlo a través de una serie de estrategias, dinámicas de participación y discursos.

Por otro lado, la constante reprobación por parte del estrado liberal de los “populismos voraces de las mediaciones sociales y las instituciones” colocaba sobre mi un manto de duda cuando me insertaba cada vez más en el estudio de esta problemática que señalaba un entreverado juego de formas de mediaciones socio-estatales y complejos procesos de representación política en el marco de estos gobiernos catalogados como populistas. En esta misma línea, también me llamaba la atención que los debates en boga en torno a la engañosa dicotomía entre “autonomía o institucionalización” de la acción colectiva obturaban la posibilidad de visualizar que ambas dimensiones de la dinámica de las organizaciones o movimientos podían convivir, no sin conflictos, en los procesos de representación política, como era el caso de los transportistas en los países latinoamericanos. Por último, la reiterada literatura desde el prisma “corporativista” -disputando el podio con el “populista”- parecía empujarme, casi inercialmente, a entender este específico problema como una cuestión clásica de intercambio corporativo. Sin embargo, tal como nos ha enseñado el profesor Hugo Zemelman, la construcción de conocimiento no deviene de la investigación de un categoría teórica ya conocida sino de lo que se pretende nombrar con dicha categoría, ese “algo” que aún no ha sido indagado; de la capacidad de no precipitar juicios y de atreverse a pensar en contra de las nociones cómodas que nos sostienen teóricamente; aunque, finalmente, regresemos a ellas.

En este contexto y en diálogo con estos debates, esta investigación se orientó, entonces, a conocer cuáles eran las lógicas de representación política que habían configurado el vínculo entre los transportistas sindicalizados y estos gobiernos; y qué efectos se activaban cuando esas lógicas dejaban de operar o lo hacían atenuadamente. De esta forma, se podía dar cuenta de un problema mayor, que es la construcción estatal (tanto su morfología como su capacidades) y su lugar en la conformación, dinámica y alcance de dichas lógicas de representación. De este modo, Estado y representación política se volvieron los ejes centrales de este

estudio de casos.

Tal como el lector puede intuir, la problematización de este tema y su delimitación espacio-temporal significó un arduo -y aún más inspirador- trabajo de campo. Mis largas y alternadas estadías en La Paz, Quito y La Plata durante casi tres años me permitieron descubrir, siempre con la lente comparativa, el mundo que estaba estudiando. La progresiva revelación de ciertas aristas claves del fenómeno en un caso nacional me estimulaba a continuar profundizando en él, pero al mismo tiempo lucía ante mi como una ineludible y laboriosa exigencia: me obligaba a volver al estudio de los otros casos, que yo creía haber concluido, para incorporar esa nueva arista. En ese caso, reaparecía Zemelman con su tranquilizador recordatorio de que lejos de constituir un obstáculo, las inclusividades crecientes de niveles de realidad contribuían a especificar el problema a investigar y a evitar reducir el objeto de estudio a una delimitación auto-impuesta, al clásico “recorte” de la investigación que nos enseñan en cursos de metodología y seminarios de tesis. Dichas inclusividades implicaban, en términos fácticos, regresar a los “lugares de los hechos”, en un “ida y vuelta” que no acababa, para entablar, otra vez, prolongadas conversaciones y entrevistas con informantes claves, dirigentes sindicales y funcionarios estatales así como confinarme durante horas en bibliotecas o centros de documentación para recabar nueva información. La dificultad que entrañaban estos desplazamientos se reforzaba por la multiplicidad de temporalidades -personales, institucionales, políticas- superpuestas, contradictorias, discontinuas, que nos atravesaban a todos los involucrados en esta investigación.

En este marco, en las siguientes páginas el lector se encontrará con el proceso y los resultados de un trabajo empírico que pretende aportar al conocimiento de un fenómeno clásico de la sociología política, pero no por ello menos actual, como es el Estado y los procesos de representación política desde una perspectiva comparativa.

## INTRODUCCIÓN

Hacia fines del siglo pasado y principios de éste, se inauguró en América Latina una etapa caracterizada por el acceso al poder gubernamental de coaliciones, movimientos y partidos políticos que imprimieron un “giro a la izquierda” en diversos países de la región, como Argentina, Bolivia y Ecuador. Gran parte de la literatura acuerda en que uno de los aspectos que define a estos gobiernos fue la recuperación de las capacidades estatales minimizadas durante décadas de implantación del modelo neoliberal (Thwaites Rey, 2009). Estos gobiernos buscaron ampliar los márgenes de autonomía estatal respecto a distintos “conjuntos económico-sociales de la sociedad civil así como de las fracciones o clases dominantes” (Poulantzas, 1976, p. 120). El apuntalamiento de la autonomía para determinar la agenda pública, redistribuir la riqueza y promover la inclusión social ha sido un elemento clave en la disputa política abierta durante este ciclo (Ramírez Gallegos, 2010). Existe cierto consenso en la academia según el cual dicho posicionamiento estatal trastocó los patrones de interacción socio-política con heterogéneos actores sociales, generando la activación de diversos e intensos conflictos socio-políticos. Luego de largos períodos de crisis de representación política, especialmente aquella vehiculizada a través de los partidos políticos, la centralidad de las capacidades y poder del Estado resituaron las formas de representación política de los diversos actores y sujetos sociales. El modo en que el campo de la representación política se reconstituyó asumió distintas especificidades según las fuerzas sociales involucradas en el vínculo de representación así como los contextos cambiantes.

Esto no respondió a la simple voluntad política de los que ocupan el poder gubernamental de otorgar representación política e incluir políticamente a determinados actores sociales, ni a las estrategias que éstos idearon para ganar en poder social, económico o político y de esta forma satisfacer sus reivindicaciones. La forma en que los gobiernos se vinculan con determinados sujetos e identidades, en detrimento de otros, así como la activación de determinadas estrategias políticas “desde abajo”, por encima de otras, se asocia a un conjunto de posibilidades y restricciones que se fraguan al calor de los procesos socio-políticos situados

espacial y temporalmente y que se inscriben en el terreno estatal.

Las herencias institucionales, las matrices de poder social legadas, las condiciones estructurales-materiales que han moldeado determinado modelo de desarrollo, devienen en “selectividades estratégicas” que atraviesan al Estado y que delinean el campo de acción de los distintos actores, incluida la clase gobernante, para lograr disputar el orden social y su lugar en él (Jessop, 2016). Más adelante volveremos sobre esta noción que será central en nuestra investigación porque permite comprender por qué no todos los momentos históricos están igualmente abiertos al cabal reconocimiento de la totalidad de los actores sociales, sus intereses e identidades (Jessop, 1982). El modo en que son reconocidos algunos en detrimento de los otros da cuenta de la naturaleza (contingente) del terreno estatal en un momento determinado así como de la capacidad de ciertas coyunturas para promover la incorporación política de específicos actores sociales. Así, Estado y representación se vuelven dos nociones claves del juego político, especialmente en el marco de un ciclo político que colocó al Estado como motor y terreno por excelencia del cambio político.

En este trabajo de investigación planteamos el estudio de un específico vínculo socio-político: el configurado entre los gobiernos postneoliberales de Argentina, Bolivia y Ecuador y los gremios del transporte. Especialmente nos abocamos al estudio de la relación con los sindicatos que, a nivel nacional, representan a los trabajadores del transporte terrestre automotor, ámbito que por los cambios que implicó globalmente el modelo posfordista (Boyer, 2016) así como por la progresiva expansión del sector primario exportador (transporte de carga) y de sector de servicios (transporte de pasajeros) en la región latinoamericana (Figuerola, 2005), creció exponencialmente durante las últimas tres décadas. Las políticas de privatización, desregulación, desindustrialización y desfinanciamiento del modelo neoliberal junto con la progresiva primarización de la economía, impactaron en el sector del transporte: proliferaron pequeñas empresas de transporte que comenzaron a operar con altos niveles de tercerización e informalización del trabajo, el ferrocarril dejó de constituir el medio de transporte más gravitante (tanto de carga como de pasajeros) y se dio paso al transporte

automotor como uno de los sectores más importantes en las economías latinoamericanas.

Paralelamente, y por diversos factores (más allá de los estructurales), estos gremios se fortalecieron extraordinariamente, colocándose como unos de los actores sociales más poderosos en las sociedades contemporáneas. Su punzante capacidad de movilización social, de apoyo político-electoral y de veto para promover u obstaculizar políticas públicas y decisiones políticas fue un elemento fundamental que colocó a los gobiernos ante el desafío de vincularse con estas organizaciones, promoviendo -o por el contrario, bloqueando- un conjunto de diversas lógicas de representación política.

No obstante, la activación de LRP no puede pensarse solamente como resultado de una estrategia gubernamental, desplegada desde “arriba”. También los gremios del transporte construyeron, en un juego relacional, estrategias para obtener representación socio-política y alcanzar sus objetivos en una incesante lucha política: los gobiernos, apuntalar los procesos de desarrollo económico, garantizar gobernabilidad<sup>1</sup> y ampliar sus bases sociales; las organizaciones sindicales lograr concesiones materiales y recursos de poder, afianzar sus identidades y ampliar sus perspectivas políticas. Sin embargo, las estrategias de unos y otros dependieron, a su vez, de los recursos y poderes distintivos del Estado y de las reglas institucionalizadas en él que impactan de modo diferencial en las capacidades de las fuerzas sociales para perseguir sus intereses (Jessop, 2014).

Haciéndonos eco del enfoque de Jessop, en esta investigación entenderemos al Estado como el terreno estratégico que, siendo la materialización de los resultados de las luchas sociales, produce estrategias (habilita la construcción de

---

<sup>1</sup> Por gobernabilidad entenderemos el conjunto de condiciones que garantizan una cierta estabilidad y una continuidad de las prácticas de un determinado gobierno, institución, sistema o régimen político. La gobernabilidad se relaciona estrechamente con el problema de la legitimidad del régimen político y con ciertas garantías existentes para la reproducción de una estructuración dada. Por lo general, se ha afirmado que la gobernabilidad está atada a un equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera eficaz (Camou, 2001).

unas y no de otras según cada momento histórico) y al mismo tiempo se instituye por la activación de estrategias provenientes de distintas fuerzas sociales (Jessop, 2016). Así, nos alejamos tanto de los enfoques neo-institucionalistas dominantes que conciben al Estado endógenamente, como un conglomerado de organizaciones/instituciones con capacidad de imponer decisiones vinculantes, con independencia de lo que acontece en el plano “social”; así como de las perspectivas marxistas que consideran al Estado como un instrumento garante de las relaciones capitalistas y de los intereses de las clases dominantes, incapaz de revestir cierto grado de autonomía respecto a determinados intereses sociales. Esto no significa desconocer que el Estado se materializa institucionalmente (el aspecto objetivado, como teorizó O’Donnell) y que ejerce un poder específico pero eso no le otorga al Estado determinado contenido o capacidades *per se*. Ni el aspecto objetivado del Estado ni su capacidad de acción son aspectos aislados de la dinámica de “la sociedad” fraguada por los distintos actores sociales, de las condiciones estructurales, de las cambiantes coyunturas y de la acción política de las fuerzas sociales y políticas que acuden a diversas estrategias para lograr alcanzar sus objetivos (garantizar sus intereses, ampliar las bases sociales, profundizar proyectos políticos, garantizar la gobernabilidad) (Jessop, 1983; O’Donnell y Oszlak, 1981).

Para ello, es necesario partir de un enfoque relacional que indague en la intersección establecida entre los dos polos de la mediación socio-política a partir de un análisis histórico, concreto y situado de las interacciones entre las luchas sociales y las instituciones. No es posible estudiar al Estado a través del Estado mismo (cualquiera sea la definición que se adopte) sino a partir de los procesos políticos y las múltiples relaciones que se forjan entre los distintos ámbitos, instancias y fuerzas de la sociedad.

En nuestra investigación, analizar las especificidades que asume el vínculo transportistas-gobiernos puede informar sobre los rasgos de la “forma-Estado” y del modo en que las selectividades que lo atraviesan, como las herencias institucionales (estructura estatal, normativa), el tipo de matriz de poder social (relaciones sociales de dominación y bloques de poder configurados en un



momento determinado), las condiciones materiales de la economía en cada nación, legados de las matrices socio-políticas a lo largo del tiempo (Garretón, 2002), facilitan o por el contrario, la construcción de determinados vínculos. El modo en que tanto los gobiernos como los transportistas organizados se enfrentaron a dichas “selectividades estratégicas” contribuyó a activar distintas lógicas de representación política, y a desalentar otras, para vincularse entre sí.

Por lógica de representación política comprendemos un tipo de acción política que, viabilizada por procesos de autorización o designación, conecta a dos o más actores sociales o políticos en virtud de un reconocimiento mutuo en tanto actores susceptibles de ser representados y actores encargados de ejercer su representación (Urbinati, 2006; Ardit, 2015; Pettit, 2009; Rehfeld, 2006). En esta investigación, nos alejamos de la concepción dominante en las ciencias políticas que entienden a la representación política (sólo) como un mecanismo democrático de elección de representantes políticos por parte de los ciudadanos cuyo rol, desde esta perspectiva, es el de ser meros votantes (Manin, 2006). La llamada “representación electoralista” (Sartori, 2005) se apoya en una dimensión normativa al considerar que la representación política está atada a específicos criterios de justicia y legitimidad democráticos, reconocidos formalmente a través de los sistemas electorales, así como a particulares arenas (partidarias/electorales). Esta visión convencional desconoce la posibilidad de que otros sujetos (como grupos de interés, movimientos, organizaciones sociales) puedan vincularse con el sistema político a través de legítimos ejercicios de representación política que no necesariamente respondan a los criterios formales del juego político (sistemas partidarios, sistemas electorales). En nuestro estudio de casos, nos concentraremos en las distintas lógicas de representación política (LRP) que se activaron para otorgar representación a uno de los actores sociales más gravitantes en términos económicos y políticos en las sociedades latinoamericanas: las organizaciones sindicales del transporte terrestre.

Pese a su progresiva y punzante expansión y poder, los gremios de transporte terrestre en Latinoamérica, especialmente en los países sobre los que versa esta investigación, no han sido un objeto de estudio predilecto de las

estudios académicos en Ciencias Sociales. La vacancia en las investigaciones sociológicos es llamativa cuando se constata que –especialmente en los casos boliviano y ecuatoriano- poco se conoce sobre estos gremios tanto durante el período previo a la llegada al poder político de los gobiernos postneoliberales así como durante el vigente ciclo político. Asimismo, los escasos trabajos sobre esta cuestión indagan en dimensiones técnicas, de planificación urbana o de política pública, así como desde una “perspectiva del actor” sindical desde el campo de las relaciones laborales, sin atender la dimensión eminentemente política y relacional del juego que se fragua entre estas organizaciones y los gobiernos. En Argentina, las escasas investigaciones al respecto tratan sobre la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros, Obreros y Empleados del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios (que en el argot popular y mediático es conocida como “Camioneros”), una de las organizaciones sindicales del transporte más gravitantes en la economía política argentina desde el siglo XXI (Benes y Fernández Milmanda, 2012; Pontoni, 2013). Estos trabajos analizan la cuestión desde las relaciones laborales, prestando atención a la dinámica organizativa e intra-sindical, las alianzas intersindicales, las estrategias sindicales de negociación y los instrumentos clásicos de negociación. En Bolivia, dicho objeto de estudio ha sido indagado a partir del accionar de “sindicatos de choferes” a nivel local y departamental (Sandoval et al, 2013) así como desde una perspectiva de planificación y desarrollo urbano que enfatiza en aspectos técnicos del transporte terrestre, especialmente de pasajeros en ciudades como La Paz y Santa Cruz de la Sierra (Alemán Vargas, 2009). En Ecuador, los únicos trabajos sobre la temática abordan el período anterior a la implantación del gobierno de R. Correa, prestando atención a la dinámica y organización sindical en el ámbito local, específicamente en la capital de país (Chauvin, 2006). Durante el vigente ciclo, no se hallan investigaciones al respecto, lo cual –además de ser llamativo- vuelve su estudio aún más estimulante considerando el particular vínculo que los transportistas han establecido con el gobierno: los dirigentes sindicales lograron obtener curules en la Asamblea Nacional y conformar un movimiento político aliado al partido gobernante y aupado por éste, fenómeno inédito en lo que respecta al patrón de interacción gubernamental de la RC con otras fuerzas sociales como veremos en detalle en el capítulo siete.

En este marco, esta tesis pretende contribuir al estudio del Estado y la representación política desde una específica mediación socio-política a través de capturar las LRP que la configuraron. Así, sin ser una investigación sobre el “mundo sindical”, se apoya en el vínculo gobiernos-gremios transportistas como caso “testigo” o paradigmático (Flyvbjerg, 2006) para informar sobre las aristas que puede adquirir la representación política y el lugar de la estatalidad en la configuración de aquella desde un punto de vista relacional y conflictual de la política.

En cuanto a la estrategia metodológica que se empleó, esta investigación consistió en un estudio cualitativo, diacrónico y comparativo de casos múltiples que implicó un análisis holístico (Marradi, Archenti y Piovani, 2007) “acerca de una o varias unidades singulares a partir del cual el investigador intenta dilucidar y comprender características de un fenómeno similar en mayor escala” (Gerring, 2004, p. 342). En este sentido, la investigación no buscó construir modelos “universales” en torno a la representación política y el Estado ni generalizar los hallazgos para otros casos que se adscriban en el marco del llamado giro a la izquierda. El estudio se ha concentrado en el análisis de una unidad observacional singular –el vínculo entre transportistas (terrestres, a nivel nacional) y gobiernos nacionales- dentro de cada uno los países seleccionados que conforman un “área”. Según Morlino, ésta consiste en un constructo artificial elaborado por el investigador a partir de un macrofenómeno que se repite en los países que componen el estudio de caso, sin la necesidad de que los casos respondan a *backgrounds* similares, siempre y cuando el investigador pueda englobarlos en un fenómeno general a pesar de la unicidad de cada uno.

En nuestra investigación, el advenimiento de un ciclo postneoliberal que, como se analizará en el segundo capítulo, atravesó a Argentina, Bolivia y Ecuador constituye la dimensión que configura esta “área” de estudio. Se han escogido Argentina, Bolivia y Ecuador de modo intencional por su similitud en torno a tres aspectos: a) el contexto de dislocación y de crisis de representación política en que emergieron estos procesos políticos, b) el contenido anti-neoliberal y “nacional-

popular” de los discursos y agendas programáticas que han portado estos gobiernos y c) la incorporación al proyecto político “postneoliberal” de los transportistas sindicalizados. En primer lugar, tanto en Argentina (2003), Bolivia (2006) y Ecuador (2007), las constantes movilizaciones y luchas sociales encabezadas por diversos actores que se alzaron en resistencia y rechazo a las políticas neoliberales y a las clases dirigentes generaron procesos de dislocación del orden social (Laclau y Mouffe, 1985). Los nuevos gobiernos emergieron en estas condiciones y abrieron una etapa de reconfiguración hegemónica a partir de la constitución de nuevas articulaciones políticas (bases sociales y políticas), estrategias (agenda postneoliberal) y tácticas políticas (modos específicos de tramitar y regular intereses, demandas sociales, identidades) para reconfigurar el campo de la representación política. En segundo lugar, los tres casos de experiencias gubernamentales asumieron el poder político con un discurso anti-neoliberal y una agenda política cuyo contenido residía en superar las políticas de ajuste estructural. Estos proyectos se inscribieron en una matriz nacional-popular-diferente en cada caso- que tuvieron efectos concretos en la articulación de sentidos y la ampliación de la hegemonía. Esta matriz resituó al Estado en tanto terreno desde el cual impulsar el cambio político a favor de las grandes mayorías. Por último, los gobiernos kirchneristas, el de Evo Morales y el de Rafael Correa procuraron integrar a los sindicatos del transporte a su coalición y proyecto político a través de diversas LRP y de distintas formas de gestión política. En los tres países, estas organizaciones han logrado: ocupar espacios parlamentarios a través de la conformación de las listas legislativas por el partido gobernante, asumir cargos ejecutivos/institucionales, controlar tramos estratégicos de la política pública asociada al transporte, obtener cuotas de influencia en diversas decisiones políticas, conformar espacios, movimientos u organizaciones políticas propios con proyección y horizonte políticos y formar parte de un proyecto nacional que los ha convocado inscribiendo sus demandas e identidades en una matriz estatal y popular. En los tres casos nacionales, esta incorporación se desplegó con distintos rasgos e intensidades cuyo análisis contribuye a indagar, a su vez, en la “forma Estado” que ha dominado en cada país, observándose algunas continuidades con el ciclo neoliberal.

Cabe mencionar que este estudio indaga en el vínculo entre los gobiernos nacionales y las siguientes organizaciones sindicales a través de sus conducciones/dirigencias sindicales<sup>2</sup>: la Confederación Nacional de Choferes de Bolivia (CNCB) para el caso de Bolivia; la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros del Ecuador (FENACOTIP) y la Federación Nacional de Transportistas Urbanos del Ecuador (FENATU) para el caso ecuatoriano; y la Federación de “Camioneros” (y de modo tangencial, la Unión Tranviarios Automotor -UTA-) para el caso argentino. La elección de estos sindicatos ha residido en su gravitación al interior de cada país así como su importancia en la articulación construida entre cada gobierno y el sector de transporte. En el país conosureño, dicha articulación se instituyó en lo fundamental con el sindicato de choferes del transporte pesado y de logística (representado por “Camioneros”), organización representada a su vez en la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte -CATT-. En el caso de Bolivia y Ecuador, se estableció con los “choferes profesionales” del transporte de pasajeros de buses, representados en la CNCB (Bolivia) y en la FENATU y la FENACOTIP (Ecuador)<sup>3</sup>.

La elección de la específica mediación socio-política entre los transportistas y los gobiernos como unidad empírica/observacional se basó en su status de “casos paralelos” (Coller, 2005) en tanto presentan aspectos homogéneos entre los tres países pero al mismo tiempo diferencias en “el punto decisivo, en el motivo u ocasión sobre lo que se indaga” (Morlino, 2005, p. 35). Ese aspecto decisivo es, en nuestro estudio, el modo en que se construyó representación política entre los gremios de transporte terrestre y los gobiernos identificándose distintas lógicas de

---

<sup>2</sup> Esta decisión se apoya en el hecho de que, *a priori*, son los dirigentes sindicales los que son reconocidos tanto por sus bases sindicales como por el Estado para ejercer y vehicular la representación política.

<sup>3</sup> A pesar de estas similitudes, cabe mencionar que existen varias diferencias entre estas organizaciones sindicales en lo que respecta, en lo fundamental, a dos elementos: su composición de clase y el posicionamiento que asumieron durante las décadas previas ante los gobiernos neoliberales. A grandes rasgos, podemos mencionar que en Argentina los gremios del transporte organizan a los trabajadores asalariados los cuales han alcanzado uno de los salarios reales más altos en comparación a otros trabajadores del sector privado así como obtenido derechos laborales impensados en otros países. En cambio, en Bolivia y Ecuador se presentan como sindicatos de choferes profesionales pero en la práctica abogan por defender los intereses de los choferes-propietarios y pequeños empresarios (socios de cooperativas que emplean informalmente a los choferes). Estas especificidades serán abordadas a lo largo de la tesis.

representación política que se han desplazado, articulado o tensionado lo largo del período considerado para cada país.

La incorporación a este estudio de la dimensión temporal ha permitido incluir un análisis del cambio. La indagación diacrónica de cada caso nacional durante un período de tiempo extendido (la totalidad del ciclo postneoliberal, en diálogo con algunas coordenadas del período neoliberal), contribuyó a ilustrar de modo más nítido la naturaleza de la representación política, la conformación de regímenes de representación política y el lugar del Estado en dicha dinámica política. La delimitación temporal que abarcó la investigación responde al ciclo gubernamental postneoliberal de cada país. Como la investigación finalizó en el año 2014, se ha escogido el siguiente período para cada país: los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2014) en Argentina, los dos gobiernos consecutivos de Evo Morales (2006-2010 y 2010-2014) y para el caso ecuatoriano también se consideran los dos períodos gubernamentales sucesivos liderados por Rafael Correa (2007-2009 y 2009-2013).

La investigación contempló la utilización de dos técnicas que permitieron construir una nutrida base de información empírica. Por un lado, la revisión sistemática y análisis de las siguientes fuentes (primarias y secundarias):

- a) Dos periódicos de circulación nacional por país cuyas líneas editoriales son ideológicamente divergentes dentro del mapa mediático de cada nación (para Argentina, se emplearon Página 12 y La Nación; para Bolivia, Cambio y La Razón; y para Ecuador, El Telégrafo y El Universo) durante los períodos delimitados en cada país. Dicha revisión permitió reconstruir el mapa de actores sociales vinculados a la temática así como identificar coyunturas críticas (como la activación de conflictos sindicales del transporte, el anuncio de decisiones gubernamentales, etc.). Asimismo, para el caso de Bolivia se emplearon los registros hemerográficos (de todos los periódicos bolivianos existentes) contruidos por el Centro de Documentación e Información –CEDIB– desde el año 1997 al 2005. El relevamiento hemerográfico fue fundamental en esta investigación para reconstruir el nexo socio-político entre transportistas y

gobiernos, especialmente en los casos de Bolivia y Ecuador para los que no se encuentran investigaciones al respecto. De este modo, la reconstrucción no sólo del vínculo sino del proceso histórico asociado a dicho nexo, incluso con anterioridad al ciclo postneoliberal, se apoyó en este material. Para el caso de Argentina, dado la extensión del período bajo estudio, se relevaron tres días de la semana, salvo en coyunturas donde la relación en cuestión cobró más relevancia en términos nacionales. En ese caso, se indagó en la semana completa. En los casos de Bolivia y Ecuador, se relevaron todos los días de la semana dentro del período seleccionado para cada país. En los anexos se presentan de modo sintético las matrices en las que se recolectó la información.

- b) Base de datos de conflictos sociales y de conflictos relacionados con el movimiento sindical y de trabajadores, especialmente del sector de transporte, provenientes de tres fuentes. Para el caso de Argentina, se empleó la base de datos elaborada por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social<sup>4</sup>; para el caso de Bolivia, se utilizaron los datos de la Unidad de Análisis de Conflictos de Bolivia y de América Latina de la Fundación UNIR<sup>5</sup>; y para el caso ecuatoriano se emplearon fuentes primarias: la propia base de datos que elaboramos en el marco del Observatorio del Proyecto “Campos de conflictividad política en el Ecuador de la Revolución Ciudadana” radicado en FLACSO-Ecuador, desde el año 2007 hasta 2013<sup>6</sup>.
- c) Normativa (Constituciones, leyes de transporte, resoluciones, decretos) y documentos institucionales de las organizaciones sindicales (comunicados en prensa y en redes sociales, revistas de las organizaciones sindicales, etc.).

La segunda técnica consistió en la realización de entrevistas semi-estructuradas y conversaciones informales con dirigentes sindicales del

---

<sup>4</sup> <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/ConLab/index.asp>. Último acceso: noviembre, 2016.

<sup>5</sup> <http://unirbolivia.org/nuevo/unidades/analisis-de-conflictos/>. Último acceso: noviembre, 2016.

<sup>6</sup> Este proyecto fue financiado por el Fondo de Desarrollo Académico de FLACSO-Ecuador y dirigido por Franklin Ramírez Gallegos. Algunos de los resultados se pueden encontrar en Ramírez Gallegos y Stoessel (2015) y Ramírez Gallegos, Stoessel y Carmel (2015).

transporte, funcionarios públicos e informantes claves en materia de transporte en Argentina, Bolivia y Ecuador, durante los años 2015 y 2016. La información reconstruida a partir de las fuentes detalladas anteriormente permitió seleccionar a las personas que serían entrevistadas así como confeccionar los guiones de las entrevistas. Una vez realizadas, la información obtenida de estas fuentes primarias fue cruzada con los datos de las fuentes secundarias. En el anexo de la tesis se listan las entrevistas. Cabe mencionar dos cuestiones. Por un lado, gran parte de los entrevistados solicitaron resguardar su anonimato dado que algunos de ellos vertieron en ellas opiniones personales que no querían se hicieran públicas o declaraciones polémicas sobre el tema en cuestión. Asimismo, varios entrevistados, no acostumbrados al dispositivo de la entrevista, me solicitaron no grabar las conversaciones permitiéndome, no obstante, tomar notas. Por esas razones algunas declaraciones que aquí se vierten son reconstrucciones que realicé de las entrevistas, más no citas textuales de éstas. Por otro lado, para el caso argentino no se requirió realizar la misma cantidad de entrevistas que en los casos boliviano y ecuatoriano dados el volumen y calidad de información con la que se contaba a raíz de las investigaciones académicas ya realizadas que aquí fueron especialmente recuperadas y de la sistemática revisión hemerográfica.

Tal como proponen autores como Marradi (1980) y Morlino (2005), la comparación entre las tres unidades observacionales no fue empleada como un método de investigación sino como un recurso que presta especial atención a aspectos macrodimensionales, interdimensionales e institucionales del análisis social. Así, la comparación consiste en un ejercicio en que se cotejan dos o más casos a partir de una misma (o múltiples) dimensión(es). Si bien son varias las funciones que puede revestir la comparación<sup>7</sup> fue la función cognoscitiva la que ha guiado esta investigación comparada. Se buscó conocer en profundidad el fenómeno político delimitado para, a partir de un marco analítico específico, reconstruir dicha porción de realidad demarcada y redefinir conceptos teóricos a la luz de dichos casos empíricos situados espacial y temporalmente. En nuestro trabajo hemos elaborado una tipología de lógicas de representación política, que se

---

<sup>7</sup> Morlino (2005) distingue tres funciones: cognoscitiva, explicativa y aplicativa.



presenta en el siguiente capítulo, con el objeto de evitar la imposición al problema de estudio de modelos o categorías que puedan resultar obsoletas o poco apropiadas, tal como sugiere De la Garza Toledo (1983).

\*\*\*

La tesis se desarrolla a lo largo de nueve capítulos. En el primero, se revisan las perspectivas que teorizaron en torno a las medicaciones socio-políticas en distintas latitudes. Se realiza un repaso analítico por los enfoques dominantes acerca de la dinámica sociedad-Estado para, a partir de ahí, colocar algunas referencias específicas sobre la noción de representación política y proponer un modo de abordarla a partir de la categoría de “lógicas de representación política”. Este capítulo posicionará el marco analítico que será adoptado en esta investigación el cual articula la perspectiva estratégico-relacional del Estado elaborada por Jessop con elementos de distintos enfoques de la representación socio-política.

El segundo capítulo se adentra en el análisis del ciclo denominado “giro a la izquierda” en América Latina: la emergencia y dinámica de los gobiernos latinoamericanos que durante el siglo XXI procuraron superar el núcleo duro neoliberalismo. En este capítulo se identifican tres grandes dimensiones transversales a estas experiencias políticas de la región: las agendas post-Consenso de Washington, la recuperación de las capacidades estatales y la reconfiguración de la figura de la representación política.

Los siguientes capítulos se embarcan en el estudio en profundidad de los tres casos seleccionados. En los capítulos tres, cinco y siete se reconstruyen los antecedentes contextuales de la emergencia de los gobiernos postneoliberales de Argentina, Bolivia y Ecuador, respectivamente. Se presta atención a tres aspectos: las condiciones de posibilidad para la emergencia de estos gobiernos (crisis de la forma “Estado” y la forma “Representación”), los ejes principales de las agendas postneoliberales y las modalidades que plantearon los gobiernos para vincularse con heterogéneos actores sociales, las cuales activaron diversos conflictos socio-políticos.

En los capítulos cuatro, seis y ocho se reconstruyen y analizan las mediaciones socio-políticas entre los gobiernos nacionales de Argentina, Bolivia y Ecuador y los transportistas sindicalizados durante el ciclo postneoliberal. Esto se realiza desde dos dimensiones analíticas: a) las lógicas de representación políticas (sus dinámicas, desplazamientos, confluencias, tensiones) que se activaron y b) el modo en que desde la estatalidad se gestionaron los intereses y demandas sociales así como la conflictividad política protagonizada por los gremios del transporte a nivel nacional.

La descripción de estos casos y sus especificidades permitirá, en el último capítulo, compararlos ya analíticamente a partir de las dos dimensiones señaladas. Se prestará especial atención al lugar de la estatalidad -en tanto terreno generador de estrategias políticas y producto de éstas- en la dinámica de las lógicas de representación política que mediaron entre los gobiernos y los transportistas, así como el lugar de las demandas y el modo de gestionar las conflictividades en los proyectos políticos de aquellos gobiernos. Finalmente, se plantearán algunos interrogantes relacionados con el modo en que los Estados lograron -o por el contrario, fracasaron en dicha tarea- que los intereses y demandas sectoriales participen en la construcción política más amplia de los proyectos políticos nacionales que condujeron el proceso postneoliberal.

## **CAPÍTULO I**

### **Estado, poder gubernamental y sociedad: enfoques teóricos de las mediaciones socio-políticas.**

La cuestión de las mediaciones socio-políticas constituye un nudo clásico en la ciencia y la sociología política. Los esfuerzos por teorizar en torno a la estatalidad y por problemáticas ligadas a ella como las luchas de poder, el conflicto político, la democracia y la constitución de sujetos sociales y políticos han provenido de distintos paradigmas y latitudes. Asimismo, se ha intentado asir la problemática de la construcción estatal y su vínculo con la esfera de la llamada “sociedad civil” desde diversos enfoques teóricos, categorías analíticas y estrategias metodológicas. En ese sentido, la categoría de Estado reviste un carácter polisémico al igual que tantas otras categorías de las ciencias sociales.

La crisis del neoliberalismo hacia fines del siglo pasado, especialmente en América Latina, reactualizó la problemática del Estado, situándola al centro del debate académico, político y público. El papel del Estado, sus capacidades, autonomía y límites cobraron una renovada importancia en el marco de la emergencia de procesos políticos liderados por gobiernos populares que procuraron quebrar los postulados principales del modelo neoliberal hegemónico durante las décadas del ochenta y noventa, adoptando una multiplicidad de especificidades según cada caso nacional. El “giro a la izquierda” en América Latina convoca a replantear y problematizar la cuestión del Estado y la configuración de sus vínculos con las distintas fuerzas y actores sociales.

Si bien las formas de vinculación entre el Estado, los gobiernos y la sociedad constituyen un tema inabarcable para ser aprehendido en su totalidad en estas páginas dada la proliferación de enfoques y estudios al respecto, se reseñarán las perspectivas analíticas que desde distintas latitudes han dominado esta área de estudios. A partir de la presentación de esta discusión, se podrá afinar el marco analítico que guiará y enmarcará este trabajo de investigación desde la premisa de que los enfoques teóricos-analíticos constituyen cajas de herramientas cuya

elección debe responder a la utilidad heurística que reviste para determinado objeto de estudio más que a la afinidad electiva que el investigador sostiene con ellos. Asimismo, las teorías deben ser revisadas y resignificadas a la luz de las exigencias de la realidad histórica en constante movimiento para evitar que la “inercia de la acumulación teórica” petrifique los objetos que deben ser problematizados de forma crítica (Zemelman, 1992).

A grandes rasgos, se pueden identificar cuatro paradigmas de las mediaciones socio-políticas provenientes del mundo anglosajón y norteamericano que se desarrollaron a partir de la segunda mitad del siglo XX con la instalación en las sociedades europeas y norteamericana de los Estados de bienestar: a) los (neo)institucionalistas, b) neomarxistas, c) sociología histórica/neoestatismo y d) neomarxistas heterodoxos que articulan, a su vez, corrientes como la escuela regulacionista y la teoría de sistemas. Estas son las perspectivas que han marcado la discusión en todo el globo, muchas de las cuales han permeado los debates en América Latina.

En la primera parte de este capítulo se presentarán estos paradigmas de forma analítica, haciendo especial hincapié en el enfoque estratégico-relacional propuesto por Jessop quien retoma elementos de las otras perspectivas reseñadas. Pese a haber sido elaborado en el marco de las sociedades europeas, este enfoque ofrece elementos virtuosos para la problematización del tema propuesto y la construcción del objeto de esta tesis. Como veremos, la relación entre configuración del Estado y representación política puede ser auscultada desde este paradigma a partir de las categorías de selectividad estratégica y proyecto hegemónico. En la segunda parte, se realizará un breve recorrido –de tipo cronológico– por las teorías latinoamericanas sobre el Estado hasta nuestros días. Esto contribuirá a perfilar la discusión sobre los casos nacionales seleccionado en este trabajo de investigación en los cuales la llegada al poder político de gobiernos que imprimieron “un giro a la izquierda”, aunque con sus propias especificidades, colocaron al Estado en el centro de la acción política para apuntalar una agenda pública con miras a quebrar el núcleo duro del modelo neoliberal (Grugel y Riggirozzi, 2012).

## **I.I. Mediaciones socio-políticas: aproximaciones contemporáneas.**

### **I.II. El (neo)institucionalismo: el Estado como agencia productora de legalidad y de gobernabilidad.**

Los enfoques institucionalistas se han desarrollado a partir de la segunda posguerra y prestan atención al modo en que gobierno, Estado y sistema político se relacionan para garantizar gobernabilidad de modo eficaz a través de la producción de “outputs” hacia la sociedad y la retroalimentación de “inputs” provenientes de ella. Especialmente, enfatizan en el papel de las instituciones en dicho funcionamiento a partir del estudio concreto de los procedimientos, normativas, reglas, como las Constituciones, que rigen los sistemas políticos y el Estado y que moldean, de alguna u otra forma, las conductas y relaciones sociales, generando más o menos estabilidad política. Por lo general, desde estos enfoques el Estado es reducido al entramado de organizaciones y aparatos institucionales a través de los cuales se garantiza el orden jurídico y se adoptan decisiones vinculantes. La dinámica y el desarrollo de la economía también son aprehendidos desde estos enfoques a partir de las reglas de juego y normativas que imparten y atraviesan a las instituciones. Esta corriente que abreva en la tradición liberal, ha sido hegemónica en la ciencia política norteamericana durante las décadas del 50 y 60, cuyo interés académico (y político) primordial fue identificar y sentar las bases para la garantía de gobernabilidad (Lechner, 1997a).

No obstante, a principios de los noventa, emergieron perspectivas afines a dichos postulados pero con la intención de superar sus falencias provenientes de su excesivo énfasis en el papel de las instituciones. Postularon la necesidad de relacionar de modo más virtuoso a éstas con la acción humana. Siguen conservando la premisa de que las instituciones son fundamentales al momento de explicar los cambios políticos e históricos, la estabilidad política y las interacciones humanas (North, 1993), pero sin desconocer la implicancia de las dinámicas de participación social y colectiva en ellos. Las instituciones muchas veces son objeto de disputa y de conflicto de los actores sociales e incluso productos conscientes de

ellos (Tsebelis, 1990). Para algunas vertientes de esta corriente –el neoinstitucionalismo sociológico– en la medida en que el hombre requiere de las instituciones, de sus normas y reglas para satisfacer sus necesidades y poder asociarse con otros hombres, es imperioso estudiar cómo se despliega la acción colectiva en relación a las instituciones, cómo se dan las transacciones sociales entre actores e instituciones (March y Olsen, 1997). No obstante, no prestan atención a la acción colectiva que desborda los canales institucionales y se expresa en los distintos espacios públicos (por considerarla “no institucional”, “no formal”) sino aquella que requiere de las instituciones –incluido el Estado– y juegan en sus reglas (y restricciones) dado que éstas guían sus selecciones individuales y colectivas. En términos metodológicos, estos enfoques se apoyan en el estudio procedimental de las normativas que constituyen al Estado, dejando por fuera tanto elementos estructurales como agenciales. Desde estas perspectivas, se enfatiza en el abordaje de la organización gubernamental, el contenido normativo de las decisiones públicas, los marcos institucionales que dan forma a las estructuras burocráticas, los mecanismos de tomas de decisión, entre otras dimensiones. Así, Estado puede ser aprehendido analíticamente de modo aislado respecto a lo que acontece en la sociedad porque aparece como una esfera independiente de aquella.

El modo de entender al Estado en las perspectivas neo-institucionalistas dominó gran parte de las reflexiones y análisis en América Latina especialmente durante la década del noventa los cuales, lejos de concentrarse en la dimensión económico-política de la estatalidad, redujeron la discusión a una cuestión de gestión técnico-institucional, *management*, eficiencia de las burocracias y de la formulación de políticas públicas.

En esta investigación retomamos este aspecto formal-procedimental que conforma y atraviesa al Estado porque, a diferencia de los enfoques neo-institucionalistas, lo concebimos como el resultado la lucha política y de las cambiantes correlaciones de fuerza. El aspecto objetivado del Estado que señala O'Donnell (1978) no es inmanente sino que constituye el resultado de los proyectos políticos en disputa, las estrategias de los actores sociales para alcanzar

sus objetivos, e incluso también de la inercia y rutinización de los legados institucionales a lo largo del tiempo. En este sentido, las instituciones que conforman el aparato estatal conllevan la huella de los ciclos políticos y sus luchas. En nuestro caso de estudio, veremos cómo el poder de los gremios del transporte se tradujo normativamente, tanto en leyes relacionadas con el sector, así como en resoluciones institucionales que estipulaban el modo de conformación de ciertos organismos estatales, como las agencias de tránsito y transporte, o instancias reguladoras.

### **I.III. El Estado (capitalista) en las discusiones marxistas.**

A partir de la década del setenta emergieron especialmente en Europa diversas perspectivas de influencia marxista para comprender el papel del Estado capitalista y sus intervenciones en las sociedades democráticas. La polémica entre Ralph Miliband (1976) y Nicos Poulantzas (1977) desarrollada durante los primeros años de la década del setenta, en el contexto de la crisis del Estado de bienestar, renovó la producción teórica de cuño marxista sobre la naturaleza del Estado capitalista, paralizada durante todo el siglo XX, salvo por los aportes excepcionales de Gramsci (Thwaites Rey, 2007)<sup>8</sup>. Para autores como Przeworski y Wallerstein (1989), el período que abarca entre la muerte de Engels hasta mediados de la década del cincuenta del siglo XX estará signado, en términos teóricos, por un reduccionismo económico y científico caracterizado como marxismo ortodoxo

Según Miliband, existía una profunda conexión personal e ideológica entre el poder estatal y la clase económicamente dominante en la medida en que el sistema estaba configurado de tal modo de garantizar la reproducción capitalista. Las reglas del sistema están orientadas a favorecer a la clase dominante y aunque el gobierno –cualquiera sea- procurara adoptar políticas para las clases subalternas, el imperativo del capital volvía difícil tal tarea. Si bien el sistema estatal, como lo definía, está compuesto por aparatos de distinto tipo y a cargo de

---

<sup>8</sup> Para profundizar en el debate Miliband-Poulantzas ver Jessop (2007).

diferentes grupos (aparato de gobierno, administrativos, coercitivos, judicial) existen ciertas tareas estatales que unívocamente favorecen a la burguesía y a los distintos capitales, inclusive los capitales extranjeros que ya avizoraba como otro factor de presión sobre los gobiernos nacionales. Según Miliband, “la política es el arte de lo posible pero lo posible está determinado, sobre todo, por aquello que parece aceptable a la comunidad de los negocios” (Miliband, 1976, p. 147). Si bien consideraba que el sistema estatal revestía de cierta autonomía, el énfasis estaba puesto en los constreñimientos estructurales, en lo económico por sobre lo político, así como en las relaciones interpersonales entre los miembros de la clase dominante con los funcionarios del aparato estatal.

Esta premisa daba a entender, según Poulantzas (1998), que el Estado podía ser conceptualizado como un instrumento utilizable por la propia volición de la burguesía. Poulantzas, por el contrario, enfatizaba en la “autonomía relativa del Estado” -uno de sus conceptos eje- lo cual entraña ciertas consecuencias teóricas y políticas al permitir estudiar la dimensión política como un aspecto analítico independiente de, aunque relacionado con, la economía y la voluntad de los sujetos. Para el sociólogo greco-francés, retomando algunos aportes del “primer” Althusser (con la idea de sobredeterminación y de la yuxtaposición de diversas lógicas), el Estado constituye una estructura en que se materializan las contradicciones sociales y en que se encarnan el poder de las clases sociales. En efecto, es esta materialización la que ayuda a comprender que las políticas estatales no sean siempre monolíticas y coherentes, sino que expresen la diferenciación social que encarna el Estado así como las diversas instituciones estatales y los agentes que las controlan: “los diversos órganos y ramas del Estado (ejecutivo, parlamento, ejército, poder judicial) —revelan contradicciones sustanciales entre ellos; con frecuencia cada uno constituye el asiento y la representación —la cristalización— de esta o aquella fracción del bloque en el poder, este o aquel interés específico y competitivo” (Poulantzas, 1976, p. 172).

El poder del Estado, para Poulantzas, no era inmanente, sino que provenía de las clases sociales que se expresan en él. A diferencia de sociólogo belga, Poulantzas no consideraba que el Estado siempre ejerce el poder a favor de las



clases dominantes a través de la clase dominante que llega a convertirse en gobierno y tiene, pues, la capacidad de hacer uso del Estado. Si bien coinciden en la afinidad que existe entre reproducción capitalista y Estado, Poulantzas sostiene, en línea con los aportes de Gramsci acerca de la hegemonía, que el Estado no representa de modo directo los intereses económicos de las clases dominantes sino que contribuye a su organización política. No obstante, si bien el Estado puede ser el garante de los intereses de la burguesía, también requiere, en virtud de su “necesaria” vocación por la hegemonía (dirección política, moral e intelectual), realizar concesiones a los dominados<sup>9</sup>. Este punto es que el retomaremos, a partir de la lectura que realiza Jessop de la idea de autonomía relativa del Estado propuesto por Poulantzas, para dar cuenta del modo en que los Estados en los diversos países latinoamericanos objeto de esta investigación han avanzado en proyectos políticos de vocación hegemónica capaces de incorporar, en lo fundamental, a distintos sectores subalternos (como es el caso de ciertas fracciones de los transportistas) pero debiendo ampliar sus proyectos hacia grupos y actores ubicados en posiciones dominantes respecto a la estructura económica.

Esto no significa que el poder estatal sea independiente del poder de las clases sociales pero tampoco que el Estado sólo pueda garantizar los intereses de los grupos dominantes. De aquí deriva, en términos teóricos, la concepción de Poulantzas del Estado en tanto estructura autónoma de la economía capaz de aplicar políticas contrarias a los objetivos capitalistas aunque sin tener la capacidad, por la propia estructura del sistema capitalista, de amenazar sus cimientos (por ejemplo, el Estado de bienestar). Esto depende de las coyunturas, y por supuesto, de las orientaciones de los proyectos políticos instalados. Así, no es posible declarar *a priori* cuál será la forma que adopte la relación entre economía y política, esto es, entre poder de clase y poder del Estado, relación que es variable.

---

<sup>9</sup> Poulantzas se apoya en la definición de Estado propuesta por Gramsci. Según el marxista italiano, el Estado en su sentido ampliado es la expresión de una forma determinada de organización social. En el Estado se expresa la naturaleza y distribución de poder en la sociedad. Así, el Estado se conceptualiza mejor como parte de ella y no como una entidad sobrepuesta a la sociedad o aislada de ella.

La autonomía del Estado no puede definirse de modo general sino que depende, según Poulantzas, de factores como la capacidad de unidad y lucha de la clase obrera (y de otros sujetos dominados) así como del grado de fragmentación del capital y los grupos sociales representativos. Un cambio en la correlación de fuerzas políticas, de las relaciones de poder, tiene efectos en el sistema económico, en la acumulación capitalista. Es decir, el margen de autonomía de lo político se establece de acuerdo a “determinadas circunstancias”, aunque, en “último término”, la dimensión económica opera como un factor determinante.

Dicha autonomía deviene para Poulantzas en una selectividad estructural. Esto es, el Estado, entendiendo por ello un complejo conjunto de instituciones, ramas y órganos, ejerce sus capacidades a partir de los agentes que las controlan, especialmente las fracciones del bloque en el poder, pero esta capacidad de agencia se ve moldeada, aunque no determinada, por elementos propios de la dinámica capitalista y sus necesidades<sup>10</sup>.

Estas dos vertientes de la teoría marxista contemporánea han convivido durante décadas y han contribuido a robustecer las discusiones en torno al Estado y el poder desde esta perspectiva. No obstante, los enfoques neomarxistas heterodoxos que surgen posteriormente criticarán sus premisas fundamentales en la medida en que consideran que tanto uno como otro afirman que, por definición, la acción estatal autónoma es inconcebible y al igual que las perspectivas de corte neo-institucionalista, desconocen –e incluso llegan a negar- al Estado.

Para estas perspectivas, la sociedad y el mercado son vistas como esferas de integración (para el marxismo a través de la coerción capitalista, para el neoinstitucionalismo, a través de la cooperación por medio de transacciones económicas cuya lógica también permea al mundo de la política) mientras que el Estado parece quedar diluido en medio de esas esferas. Así, el Estado constituye el instrumento de las clases dominantes para perpetuarse en esa condición o una

---

<sup>10</sup> La idea de autonomía relativa será empleada por una vasta cantidad de análisis históricos y comparativos que procuraron dar cuenta del alcance de los Estados para determinar políticas – dando por supuesto la importancia del Estado en tanto organización o actor con capacidad de agencia-. Para una ampliación de estos estudios ver Skocpol (1989).

relación social que garantiza las relaciones de producción y acumulación capitalista. Es decir, el Estado no solo es una herramienta de dominación sino que su naturaleza se configura como epifenómeno de posiciones estructurales. La naturaleza de las mediaciones socio-políticas proviene entonces de los procesos socio-económicos que se despliegan en la “sociedad civil” (la esfera de la necesidad) o específicamente, del modo en que se fragua la lucha de clases sociales definidas según su posición económica. Estos enfoques de tipo socio-céntricos serán cuestionados por otras reflexiones cuyo centralidad estará colocada en la dimensión política de los Estados.

#### **I.IV. Enfoques estado-céntricos: sociología histórica y estudios sobre corporativismo.**

En simultáneo, aparecen otras reflexiones teóricas orientadas a superar las falencias de los enfoques reseñados y especialmente a recolocar la cuestión y la categoría de Estado al centro de los análisis. Por un lado, emergen interpretaciones enmarcadas en lo que se conoce como sociología histórica por parte de autores como Charles Tilly, Perry Anderson y Theda Skocpol quienes, enmarcados en un enfoque estructuralista (Anderson en la línea marxista), sostienen la necesidad de cruzar un análisis histórico con uno sociológico. Asimismo, en esta línea surge a mediados de los setenta un conjunto de literatura en torno a la categoría de corporativismo que discute tanto con los enfoques pluralistas así como con el marxismo.

Los aportes en la línea de Skocpol han sido catalogados como “neoweberianos”, “neoestatistas de tradición estructuralista”, “realistas organizacionales” (Barrow, 1993). Para la autora norteamericana, inspirada también en los aportes institucionalistas de Weber, los Estados constituyen “organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad” (1989, p. 174). Así, el Estado en tanto organización con objetivos determinados posee ciertas capacidades para actuar independientemente de intereses particulares. Las instituciones políticas,

como en si mismo el Estado, deben constituir un objeto de estudio privilegiado en la medida en que operan como maquinarias administrativas y coercitivas que revisten una fuerte autonomía para imponer decisiones más allá de intereses particulares, definidos *a priori*. Eso no significa que las acciones estatales sean “desinteresadas”: “las acciones autónomas estatales adoptarán normalmente formas que traten de reforzar la autoridad, la longevidad política y el control social de las organizaciones del Estado cuyos responsables generaron las políticas o ideas de actuación política pertinentes” (Skocpol, 1989, p. 181). Así, desde una postura contraria al sociocentrismo, la autora discute tanto con el neomarxismo como con el (neo)pluralismo. Para Skocpol, las políticas no reflejan la configuración de un poder social constituido por fuera del Estado, sino que es en el propio Estado –y debido a su intervención- donde se constituye determinada matriz de poder social.

Por otra parte, en discusión con el (neo)pluralismo, Skocpol sostenía que no era posible reducir la competencia por el poder estatal a los grupos de interés “que cuentan” enraizados en la sociedad y desconocer los intereses de los que administran en efecto el Estado, las elites políticas estatales. El pluralismo, según la autora, también pecaba por su énfasis en factores sociocéntricos para dar cuenta de la construcción del Estado y terminaba por visibilizar solo el poder de los grupos sociales, movimientos, organizaciones de la sociedad civil en detrimento de la capacidad de agencia del Estado y el gobierno, como queda asentado en la obra de Robert Dahl (1964). Las mediaciones socio-políticas se conceptualizan en términos de transacciones y se minimizan a una cuestión de “aportaciones de las sociedades a los gobiernos y a los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales” (Skocpol, 1989, p. 171).

Los teóricos liberales del pluralismo partían de la premisa de que como las sociedades industrializadas habían alcanzado tal grado de igualdad social –en virtud del Estado benefactor- que ningún grupo social revestía un amplio y exclusivo poder como para imponer sus decisiones en el seno del sistema político sino que todos poseían cierta cuota de poder para influir en las decisiones políticas y públicas de acuerdo a las reglas de juego estipuladas institucionalmente. De este modo, la concentración de poder en el Estado por parte de una clase social o un

grupo social era improbable. Así, estudiar al Estado carecía de importancia en la medida en que lo trascendente era la naturaleza y frecuencia de las transacciones sociales entre los distintos actores sociales, económicos y políticos (Dahl, 1964). Como las desigualdades eran “dispersas” según áreas de política y momentos (op.cit, 1964) los distintos grupos se turnaban el ejercicio del poder gubernamental (o estatal, los pluralistas aludían a ellos indistintamente). Así, el Estado aparecía como un equilibrista con capacidad para garantizar que todos los grupos de poder puedan acceder, rotativamente, al ejercicio del gobierno<sup>11</sup>.

Cuando el pluralismo consideraba la acción estatal o gubernamental, lo hacía, según la autora, colocando en el mismo nivel el poder de agencia de estas instituciones políticas con el resto de actores de la sociedad civil, invisibilizando que el ámbito político-institucional reviste de una especificidad que no adquieren las otras esferas. En palabras de Skocpol, “cuando los pluralistas se centraban en los factores determinantes de decisiones concretas de políticas públicas, comprobaban a menudo que los dirigentes gubernamentales tomaban iniciativas que iban mucho más allá de las demandas de los grupos sociales o los electorados” (1989, p. 170). Es esta especificidad la que nos interesa recuperar en el enfoque analítico de este trabajo de investigación.

Dicha particularidad reposa en que el Estado constituye una institución política que reviste estructuras y funciones que no pueden ser equiparadas a las de otros grupos sociales o instituciones política. El Estado es la única institución que alberga o expresa la totalidad de las relaciones de poder de una sociedad así como la única que se presenta como representante de la totalidad social. Su autonomía – a secas, no relativa como postula el marxismo-, sin ser neutral ni aspirar a serlo, permite al Estado desarrollar una actuación política con independencia de

---

<sup>11</sup> Una versión del pluralismo consideraba que el Estado se reducía, en la práctica, a las elites políticas que ocupan cargos gubernamentales y a su vínculo con los grupos poderosos de la sociedad -los “que cuentan”- (Mills, 1957). Para esta perspectiva inspirada, por una parte, en los desarrollos weberianos, el Estado consiste en una organización política que detenta el monopolio de la violencia legítima y por ende, el gobierno reviste de la capacidad “autoritativa” para tomar decisiones obligatorias para la ciudadanía de un territorio determinado. Una vez instituido el gobierno, las decisiones políticas son adoptadas por las elites en procura de distribuir los beneficios entre los distintos grupos sociales.

determinados intereses.

Skocpol consideraba que el concepto de autonomía del Estado tal como lo concebía el neomarxismo, aún conservaba resabios deterministas. Eso se debía, desde su apreciación, al sobre-énfasis del marxismo en factores sociales para explicar el funcionamiento del Estado. Para el neomarxismo, el Estado podía procurar autonomía respecto a determinados intereses, pero en último término, funcionaba sistemáticamente como un instrumento para garantizar la reproducción del capitalismo o como una arena donde se dirimían las disputas inter e intracapitalistas forjadas en un lugar fuera del Estado. Para Skocpol, la autonomía que eventualmente podía ejercer el Estado no era estructural sino eminentemente política y coyuntural, estaba sujeta a factores históricos, crisis (internas o externas) que pueden precipitar o dilatar ciertas decisiones públicas, el volumen de recursos con los que cuenta el Estado, cambios al interior de los grupos sociales y sectores representativos del gobierno, cambios geopolíticos y competencia interestatal, entre otros (Skocpol, 1989, p. 180). La autonomía no era relativa en virtud (únicamente) de aspectos estructurales, sino de factores históricos, políticos, geopolíticos y geoestratégicos. La competencia interestatal a partir de pautas económicas mundiales coloca a los Estado frente a la necesidad de operar en contextos no escogidos a su voluntad. Situaciones de crisis y cambio en la correlación de fuerzas en los grupos sociales, sobre todo a nivel internacional, pueden promover la emergencia de estrategias y políticas que coloquen a la clase política que ocupa el Estado en situaciones poco favorables para ganar en autonomía.

En consecuencia, aprehender al Estado en un momento determinado requiere realizar análisis políticos empíricos y concretos, especialmente considerando una dimensión histórica (Simón González, 2004) y los cambios coyunturales que operan en específicos regímenes y sistemas políticos. Este enfoque procura superar los reduccionismos del pluralismo, neoinstitucionalismo y neomarxismo al conjugar la dimensión organizacional del Estado (en tanto institución con capacidad de agencia) con factores históricos, estructurales y coyunturales.

Por otro lado, otros enfoques también colocaron el acento en dicha especificidad del Estado pero a partir de un ángulo analítico particular: el corporativismo. Trabajos clásicos como los de Collier y Berins (1998), Jessop (1978), Lanzaro (1998), Offe (1988) y Schmitter y Lehmbruch (1982) analizaron los vínculos entre Estado y sociedad (especialmente los grupos de interés, asociaciones y sindicatos) sobre la base de afirmar que las relaciones corporativas constituían una patrón de vinculación socio-política frecuente, en absoluto inusual.

En este punto nos interesa desarrollar cómo ha sido abordada la relación entre Estado y corporativismo desde distintos enfoques dado que a medida que avancemos en el tratamiento analítico y empírico de la relación entre los gobiernos postneoliberales de Argentina, Bolivia y Ecuador y los transportistas organizados en sindicatos (que fungen como grupos de interés, actores de veto y articuladores políticos en algunos casos) aparecerán varios elementos que serán auscultados a la luz de la categoría de corporativismo que adoptaremos para definirla como una específica lógica de representación política –y no como un tipo de régimen político o de sociedad- con concretos rasgos.

Según los autores citados, el estudio de una diversidad de grupos de interés y de presión había estado hasta la década del setenta dominado por la ortodoxia teórica de la ciencia política, la cual había reducido la cuestión del corporativismo a la intermediación de intereses, su estructura organizativa y la transacción de bienes políticos y económicos. Esto sobre la base de desconocer la autonomía relativa del Estado para intervenir en la construcción y gestión de los intereses. Asimismo, invisibilizaba los procesos sociales a través de los cuales los intereses se conformaban como tales e incluso variaban según las coyunturas.

A partir de estos trabajos críticos de las posturas ortodoxas de la ciencia política, se ampliaron los temas de discusión en torno al corporativismo como modo relación socio-estatal. Así, estos estudios hicieron hincapié en las políticas públicas en perspectiva comparada, las relaciones de clase y su vínculo con el Estado y la naturaleza de la estatalidad contemporánea (Schmitter, 1993). En

medio de la crisis del Estado de Bienestar en Europa y en el contexto latinoamericano de la doble transición -el pasaje del autoritarismo a las democracias y del quiebre de la matriz estado-céntrica hacia el “aluvión neoliberal”- (Lanzaro, 1998), el corporativismo reaparece como una cuestión de importancia para dar cuenta de la reestructuración del Estado, su vínculo con un individualismo de mercado y con sindicatos y otros grupos de presión operando en ambientes y contextos diferentes a los de las décadas previas. Asimismo, estos estudios procuraron vincular la cuestión del corporativismo con la democracia, reconociendo que los esquemas corporativos guardan una estrecha relación con la teoría política normativa en la medida en que “estos esquemas no tienen sitio en el sistema de coordenadas de las normas vigentes del derecho constitucional y las concepciones de lo que *debe ser* la política de la ordenación, no están previstos en el Estado democrático constitucional, dándose la tendencia de clasificarlos como residuos de época” (Offe, 1988, p. 134).

Si bien ha proliferado un sinnúmero de definiciones de corporativismo –la misma suerte que ha corrido para la cuestión del populismo-, a grandes rasgos los enfoques enmarcados en el estructuralismo coinciden en que esta noción comparte cuatro elementos<sup>12</sup>: 1) intermediación de “intereses funcionales” a través de la participación institucionalizada en agencias estatales (la visión de Schmitter) o en la toma de decisiones de políticas públicas –también institucionalizada- por parte de grupos de interés (en la perspectiva de Lehmbruch, 1982); 2) reconocimiento e intervención del Estado en la estructuración de dichos grupos y asociaciones funcionales y el “control estatal” de la conformación de los intereses; 3) el establecimiento de pactos, concertaciones y acuerdos sectoriales entre Estado, empresarios y sindicatos (en general, la literatura acuerda en que son pactos donde a veces solo pactan dos de los tres actores mencionados) y 4) la identificación de los portadores/representantes oficiales de la autoridad como interlocutores privilegiados por parte de los grupos de interés en pos de obtener concesiones.

---

<sup>12</sup> Al igual que la noción de populismo, el corporativismo ha denotado, desde algunos enfoques especialmente liberales y dominantes entre las décadas del setenta y ochenta, un rasgo patológico de los regímenes políticos que debe ser extirpado si se quiere ganar en calidad democrática. Para profundizar en las críticas a esta visión ver Lanzaro, 1998.



La dispersión semántica de la categoría de corporativismo proviene, en parte, de su utilización en distintos niveles analíticos. Algunos teóricos lo concibieron para dar cuenta de una “teoría del Estado y del orden social” (Stepan, 1979) –es decir, en un nivel ontológico-, otros para elaborar reflexiones en un nivel micro-social, es decir, para dar cuenta de la naturaleza de determinadas relaciones socio-estatales, entre otras, en la globalidad de un orden social. En este último nos concentraremos a continuación ya que será posteriormente retomado para nuestro propio estudio en el que definiremos al corporativismo como una lógica de representación política, entre otras. Esta definición se apoya en una combinación de los distintos elementos mencionados anteriormente, provenientes de distintos enfoques.

Schmitter, uno de los referentes más influyentes en los círculos europeos en torno a la cuestión del corporativismo, lo define como “un sistema de intermediación de intereses y actitudes” (Schmitter, 1979<sup>13</sup>) , un particular “arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado” (1998, p. 70) que es compatible con diversos sistemas de partidos, variedad de ideologías, niveles de movilización política, etc. Las unidades que constituyen dicho arreglo institucional tienen el “monopolio representativo dentro de sus categorías a cambio de observar controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos” (1998, p. 75). Esta definición analítica fue propuesta por Schmitter para superar las falencias que consideraba que permeaba al pluralismo (el énfasis en la equivalencia e igualdad del peso de los intereses y su defensa de la inacción estatal) especialmente a través de una vía institucional, para controlarlos y jerarquizarlos.

Frente al pluralismo que parte del supuesto de la producción espontánea y

---

<sup>13</sup> En una primera versión de su definición Schmitter (1974) conceptualizó al corporativismo como un sistema de representación de intereses. En 1979 reconsideró la definición y sostuvo que más que un sistema de representación, el corporativismo es un sistema de intermediación de intereses dado que a) las asociaciones no necesariamente transmiten fielmente las demandas y preferencias de sus miembros y b) la tarea de las organizaciones no necesariamente es representar, pueden existir otras actividades como asignar recursos y ejercer el control social (Schmitter, 1979).

en libre competencia de las iniciativas políticas por parte de los diversos grupos sociales, en un modelo de tipo corporativo, según la visión de Schmitter, el Estado reviste un rol interventor en la conformación, regulación y jerarquización de los intereses-demandas de grupos de interés. Sin embargo, ambos modos o sistema de representación puedan tener similares efectos, como soluciones negociadas, conformación de demandas, generación de compromisos y responsabilidades de los dirigentes, los “equilibrios homeostáticos” (Schmitter, 1998, p. 92).

Estos estudios del corporativismo, como sostuvieron Nedelmann y Meier (1976), colocan el énfasis en el Estado menos como arena en que los intereses compiten que como un actor con iniciativas propias de intervención, aunque consideran que la acción estatal puede reflejar las presiones y las demandas de los distintos grupos sociales. La definición de Schmitter entraña una concepción del Estado como actor que reviste de autonomía y la lleva al límite al sobredimensionar esta característica y dar “por sentado al Estado y su poder de autorizar, controlar y crear organizaciones” (Jessop, 1978, p. 217). Anderson, otro estudioso del corporativismo, critica esta concepción al sostener que la intervención del Estado en la política de representación de intereses no es algo dado, sino que es intencionalmente creada, estructurada e institucionalizada (1976). Asimismo, otra de las críticas vertidas a la propuesta de Schmitter es su descuido del estudio de la relación entre las asociaciones y grupos de interés con el sistema de partidos políticos y con las propias organizaciones partidarias. Así, pareciera que los colectivos organizados de intereses sólo se vincularan con la esfera de la política a través del Estado –específicamente, a través de los gobernantes, autoridades y funcionarios que ocupan de modo dominante el terreno estatal en un momento determinado- al obtener espacios de decisión y control estatal institucionalizados. Por último, otro cuestionamiento a la definición de Schmitter provino de su colega G. Lehmbruch (1982) quien sostuvo que el corporativismo no sólo es un sistema para intermediar intereses sino además un modelo para formular políticas públicas por parte de los grupos de interés quienes cooperan con el gobierno para concertar cursos de acción pública a futuro.

Offe, por su parte, incorpora otros elementos desde una visión

estructuralista y neo-marxista. Considera al corporativismo como un esquema de regulación social que involucra a las agrupaciones de intereses, los gobiernos e instituciones públicas en procura de compaginar estrategias de actuación conjunta considerando las condiciones de existencia del sistema. Es este sentido, el corporativismo funciona como un método de estabilización sistémica estratégico en la medida en que opera como un principio de regulación de los conflictos de clase y le otorga tanto a las asociaciones de trabajo como de capital un status semi-público (Offe, 1988)<sup>14</sup>.

No obstante la proliferación de los estudios sobre el corporativismo, sus teóricos no han prestado atención a ciertos elementos fundamentales. Su énfasis en la noción de interés y su modo de entenderlo desconoce los procesos sociales, las dinámicas políticas e incluso los sistemas de valoraciones de los sujetos a través de los cuales se construyen las demandas sociales. El concepto de interés que acogen abrevia en las corrientes de la elección racional y el individualismo metodológico las cuales consideran a los intereses conformados de una vez y para siempre, o los dan por supuesto, sin indagar en los siguientes aspectos: a) sus condiciones de posibilidad, b) su relación con universos normativos (por ejemplo, criterios de justicia social, definición y compromiso con el bien común) y proyecciones políticas (conciencia de clase, su lugar en la sociedad), c) el vínculo entre las estrategias de los grupos de interés y del Estado con el modelo de desarrollo y la economía política vigentes, d) sus desplazamientos y cambios a lo largo de los distintos momentos y coyunturas que posibilitan y constriñen determinados cursos de acción y elecciones estratégicas, e) la agregación de intereses y en dicha dinámica, su transmutación potencial en una articulación de demandas sociales.

Este modelo teórico da por supuestos los intereses y sus contenidos y deja por fuera la dimensión hegemónica, procesual y relacional de los procesos

---

<sup>14</sup> En este punto discrepa con las concepciones de Schmitter y Lehmbruch por considerar que la existencia del corporativismo en las democracias europeas era más de facto, no institucional (Offe, 1988). En efecto, sostiene Offe, las asociaciones de intereses han asumido funciones de ordenación social en el campo de la política económica, de salarios y beneficios sin estar bajo el control estatal ni sujetas a rendición de cuentas, convirtiéndose en “gobiernos privados” (Offe, 1988, p. 134).

políticos. En esta investigación, retomaremos este aspecto a partir de la premisa de que para estudiar las lógicas de representación política, como la corporativa –ya sea como una estrategia política producto de una decisión deliberada, como resultado de la presión “desde abajo” por habilitar y conceder espacios institucionales de representación o como parte de una matriz político-ideológica en que se inscriben los proyectos políticos- es necesario dar cuenta, tal como retomaremos a partir de la perspectiva estratégico-relacional de Jessop, de las siguientes dimensiones: a) la orientación de los proyectos políticos hegemónicos; b) las estrategias políticas que tanto actores sociales como gobierno construyen para alcanzar sus objetivos políticos y que activan dinámicas conflictivas, c) el modo en que las fuerzas sociales y políticas (incluidas los gobiernos) se enfrentan a las “selectividades” que atraviesan al Estado en un momento determinado y d) las condiciones materiales que permiten o inhiben determinado curso de acción para desplegar las lógicas de representación política. Estos elementos serán retomados en este trabajo para dar cuenta del vínculo gobierno-transportistas.

#### **I.V. El pasaje hacia un neomarxismo “heterodoxo”: selectividad estratégica y proyectos hegemónicos del Estado.**

Como respuesta a los enfoques reseñados anteriormente, ha surgido una corriente de reflexión que proviene del marxismo heterodoxo y señala la necesidad de ampliar las reflexiones hacia otros campos teóricos en virtud de que la sociedad no puede ser leída en términos monolíticos. Autores como Claus Offe, Joachim Hirsch y Bob Jessop recuperarán elementos del neoinstitucionalismo y teorías provenientes de la sociología y economía política como la teoría de la regulación y la teoría de sistemas, para brindar renovados aspectos para comprender la relación entre el Estado y la sociedad. En términos generales, estos autores consideran que el Estado no se vincula dualmente con la sociedad, como si fueran esferas realmente separadas. Tanto el pluralismo, el marxismo y los estudiosos del corporativismo habrían construido modelos reduccionistas (societalistas o estatalistas) para comprender al Estado.

Offe, enmarcado en una perspectiva marxista-sistémica, discute con las

teorías clasistas del Estado, especialmente las llamadas instrumentalistas (Miliband) y las estructuralistas (Poulantzas). Para el sociólogo alemán, el Estado constituía una red de formalismos legales que se habían configurado y sedimentado a lo largo del tiempo, moldeando y condicionando las interacciones sociales. Las organizaciones estatales estaban atravesadas por rutinas, procedimientos e intereses que expresaban el poder de las clases dominantes. El poder de influencia de clase no provenía por fuera del Estado (concibiendo, así, al Estado como un mero instrumento) sino que estaba arraigado en él. Las instituciones estatales, entonces, estaban atravesadas para Offe por lo que Jessop luego denominará “selectividad estratégica” de clase: el Estado expresaba de cierta manera complicidad estructural y política con la reproducción del capital. Así, el Estado garantiza, por su propia estructuración y normatividad, la acumulación capitalista. Al mismo tiempo, al presentarse como una organización que neutraliza el carácter clasista de las sociedades y procura hacer concesiones a toda la comunidad política, obtiene la legitimación social necesaria para su sostenimiento.

Según Offe, acumulación y legitimación eran los dos requerimientos del Estado capitalista para evitar su crisis. El Estado debía procurar armonizar ambos requerimientos con la consideración de que frecuentemente una crisis económica derivaba en crisis política. Esta dimensión del Estado -ser parte y ser todo al mismo tiempo- será conceptualizada por Hirsch como “singularización estatal” y luego retomada por Jessop para dar cuenta del vínculo entre Estado, proyectos políticos y hegemonía en una clave neomarxista. Al analizar los casos de estudio aquí propuestos se observará cómo esta necesidad estructural de combinar acumulación y legitimación será uno de los desafíos de los gobiernos de Argentina, Bolivia y Ecuador al momento de gestionar su vínculo con los transportistas sindicalizados. Las exigencias de tipo económicas para garantizar la reproducción del modelo de desarrollo primario-exportador y de los procesos productivos/mercantiles urbanos impulsan al poder político a conferir al sector del transporte, especialmente a las fracciones dominantes dentro de éste- ciertas garantías para su normal funcionamiento. Esto implica realizar concesiones que políticamente pueden redundar en apoyos políticos-electorales de parte de dicha fuerza social pero al mismo tiempo minar la legitimidad construida en otros

actores sociales, en la comunidad política y ciudadanía. Por lo general, como se analizará con detenimiento, inclinar la balanza para garantizar los intereses y demandas de los transportistas (aumentos de tarifas de los pasajes, subvenciones, tratamientos y beneficios tributarios especiales, participación política en el Estado o sistema político) implica, a su vez, no hacerlo hacia la ciudadanía (que sufren los aumentos de las tarifas del transporte, la calidad del servicio público, etc.). De este modo, la tensión entre acumulación y legitimidad será una constante en estos procesos políticos: la búsqueda de un equilibrio entre conceder ciertos beneficios a este sector social y garantizar el apoyo de los amplios sectores populares –de los cuales también forman parte los transportistas, aunque con sus diferencias según cada país- marcará, en parte, el vínculo entre los gobiernos y los choferes.

Hirsch, en la misma línea de análisis que Offe, resalta el carácter mediador del Estado, especialmente en momentos de crisis. También crítico con las posturas marxistas más clásicas, Hirsch afirmaba que el Estado no “conoce” cuál es el interés del capital general, por lo tanto, no puede representarlo. Para Hirsch, la relación entre Estado y capitalismo es compleja dado que no se puede suponer, como lo hace el “marxismo funcionalista”, que toda intervención estatal se orienta en beneficio del capital, ni tampoco que el Estado tiene autonomía completa para hacer lo contrario. La intervención estatal es de tipo “ensayo y error” (Hirsch, 2001).

Lo que hace el Estado es operar como ámbito de mediaciones (no neutral) y de equilibrios entre las clases sociales y las fracciones de ellas para garantizar la acumulación necesaria para el propio funcionamiento del Estado. La naturaleza de las actividades estatales responde más a una dimensión política y su intervención varía a lo largo del tiempo. Así, “las actividades concretas del Estado se definen como resultados de procesos políticos que ciertamente tienen por fundamento el proceso económico de reproducción y las relaciones entre las clases, pero que están marcados y modificados concretamente por la política y por la fuerza de las clases o partes de clases, de los grupos de capitales individuales o de los monopolios” (Hirsch, 1979, p. 65). El contenido de la intervención estatal debe ser estudiado históricamente y en función de las luchas sociales.

Para Hirsch, no se puede concebir al Estado separado de la sociedad. El Estado es una relación social en que están expresados los antagonismos entre todas las clases y fuerzas sociales. Éstas necesitan, pese a la resistencia de algunos grupos sociales de vincularse al Estado y al sistema político, encontrar puntos de apoyo en su interior para garantizar su reproducción económica y social. Esto genera una permanente conflictividad en la medida en el que Estado debe hacer frente a una constelación cambiante y heterogénea de intereses: “los distintos aparatos estatales representan relaciones con todas las clases y todos los grupos, pero lo hacen de manera altamente diferenciada, ‘selectiva’, en cuanto a la efectividad de imponer intereses” (Hirsch, 2001, 170). Frente a las concepciones liberales que separan Estado y sociedad, atribuyéndole rasgos definitivos (Estado como aparato corrosivo de poder, sociedad como ámbito de la libertad y democracia), Hirsch afirma que ambos acuñan la forma política del capitalismo.

Así, el Estado se concibe en términos integrales, como ya lo había propuesto Gramsci. Sin embargo, una pregunta que Hirsch elabora, inspirada en los trabajos de J. Holloway, es cómo se explica que pese a los antagonismos sociales y contradicciones clasistas que existen al interior del Estado, éste pueda conservar una unidad y cohesión social. Su respuesta es elaborada a partir de los enfoques regulacionistas. Sostiene que no existe un sujeto o mecanismo de regulación (Hirsch y Ávalos, 2007), ni una estrategia política acordada y conducida por un liderazgo (Hirsch, 2001) para sostener dicha cohesión y procesar las crisis. Es el modo de regulación capitalista el que le provee dicha estabilidad. La forma del Estado queda delineada según la necesidad de revalorización del capital: el Estado requiere asegurar las relaciones de producción capitalistas (el Estado capitalista es, en lo fundamental, Estado impositivo, dice Hirsch) y al mismo tiempo los grupos y clases sociales requieren de él para expresar y concretar sus intereses. El modo de intervención estatal depende, entonces, del equilibrio de las relaciones de fuerza que, a su vez, dependen del proceso de acumulación en el contexto del mercado mundial. El débil énfasis atribuido por Hirsch a la dimensión estratégica e incluso agencial de los procesos políticos, especialmente de la construcción estatal, da paso a reflexiones que procuran una mejor articulación entre agencia y

estructura. El enfoque “estratégico-relacional” elaborado por Jessop será una de ellas y en nuestro trabajo cobra una importancia central.

#### **I.VI. El enfoque estratégico-relacional de Jessop.**

La perspectiva “estratégico-relacional” propuesta por Jessop ofrece categorías analíticas pertinentes para el objeto de estudio propuesto en esta investigación. Sin embargo, se observará que este enfoque se nutre de algunas premisas presentadas anteriormente, provenientes tanto del neoinstitucionalismo como de los otros autores que abrevan en las teorías (neo)marxistas.

La producción académica de Jessop puede dividirse en tres períodos. Durante el primero, procura revertir las falencias de las que adolecen las perspectivas neoinstitucionalistas, neoestatistas y neomarxistas, a saber, la escisión entre Estado y sociedad así como la dicotomía agencia-estructura. Este período está dominado por la influencia neo-institucionalista aunque a diferencia de esta perspectiva, no considerará al Estado como una organización, institución o bloque homogéneo y separado de la sociedad (Jessop, 1982). Durante este período comienza a sentarse las bases para la elaboración de un modelo que integre estructura y agencia. Durante el segundo período se concentra en la categoría de “selectividad estratégica” que afina a partir de la idea de “autonomía estatal” de Poulantzas y en la noción de estrategia proveniente de la escuela de la regulación francesa. El tercer período se caracteriza por su atención a los aportes de la teoría autopoiética de sistemas de Luhmann con quien coincide en entender a la sociedad en términos relacionales y policéntricos (Simón González, 2004).

Jessop ha procurado superar aquellos enfoques, como los pluralistas, que defendían la improductividad de la categoría de Estado para comprender los procesos políticos concretos por considerarla “nebulosa y difusa” y en su lugar, proponían estudiarlos a partir de “la política” en tanto subsistema ocupado de distribuir recursos (Jessop, 2016, p. 16). El sociólogo británico propuso recuperar la categoría de Estado con la condición de evitar caer en dos tipos de reduccionismos heurísticos: aquel que explica las relaciones socio-estatales por las



condiciones materiales-estructurales y aquel que las entiende como resultado de elementos voluntaristas. Asimismo, Jessop enfatizó en la dimensión específicamente relacional del vínculo entre Estado y sociedad sobre la consideración de que gran parte de las teorías contemporáneas habían enfatizado en una u otra dimensión del binomio: o el Estado constituía un sujeto autónomo (para algunas teorías, neutral) con capacidad de imponer sus decisiones o constituía la expresión de los intereses de una clases social particular.

La propuesta teórico-analítica de Jessop contribuye a comprender las mediaciones socio-políticas<sup>15</sup> considerando tanto la estructuración, funcionamiento y límites del terreno estatal así como la amplia gama de estrategias políticas utilizadas por distintos actores sociales y políticos, incluido el gobierno, para influir en su interior e incluso moldear al Estado. Así, la dimensión relacional que articula estructura y agencia cobra una primacía insoslayable en su andamiaje teórico y conceptual basado en una perspectiva integrada (Jessop, 1990).

### **I. VII. Estado como terreno sistémico y locus de estrategias.**

Para Jessop, el Estado no constituye ni un sujeto o un complejo organizacional homogéneo separado de la sociedad con capacidad para detentar autonomía en pos de imponer decisiones vinculantes, ni un instrumento utilizado por determinada clase social para garantizar sus intereses particulares. Jessop retoma la idea de “selectividad estructural” de Poulantzas pero la traduce en el concepto de “selectividad estratégica” para acentuar la dimensión relacional y agencial de los procesos socio-estatales y de esta forma superar los reduccionismos económicos que primaban en los enfoques marxistas, incluso en el propio Poulantzas de quien Jessop retomó varios de sus postulados teóricos.

Las selectividades estratégicas se refieren a aquellos patrones, elementos y aspectos que atraviesan al terreno estatal y que operan como restricciones y al

---

<sup>15</sup> Por lo general, Jessop habla de “mediaciones socio-estatales”. En este trabajo de investigación preferimos hablar de “mediaciones socio-políticas” para evitar reponer el esquema Estado-sociedad que precisamente constituye el objeto de crítica del enfoque estratégico-relacional de Jessop que aquí retomamos.

mismo tiempo oportunidades para la acción política. Así, las herencias institucionales -como la configuración de un concreto andamiaje burocrático y el aspecto normativo, como Constituciones, leyes, decretos, en que se materializaron las luchas políticas pasadas- determinadas matrices de poder social, modelos de desarrollo legados, constituyen algunas de las selectividades estratégicas que se inscriben en el aparato estatal (instituciones, agencias estatales) y en el poder estatal (funciones, competencias, atribuciones que se atribuye el Estado). Si bien el Estado opera a partir de estructuras internas que pueden entrar en tensión e incluso ser contradictorias -por ejemplo, entre agencias burocráticas-, por lo general preserva y ejerce cierta unidad de acción que configura la forma y la función del Estado. Esto depende de varios aspectos, como la estructuración específica en un tiempo y espacio de las distintas ramas, instituciones y aparatos, de sus específicas prerrogativas, capacidades y funciones, de sus patrones de dominación política y regulación social, del estado de la correlación de fuerzas sociales, del tipo de representación que adquieren determinados intereses al interior de ellos y del tipo de patrón que estructuró el modelo económico (Jessop y Sum, 2006).

De esta forma, el Estado constituye un terreno conflictivo producto de estructuras reiteradas a lo largo del tiempo así como de las estrategias de las fuerzas sociales que pueden desbordar las restricciones estructurales. Asimismo, el terreno estatal, por esa misma característica, es un generador de estrategias. El gobierno (así como otros actores sociales) puede con sus acciones y decisiones impactar sobre la estructura, morfología y funcionamiento estatal y sobre las bases materiales que le dan sustento (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012). El Estado, así, es un terreno sistémico resultado de la interrelación dialéctica entre estructuras y estrategias, en cuya arquitectura se inscriben selectividades y poderes que facilitan, o por el contrario inhiben, la capacidad de las fuerzas sociales para operar en dicho terreno de forma tal de satisfacer sus intereses y demandas.

Así, los actores sociales elaboran análisis estratégicos del contexto para escoger cursos de acción de acuerdo a las selectividades que atraviesan al Estado, los nodos y redes de poder que lo configuran y las estrategias de otros actores

sociales, ya sea para sortearlas, modificarlas o emplearlas a su favor. El Estado, así, aparece como el terreno donde se expresan los dilemas estratégicos de los actores. De acuerdo a las coyunturas políticas específicas y a las cambiantes correlaciones de fuerzas, dicho terreno será más o menos propicio para lograr que determinadas estrategias sean más efectivas que otras y para que determinados actores sociales tengan mayor injerencia política que otros. Es en el Estado donde se cristaliza la conjunción de acciones estratégicas, luchas políticas históricas y reglas rutinizadas que aparecen como instituidas de una vez y para siempre pero que, en rigor, son el producto de las diversas estrategias de los actores a lo largo del tiempo.

Haciéndose eco de la teoría de sistemas de Luhmann<sup>16</sup>, la conceptualización de Jessop del Estado como terreno sistémico implica que éste opera de acuerdo a reglas, principios y lógicas propias que le otorgan cierta especificidad (tal como Skocpol le atribuía). No obstante, el Estado *qua* subsistema no reviste de una función determinada *a priori*. Su función no reside en asegurar que los intereses de una clase determinada logren satisfacerse. Esa es la crítica que dirige al componente funcionalista que habría permeado a la perspectiva poulantizana.

En ese sentido, la autonomía del Estado, o su heteronomía, no pueden adoptarse como axiomas indiscutibles. Por el contrario, es necesario historizar y problematizar la naturaleza y orientación del Estado de modo situado y a la luz del variable “equilibrio de las fuerzas sociales que se orientan al Estado y las que funcionan a una distancia de él” (Jessop, 2014, p. 27). La idea de “selectividad estratégica” del Estado vendría a dar cuenta, entonces, de la imposibilidad de pronunciarse *a priori* acerca de la naturaleza de la estatalidad, del modo en que se vincula con los distintos actores así como de los contenidos de los proyectos políticos que éstos encarnan en un momento determinado.

---

<sup>16</sup> Para profundizar en la teoría del Estado desde el planteamiento de Luhmann, ver Luhmann (1993) y Camou y Castro (2004).

## **I.VIII. La dimensión paradójica “todo-parte” del Estado.**

Si bien el Estado no constituye un sujeto con capacidad de agencia ni “conoce” el interés del capital en términos generales (Hirsch, 1979), en su marco se adoptan decisiones que se juegan en la tensión entre interés general e intereses particulares. El Estado se caracteriza por presentarse como un complejo institucional, separado de la sociedad y del circuito del capital, cuya función social reconocida es definir y asegurar decisiones vinculantes y compromisos sobre los miembros de la sociedad en nombre del interés general (el Estado como todo). En esto reside su “particularización” y de este aspecto depende la obtención de legitimidad, tal como planteaba Offe.

No obstante, al mismo tiempo el Estado en tanto terreno (objeto de disputa y en el que se libran las disputas) se encuentra permanentemente cuestionado, demandado e interpelado desde dos frentes, uno marcado por aspectos estratégicos y otro por aspectos estructurales. Por un lado, los distintos actores sociales están constantemente demandando al Estado la resolución de sus demandas y problemas específicos ante lo cual el Estado -o más específicamente, la clase política que ocupa de modo dominante el terreno estatal- selecciona diferencial y coyunturalmente el modo de hacerlo (o no hacerlo). El terreno estatal constituye el locus de dicha gestión de intereses y conflictos políticos, y de este modo, privilegia ciertas demandas, identidades e incluso valores que portan los sujetos por encima de otros (el Estado como parte). Así, la concreción del interés general es en sí misma una ficción, “no existe un interés general que abarca todos los posibles intereses particulares” (Jessop, 1990, p. 27).

Esto no responde (solo) a factores de tipo agenciales o voluntaristas, sino que entran en juego factores estratégicos y estructurales. El Estado debe terciar entre lo particular y lo general, adoptar decisiones en medio de la tensión entre el “ser parte y todo” al mismo tiempo. El modo de hacerlo responde a cómo se gestionan las selectividades inscritas en el Estado –tanto por la clase gobernante como por las distintas fuerzas sociales- así como a la capacidad de construir un proyecto hegemónico en medio de determinadas condiciones materiales-

estructurales (Jessop, 1983; 2016). Las distintos actores sociales y políticos, incluido el gobierno, con sus estrategias moldean al Estado pero el mismo tiempo éste delinea el campo de acción, de organización y de horizontes políticos de las distintas fuerzas. Sin embargo, las capacidades estatales dependen, siguiendo a Jessop, de los vínculos con fuerzas que operan detrás de los límites formales del Estado y que actúan como “multiplicadores de fuerza” o por el contrario, como bloqueadores de sus intervenciones ( Jessop, 2016, p. 54-55).

### **I.IX. ¿Cómo estudiar los Estados “realmente” existentes? Proyectos hegemónicos y representación política como dimensiones de análisis.**

Como no es posible pronunciarse *a priori* acerca de la naturaleza y orientación del Estado como tampoco de los objetivos y proyectos que encarnan las fuerzas sociales y el conjunto de políticos y funcionarios que se ubican y controlan el sistema estatal en un momento determinado, es necesario estudiar al Estado “realmente” existente, en movimiento y en situación. La forma del Estado no puede definirse independientemente del análisis de casos históricos concretos. Al constituir el Estado un terreno sistémico en que se condensan las luchas sociales y las contradicciones de clases (Hirsch, 2007; Jessop, 2016) se vuelve fundamental partir de un análisis estratégico-relacional que examine

cómo un determinado aparato estatal podría privilegiar algunos actores, algunas identidades, algunas estrategias, algunos horizontes espaciales y temporales, y algunas acciones sobre otras (...) las formas a partir de las cuales los actores (individuales y/o colectivos) tienen en cuenta tal *privilegio diferencial* (cursivas nuestras) mediante la participación en el análisis estratégico-contextual al elegir un curso de acción (Jessop, 2014, p. 32).

Jessop traduce este enfoque empíricamente e identifica seis dimensiones analíticas (recursos empíricos) para estudiar la estatalidad en un tiempo y espacio determinados de las cuales nos concentraremos en dos<sup>17</sup>: 1) la naturaleza de los

---

<sup>17</sup> Las otras son: a) los modos de articulación institucional (modo en que se entrelazan los niveles y ramas del Estado); b) los mecanismos y modos de intervención estatal (dentro y fuera de él); c) las

proyectos hegemónicos (Jessop, 1990) y los modos de representación política.

Respecto a los proyectos hegemónicos (PH), Jessop se refiere con dicha noción, basado en los aportes de Gramsci, al conjunto de prácticas políticas, morales e intelectuales llevadas adelante por un liderazgo político para “movilizar apoyos en torno a un programa concreto de acción nacional-popular (con las clases pero más allá de ellas) que deberá despertar el interés general por la obtención de metas que explícita o implícitamente privilegien los intereses a largo plazo de la clase o fracción hegemónica al mismo tiempo que privilegie a los intereses económicos-corporativos particulares compatibles con el proyecto” (1983, p. 69). Sostiene que la idea de PH contribuye a dos cuestiones: por un lado, a resolver el problema abstracto, ya observado por Offe, entre acumulación y legitimación el cual constituía el dilema conflictivo de las sociedades capitalistas contemporáneas. Asimismo, los proyectos hegemónicos operan definiendo la tensión entre intereses particulares e interés general que también, en términos abstractos, lucía imposible de resolver. La aparente contradicción entre ambas podría ser gestionada –e incluso superada- por la construcción de PH que busquen la concreción relativa del interés general en el marco de determinada estrategia de acumulación al mismo tiempo de “dejar espacio para los intereses particulares de las fuerzas sociales subordinadas” (Jessop, 1983, p. 74). Para ello, se requieren actividades políticas e ideológicas específicas que interpelen a los sujetos, les adjudiquen intereses y los organicen de acuerdo con la coyuntura” (op. cit., p. 74).

La asociación entre estrategia de acumulación (capitalista) y PH no es evidente ni necesaria. Un PH puede no coincidir con la estrategia de acumulación que aparece como “necesaria” según las circunstancias, “el objetivo fundamental de un PH no es necesariamente la acumulación” (Jessop, 1983, p. 69). En ese sentido, pueden darse varias situaciones: que una estrategia de acumulación sea exitosa en términos de beneficiar a las clases económicamente dominantes en el marco de una sociedad que carece de un PH; o a la inversa, puede implementarse

---

bases sociales que otorgan un apoyo estable al Estado y son las principales beneficiadas en términos materiales y/o simbólicos; y d) los proyectos de Estado. Consideramos que la última, tal como la define Jessop, está condensada en la dimensión que retomamos de los proyectos hegemónicos.

un PH que mine las bases de dicha estrategia de acumulación; o que las demandas vigentes para llevar adelante una estrategia de acumulación excedan el PH vigente, etc.

Esto significa que el éxito de un PH depende de varios factores: de las condiciones estructurales (límites objetivos), de su orientación estratégica de acuerdo al balance de fuerzas sociales y de su relación con determinada estrategia de acumulación. Específicamente, la conquista de un PH depende de la actuación política en tres áreas: interpelación a las fuerzas estratégicamente significativas, proyecto nacional-popular de carácter general que pueda incorporar los intereses económicos-corporativos de las fuerzas subalternas y construcción de un paradigma político con el que se puedan negociar los conflictos de intereses sin amenazar el proyecto global. Jessop advierte sobre la necesidad de que la incorporación política de los intereses económicos-corporativos no se reduzca a una simple reproducción particularista de éstos sino en función de la naturaleza y horizonte de PH.

Para ello, los PH deben tomar en consideración el balance de todas las fuerzas sociales y políticas relevantes, independientemente de cómo se las interpele y procurar pasar de la construcción política basada en “mecanismos de compromiso” a “mecanismos de integración orgánica al proyecto nacional-popular” a partir de un principio de organización social (como puede ser el “buen vivir”, la “justicia social”, la “vida buena”, etc.) que genere consenso en su torno. Jessop, nutriéndose de Gramsci, diferencia entre PH y proyectos no hegemónicos que se ubican en un *continuum* en el cual se identifican una multiplicidad de situaciones cuyo criterio definitorio es el grado de expansión de los intereses que se incorporan (masas populares, fuerzas sociales no clasistas, clase trabajadora, clases dominantes económicamente) así como el modo en que se incorporan (con un consenso y participación popular activos y orgánicos o por el contrario, a través de la neutralización, contención o destrucción de las iniciativas populares a favor de la continuidad –solamente- del liderazgo).

El modo de incorporación política al aparato y capacidades del Estado por

parte de las fuerzas sociales remite a la idea de representación política (Jessop, 2016). Para Jessop, “la interpelación de las clases en términos no clasistas significa que hay que estar preparados para la representación de tales intereses y la satisfacción de sus demandas” (1985, p. 75) generando problemas a la concreción de los PH dado que deben innovar o repensar las formas vigentes de representación política. Esta segunda dimensión, la representación política, guiará este trabajo de investigación y funcionará como recurso heurístico y empírico a través del cual auscultar el vínculo socio-estatal establecido entre las clases gobernantes y los sindicatos de transporte nacionales. Antes de pasar a especificar cómo entenderemos esta categoría, presentaremos brevemente el modo en que la cuestión estatal fue trabajada en los enfoques latinoamericanos.

### **I.X. Breve interludio acerca del Estado en América Latina.**

Los enfoques reseñados en las páginas previas ofrecen importantes elementos analíticos para comprender la configuración y dinámica del Estado en sociedades democráticas, especialmente “desarrolladas”. No obstante, como se mencionó anteriormente estos debates suscitados en latitudes alejadas de la realidad latinoamericana contribuyeron a la discusión acerca de la estatalidad en la región, en diálogo con las condiciones y características de los países latinoamericanos. Si bien en este trabajo de investigación se adoptará en lo fundamental el enfoque “estratégico-relacional” reseñado anteriormente, el recorrido de las teorías latinoamericanas sobre las relaciones socio-políticas contribuirá a ofrecer otros elementos que nos serán de utilidad al momento de analizar los casos históricos-concretos y entender la historicidad de los procesos políticos contemporáneos.

En América Latina, así como el estudio de los movimientos sociales apareció como un campo autónomo de investigación recién a mediados de los ochenta en la región, el estudio acerca del Estado, y sus relaciones con la sociedad, corrió la misma suerte. Paradójicamente, tal como sostiene Lechner, fue durante el momento en que el Estado pasó a retirada a mediados de los setenta a raíz de las estrategias neoconservadoras y autoritarias tendientes a dismantelar el Estado



que hubo una inflación de investigaciones académicas acerca de la cuestión estatal en tanto objeto de estudio (Lechner, 1983, p. 124). No obstante, otra paradoja que pareciera contradecir la anterior es el déficit teórico, según Lechner, de la problemática estatal en relación a los intensos ciclos de movilización y lucha social cuyo interlocutor, de alguna u otra forma, siempre fue el Estado.

Se pueden identificar tres grandes momentos de las discusiones en torno a la estatalidad en América Latina<sup>18</sup>. Durante el primero, desarrollado desde la década del cincuenta hasta fines de los setenta, el Estado cobra una centralidad insoslayable ya sea como sujeto, coordinador social, mecanismo de regulación, etc. para la comprensión de los procesos socio-políticos. Este período estuvo dominado por los enfoques estructuralistas, desde la teoría de la dependencia cepalina hasta las teorías marxistas críticas con la ortodoxia que estaba predominando en otras latitudes (debate Poulantzas-Miliband)<sup>19</sup>. La crisis de la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1996) así como de los regímenes democráticos hacia fines de los setenta dio paso a un segundo momento teórico. Este momento se desarrolló durante la hegemonía neoliberal que inicia a mediados de los ochenta en medio de las transiciones a la democracia. Y el tercer momento que se caracteriza por las discusiones en torno a las mediaciones socio-políticas en las que las luchas sociales activadas como consecuencia de la crisis y las consecuencias del modelo neoliberal dieron paso a la emergencia de gobiernos que imprimieron un “giro a la izquierda” y reposicionaron al Estado como eje de la coordinación social (Lechner, 1997). Este tercer momento será desarrollado en el siguiente capítulo.

## **I.XI. Primer momento: centralidad del Estado, como productor de la sociedad y como relación social contradictoria**

Desde la década del cincuenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) comenzó a elaborar una línea de análisis en torno a la relación centro-periferia y los procesos de desarrollo y modernización en América Latina. Según la

---

<sup>18</sup> Ver el trabajo de Corsiglia (2014) que profundiza en este recorrido.

<sup>19</sup> Para un desarrollo en profundidad de este primer período caracterizado especialmente por los análisis producidos en el exilio por teóricos e intelectuales (como Laclau, Portantiero, De Ípola, Roig), ver Cortés (2012).

perspectiva cepalina, el Estado debe conducir el proceso de desarrollo e intervenir económicamente para lograr la industrialización de los países. Se partía del diagnóstico que los obstáculos que atravesaba por ese entonces la región para colocarse en la senda del desarrollo estaban dados por la estructura socio-económica y por la incapacidad de la burguesía por si misma para promover el desarrollo productivo. Así, los Estados debían convertirse en productores directos. Sin embargo, esta visión “desarrollista” capitalista funcionó como justificativo para promover la inversión extranjera de empresas transnacionales (Thwaites Rey y Castillo, 2008).

Como paradigma superador, surgió la teoría de la dependencia, que se nutrió de debates de cuño neo-marxistas. Autores como Faletto, Dos Santos y Henrique Cardoso desarrollaron a principios de la década del sesenta una modelo teórico cuya premisa fundamental era que el subdesarrollo excluyente de la “periferia” era la condición para el desarrollo inclusivo del “centro” por lo que era prioritario quebrar dicho vínculo de dependencia. El Estado debía actuar en dicha ruptura y trascender los límites capitalistas. Sólo de esta forma se rompería la dependencia estructural y podría alcanzarse una verdadera democracia. Estas premisas sugeridas desde la CEPAL serán retomadas por los gobiernos postneoliberales para delinear el modelo de desarrollo: así, será prioritario reconfigurar la matriz productiva basada hasta entonces en la explotación de los recursos naturales para pasar a diversificar la producción (Svampa, 2008).

Varios de los autores de la teoría de la dependencia plantearon alternativas socialistas como modo de transformación social y económica. La irrupción de las dictaduras militares significaría un cimbronazo para el avance de dichos desarrollos teóricos aunque al cabo de algunos años, en plena transición democrática, la CEPAL continuaría su producción en torno a nuevas problemáticas, como la implementación de políticas de estabilización económica para lograr afianzar las nuevas democracias. Sin embargo, el énfasis en la dimensión económica de estas perspectivas provocó que se “descuidara la relación entre el modo de producción capitalista y las luchas de clases, las luchas por el poder y las luchas políticas, con sus necesarias contradicciones y variados tiempos, con sus

mediaciones” (González Casanova, 1990, p. 16).

Por otro lado, durante las décadas del setenta y ochenta, en una perspectiva de análisis más política que económica, autores como Juan Carlos Portantiero, Guillermo O’Donnell, (durante su primer período), René Zavaleta, Norbert Lechner, Ernesto Laclau, Sergio Zermeno, colocaron al Estado al centro de los debates académicos (y políticos) a partir de una dimensión relacional en procura de superar los enfoques reduccionistas atribuidos al marxismo. En diálogo con los aportes marxistas, estos autores, muchos de ellos en el exilio, intentaron ofrecer modelos y análisis para entender la configuración de los Estados latinoamericanos en un contexto en que primaban los gobiernos dictatoriales y el inicio de la retirada y minimización del Estado. En palabras de González Casanova, “el descubrimiento de la sociedad civil tras el Estado y del Estado tras del sistema o régimen político es el hecho más significativo de la teoría del Estado en gestión (...) lo nuevo en el pensamiento sobre el Estado en los setenta y ochenta es el descubrimiento de la lucha por las mediaciones y cómo de éstas tratan de apoderarse las clases” (1990, p. 16)<sup>20</sup>.

Una de las dimensiones que atravesaba la discusión era la relación del Estado (nacional) con la sociedad, “la pregunta por el Estado era la pregunta por la división en la sociedad que produce y la cual éste se refiere” (Lechner, 1983, p. 13). Así, el Estado no era pensado como una entidad aislada de la sociedad sino como una manifestación de lo que acontecía en el plano social, así como la expresión del trabajo de síntesis que realizaba la sociedad y se materializaba en la forma Estado. No concebían al Estado como el instrumento que garantizaba las relaciones de dominación de determinadas fracciones de clase (Estado como mero aparato) ni privilegiaban lo social por encima de lo político (como lo hacía el marxismo), pero consideraban que el Estado era indisociable de la sociedad, especialmente como configurador del orden social, como aquel “poder unificador de la sociedad” (Lechner, 1983, p. 82).

---

<sup>20</sup> La compilación “Estado y política en América Latina” publicado en 1981 expresa el espíritu y las problemáticas que primaba por entonces para comprender la configuración de las sociedades capitalistas latinoamericanas.

Para Lechner, el Estado era “el ideal por medio del cual la sociedad accede a su concepto. La sociedad capitalista aparece efectivamente en el Estado y éste constituye la unidad en que la diversidad se afirma en tanto sociedad. El Estado se constituye por medio de las relaciones sociales y por otra parte, las constituye” (Lechner, 1983, p. 81). Ya Marx lo había anunciado cuando sostuvo que la sociedad civil se sintetiza en la forma de Estado. Esta “tremenda efectividad” del Estado (Lechner, 1983, p. 95) en tanto punto arquimédico por medio del cual la sociedad dividida (en clases, en estratos, etc.) ordena la convivencia social y los hombres logran reconocerse como parte de un mismo orden social, pese a sus diferencias. Haciéndose eco de la clásica obra de Hobbes, Lechner sostiene que “la división en la sociedad capitalista produce al Estado como la instancia mediadora de multiplicidad contradictoria de voluntades individuales e intereses particulares (...) es a partir de la síntesis social que representa el Estado como llegamos a distinguir y situar cada ‘elemento’ del proceso social, y a la inversa, es a partir del conjunto de conflictos y difracciones en la sociedad capitalista como podemos comprender al Estado en tanto instancia mediadora de la diversidad social” (1983, p. 100-101). Reconocer que el Estado constituye una suerte de síntesis social implica aceptar la existencia de la representación como una condición inexorable para la existencia de la sociedad civil.

Tanto para Lechner, Laclau y O’Donnell, era necesario superar las visiones societistas que negaban al Estado o lo consideraban como plano dependiente o instrumental de la sociedad civil “en la que creen encontrar la explicación suficiente de la situación y dinamismo del conjunto –incluso de las características del Estado–” (O’Donnell, 1978, p. 126). Entre estas visiones contemplaban tanto al pluralismo, al funcionalismo como al marxismo<sup>21</sup>. El enfoque de O’Donnell recuperaba, en sintonía con los trabajos de Jessop, algunos aportes neomarxistas, como la idea de autonomía relativa del Estado y de “selectividad estructural” de

---

<sup>21</sup> El primero veía a lo político, y por ende al Estado, como un ámbito que expresa los ajustes entre los distintos grupos sociales. El segundo concebía lo político-estatal como un principio de integración para el logro de metas comunes para la sociedad, sin visualizar las diferencias sociales de clase y de poder y el control ideológico ejercido por determinados grupos. Por último, el marxismo, similar a las otras corrientes, negaba toda autonomía estatal e incluso llegaba a postular –cierto marxismo– su extinción para alcanzar la emancipación social.

Poulantzas para dar cuenta del Estado en tanto instancia extra-económica que es necesaria para garantizar las funciones requeridas por el capital.

Según O'Donnell (1978) no existe un automatismo económico que reproduce las condiciones de reproducción del capitalismo pero tampoco el Estado reviste de una autonomía unívoca para intervenir de acuerdo a determinados intereses. El terreno estatal constituye un terreno de lucha en la medida en que está atravesado por la contradicción capital-trabajo. El Estado se halla, respecto de la sociedad, en una relación de “complicidad estructural”. Al ser parte de la sociedad capitalista, el Estado también lo es, aunque los agentes a cargo del Estado procuren desligarlo de la reproducción capitalista. Este “funcionalismo de izquierda”, al decir de Lechner (1983, p. 87), es el que habría condicionado los objetivos de la estrategia socialista que diversas fuerzas políticas propugnaban por implantar en los países latinoamericanos durante los años sesenta y setenta.

Durante esta primera etapa, y en sintonía con lo que acontecía en las ciencias sociales en el mundo anglosajón como vimos en páginas anteriores, también emergieron distintos enfoques cuyo eje de análisis fue la noción de corporativismo. A partir de la construcción de diferentes etiquetas (corporativismo autoritario, corporativismo social y estatal, corporativismo de mercado, etc.) autores como Schmitter (1974), Guillermo O'Donnell (1998), Collier y Berins (1998), Stepan (1978), delinearon algunos aspectos de las relaciones sociedad-Estado que se estaban desarrollando durante la década del setenta en América Latina y los englobaron bajo la noción de corporativismo. Si bien varios de ellos no son latinoamericanos, se abocaron al estudio de América Latina en comparación a lo que ocurría en países como España, Portugal e Italia. Como afirman Collier y Berins (1998), a pesar de que este concepto ha sido aplicado a una gran variedad de fenómenos diferentes –ideología, tradiciones culturales, modos de acción política y tipos de participación política- “hay un consenso respecto a su significado (...) todos han presentado definiciones esencialmente estructurales que conciben al corporativismo como una forma de ‘organizar’ las relaciones Estado-sociedad” (1977, p. 173), como un tipo de representación de intereses basado en grupos no competitivos, oficialmente autorizados y

supervisados y regulados por el Estado.

Collier y Berins incluye a esa definición dos dimensiones: las asociaciones involucradas en el vínculo son subsidiadas por el Estado y el control estatal se traduce en control del liderazgo, de la organización interna de las asociaciones y de la formulación de demandas. Según estos autores, al incorporar estas dos dimensiones se especifica aún más la definición de corporativismo además de que se ofrecen criterios empíricos claros para el análisis comparativo. Estos autores identifican dos patrones recurrentes en América Latina en relación al vínculo Estado-trabajadores: los asociados a los regímenes populistas y los asociados a los regímenes burocráticos-autoritarios. En ambos regímenes se encuentran estructuras corporativas aunque disímiles. En el primero los trabajadores forman parte de la coalición gubernamental y redundan en la elaboración de disposiciones legislativas a favor de los trabajadores en pos de promover el desarrollo industrial al mismo tiempo de fortalecer el partido político en el gobierno con el apoyo de los trabajadores. Respecto al segundo patrón, el Estado no depende de los trabajadores para su fortalecimiento y legitimidad. Por el contrario, el Estado debilita su posición negociadora al disciplinarlos a través de bajos salarios. Esta escueta tipología parte de una decisión teórica y analítica –“los grupos de interés actúan corporativamente”- que será matizada en nuestro trabajo de investigación.

Para O'Donnell, el corporativismo constituye un módulo, un conjunto de estructuras, que vincula al Estado con la sociedad, por lo que cualquier estudio que tenga como eje la noción de corporativismo, debe incluir alguna característica de la mediación socio-política (1998, p. 121). A grandes rasgos, distingue dos elementos del corporativismo latinoamericano, especialmente aquél del período del Estado burocrático-autoritario que emergió en América Latina (particularmente en Argentina y Chile) desde la década del sesenta: la “estatificación” de las organizaciones de la sociedad civil al pasar a ser controladas por el Estado y la “privatización” de algunas áreas estatales a raíz de la apertura de instancias institucionales estatales a los representantes de intereses sociales. Según O'Donnell, es fundamental que el fenómeno del corporativismo sea primero descompuesto en sus elementos principales para, luego, relacionarlo con otros

“módulos” de vinculación entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, por momentos pareciera que conceptualiza al corporativismo en un nivel estructural, como modo de organización social, y no como una lógica que puede operar en simultáneo a otras formas de vinculación social (1998, p. 160).

El corporativismo como “módulo” que vincula al Estado y a la sociedad emergió, según O’Donnell, entre la década del cuarenta y cincuenta en reemplazo de otra forma de vinculación socio-estatal que dominó la escena social y política latinoamericana hasta ese momento: el clientelismo. Para este autor, este modo de relación se caracteriza por la conexión entre patrones y clientes mediante una red de relaciones sociales e interpersonales en las que los patrones de bajo nivel se agrupan alrededor de otros de mayor nivel hasta llegar al Estado. Estos vínculos no están mediados por organizaciones formales, su base es territorial y son volátiles en la medida en que depende del vínculo con los patrones que procuran controlar el territorio. Varios autores asociaron al corporativismo con el “populismo” concibiendo la posibilidad de su coexistencia.

## **I.XII. Segundo momento: la hegemonía anti-estatista.**

El segundo momento del debate académico en torno al Estado latinoamericano y su vínculo con la sociedad se sitúa desde fines de los ochenta en medio de las transiciones a la democracia y la consolidación del modelo neoliberal hasta fines del siglo XX. Durante este período emergieron diversas lecturas sobre el Estado en la región, siendo la dominante aquella proveniente del campo de las ciencias políticas caracterizada por un ideario que reclamaba la retirada del Estado y la llegada del mercado como coordinador social. Por otro lado, emergieron otras lecturas de tipo socialistas que confiaron en la potencia de la sociedad civil para disputar los procesos democráticos aunque permanecieron en una posición subalterna en comparación a las corrientes politológicas anti-Estado.

Desde los enfoques hegemónicos, el Estado fue conceptualizado como un problema para el desarrollo, más que la solución (Evans, 1996) como planteaban las teorías cepalinas y de la dependencia. Desde la implantación del modelo

neoliberal con la dictaduras militares hasta su corolario en los años noventa con la puesta en marcha del paquete de medidas impulsado desde el Consenso de Washington durante los gobiernos democráticamente electos, en un contexto cada vez más globalizado, el Estado en tanto instancia y terreno de la lucha social y política perdió centralidad. El diagnóstico que se instaló se basó en dos premisas: 1) el Estado había crecido de forma tan exponencial que terminó por ser insostenible e ineficiente generando un cúmulo de insatisfacciones y tensiones sociales y 2) los Estados-nación habían perdido importancia en el marco de un mundo cada vez más globalizado cuyas exigencias económicas superaban las fronteras territoriales (Thwaites Rey y Castillo, 2008).

El diagnóstico elaborado por las elites económicas neoliberales y por sus *think tanks* se vio reflejado en los estudios acerca del Estado (Thwaites Rey, 2007). Desde diversos estrados, especialmente conservadores, los cuales rechazaban la “omnipresencia” estatal, se invocó la presencia del mercado como eje de la coordinación e integración social, relegando al Estado a un segundo plano, vaciándolo de capacidades y confinándolo a un mero entramado institucional garante del orden jurídico. El mercado se transformó en el “principio organizador de la vida social” (Lechner, 1983, p. 104). Esta premisa básica del modelo neoliberal será un factor fundamental en lo que respecta a nuestro objeto de estudio en la medida en que la desregulación del mercado y su liberalización en el sector del transporte –frente a un Estado despojado de sus capacidades de regulación y control- provocarán, como veremos en profundidad en los siguientes capítulos, la proliferación de diversas empresas, cooperativas y operadoras de transporte público que, funcionando en un vacío legal o en un caos normativo al existir distintas y contradictorias normativas, entrarán en una competencia brutal pero sin mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía (a contramano de lo que postula la teoría neoclásica de que la competencia empuja el mejoramiento de la calidad de la producción y servicios).

Retomando los análisis sobre el Estado, se comenzó a prestar atención a cuestiones tales como las características de los regímenes políticos y de las transiciones políticas (Cortés, 2012), los procesos de reforma del Estado, la



“hechura” de políticas públicas (pro-mercado y pro-ajuste), los problemas de *governance* y gobernabilidad en un contexto signado por las “recomendaciones” de los organismos internacionales de crédito de reducir el tamaño y las funciones del Estado (Bresser Pereira, 1998, O’Donnell, 1994). Haciéndose eco de la renovación norteamericana de la ciencia política hacia fines de la década del ochenta, las discusiones latinoamericanas por entonces en torno al Estado se redujeron, mayormente, al análisis del gobierno y del sistema político. Los temas de estudio y de análisis político se desplazaron desde la cuestión de la dominación política, la configuración de la estructura de clases sociales y su actitud frente al Estado capitalista (y dictador) hacia una agenda de investigación basada en el régimen político, las condiciones y calidad del sistema democrático y su vínculo con el mercado (Cortés, 2012).

Los trabajos de Bresser Pereira se enmarcaron en esta vertiente pero a diferencia de los análisis hegemónicos, se orientaron a recuperar teórica y políticamente al Estado como forma de superar la crisis económica que afrontó la región durante la década del ochenta. Para ello, se concentró en las características de la reforma estatal y la dimensión democrática considerando aspectos como áreas de actuación del Estado, participación ciudadana, gobernanza y gobernabilidad. El autor brasileiro consideraba que la gobernabilidad en los regímenes democráticos, especialmente en América Latina, dependía de la capacidad de las instituciones políticas para intermediar intereses de la sociedad civil, de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y de control hacia los políticos y burócratas por parte de la sociedad; de la capacidad de la sociedad para limitar sus demandas así como del gobierno de satisfacerlas; y de la existencia de un pacto social básico que permita estipular y acordar un horizonte de futuro (1998: 542). En esta dirección en torno a la temática de la gobernabilidad se orientaron otro conjunto de estudios aunque asociados a distintas dimensiones: a las políticas públicas (Camou, 2001; Tomassini, 1998), a la construcción y tramitación de demandas sociales (Lechner, 1997a; Mayorga y Córdova, 2007) y a los partidos políticos (Cansino, 1995).

Por otro lado, la estela que dejó la dramática experiencia autoritaria en

varios países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay condujo a que el Estado fuera posicionado desde distintos sectores sociales y corrientes académicas como lo opuesto a la sociedad civil. Desde esta visión, el Estado era una maquinaria autoritaria y represora, un aparato de poder, que violaba los derechos humanos y reprimía la participación política. La definitiva instalación del neoliberalismo en la región terminó por sellar esta visión acerca del Estado y dar paso a enfoques socio-céntricos. El mercado y las redes articuladas en el plano de la sociedad civil se convirtieron en los mecanismos de coordinación y estructuración de la sociedad, en detrimento del Estado (Lechner, 1997). Los estudios sociológicos que aparecieron enfatizaron en el papel autoritario que había detentado el Estado. Se enaltecía a la sociedad civil a través de la revalorización de las diversas organizaciones, movimientos y colectivos de la esfera social como centros de la coordinación social, debiendo pues asumir éstos las tareas y funciones que el Estado había detentado durante el auge de la matriz estado-céntrica a través de un despliegue de la democracia participativa (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Sin embargo, algunos autores señalaron que en el contexto de esta revalorización de “lo social”, actores clásicos como los sindicatos y organizaciones colectivas y asociaciones funcionales estaban perdiendo centralidad en el marco de sociedades cada vez más excluyentes y con altos índices de desempleo, decrecimiento económico y desigualdad (Garretón, 2002). Esto se tradujo en un desplazamiento temático en la literatura especializada. Como sostiene Lanzaro (1998), la oleada del neoliberalismo y los “arranques neopopulistas” de tipo anti-estatistas, desplazaron al movimiento obrero de la escena política y económica, debilitando a los sindicatos, fragmentándolos, reconfigurando al “sujeto político”, y dando paso a la ciudadanía como sujeto. Así, la disminución de la centralidad de las mediaciones corporativas y de la “política de grupos” tuvo efectos en los estudios sobre los vínculos socio-estatales (De la Garza Toledo, 2005): “el ciclo de los grandes pactos parece cerrado y los tratamientos corporativos entran en un período de depresión, especialmente en lo que concierne a las partes sindicales” (Lanzaro, 1998, p. 42). No obstante, según Lanzaro, el corporativismo se redefinió y adquirió nuevas facetas en la medida en que si bien los sindicatos perdieron centralidad, no lo hicieron las cámaras empresariales. Asimismo, surgió cierta

literatura que procuró explicar la persistencia de patrones corporativos a partir de la tesis, apoyada en la perspectiva conductista y de la acción racional, de la crisis del sistema de representación política anclado en los partidos políticos. De esta forma, las deficiencias de la representación partidaria, habría abierto la posibilidad para que los grupos de presión, como algunos sindicatos, apelaran a mecanismos extra-institucionales –e incluso, fuera de la ley- en relación al Estado de derecho para lograr influir en el sistema político (Lipinski, 2014).

Algunos autores mantuvieron sus enfoques críticos aunque los actualizaron a la luz de las nuevas condiciones. Los trabajos de Lechner (inspirados en la teoría habermasiana) procuraron dar cuenta de los rasgos y mutación que asumieron tanto la esfera de la sociedad civil como la acción estatal desde la irrupción de las dictaduras militares. Lechner considera que la función coordinadora que le compete al Estado ha sido puesta en entredicho desde aquellos tiempos hasta principios del siglo XXI. Los gobiernos militares y la ofensiva neoliberal en un contexto sumamente globalizado pusieron en crisis la matriz estado céntrica (Garretón, 2002) y ofrecieron nuevos mecanismos de coordinación social basado en el mercado y en la sociedad civil. En ese contexto, desde diversos estrados sociales se invocó el fortalecimiento de la sociedad civil con una clara connotación anti-autoritaria frente a un Estado dictatorial que violaba los derechos humanos y reprimía la participación política (Dagnino et al, 2006). Así, la sociedad parecía ser el reservorio democrático por excelencia, frente a un Estado autoritario e ineficiente reducido a un aparato de poder. Luego del paso por las dictaduras militares y la definitiva implantación del modelo neoliberal ya en democracia, el Estado terminó de perder capacidades y legitimidad como configurador del orden social. De esta manera, la autonomía estatal fue reemplazada, fundamentalmente, por la autonomía del mercado que, como sostiene Lechner (1997), careció de las dimensiones típicas de toda coordinación política: las tareas de representación, conducción y regulación.

Para Lechner, el agente de la coordinación social (puede ser el Estado, el mercado o sociedad, o los tres en grados distintos) tiene como tarea sintetizar en una “unidad más o menos coherente la diversidad social” y contribuir, de ese

modo, a ordenar el conjunto de procesos y actores para, entre otros objetivos, garantizar la gobernabilidad a través de la absorción de conflictos (op. cit., 1997). Quien asuma esa tarea dará la pauta del tipo de ordenamiento social y configuración política construidas en un tiempo y espacio determinados. En las siguientes páginas retomaremos estos aspectos del Estado en tanto agente de coordinación social señalados por Lechner para dar cuenta del modo en que los gobiernos post-neoliberales procuraron devolver al Estado esas tareas, especialmente la de representación política. Este será el tema del próximo capítulo, donde se realiza un recorrido por los distintos enfoques y dimensiones que analizaron la emergencia de los gobiernos que imprimieron un giro a la izquierda en América Latina. Se prestará atención, especialmente, a tres dimensiones empíricas: la centralidad del Estado y la recuperación de las capacidades, la orientación de las agendas públicas de estos gobiernos y la reconfiguración de las mediaciones socio-estatales entre diversos actores de la sociedad, especialmente en Argentina, Bolivia y Ecuador.

### **I.XIII. Algunas precisiones sobre la categoría de representación política: más allá de los partidos políticos.**

Tal como la adoptaremos en este trabajo de investigación, la categoría de representación política (de ahora en adelante RP) se nutre de algunos elementos ya esbozados de las teorías del Estado pero también de otras teorías políticas contemporáneas sobre la representación política. La RP ha sido uno de los principales tópicos abordados en el marco de los estudios sociológicos y politológicos para comprender los regímenes democráticos, la legitimidad política, la construcción del Estado, de distintas organizaciones de la sociedad y de la ciudadanía. En lo fundamental, son dos las dimensiones que han sido auscultadas desde la noción de RP o para las cuales esta categoría ha surgido en el léxico de las ciencias sociales contemporáneas.

Por un lado, la RP como un mecanismo de elección de autoridades públicas por parte de los votantes (ciudadanos) para conformar gobierno (Manin, 2006). Esta dimensión alude a un aspecto sincrónico en tanto la RP (su naturaleza, su

“calidad”) aparece como una “variable independiente” del éxito electoral del grupo político que asumirá el poder en un momento determinado. Esta conceptualización, propia de la ciencia política convencional y que ha sido la dominante, da cuenta de la preocupación principal de estos estudios: entender los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos eligen a los que serán sus representantes. Los análisis se centraron, mayoritariamente, en los sistemas partidarios y electorales como modo de indagar en la cuestión de la representación (Luna, 2007). Los diversos sectores, clases y actores sociales estarían representados políticamente, en lo fundamental, a través de la elección de representantes para ocupar distintos cargos político-institucionales (en los distintos niveles y responsabilidades, desde legisladores a nivel municipal hasta presidente de la nación). En ese sentido, los ciudadanos quedan reducidos a votantes que eligen a sus representantes de forma racional según sus preferencias. Asimismo, los estudios se han caracterizado por un predominio cuasi hegemónico de la perspectiva de corte neoinstitucionalista cuyo acento está colocado en las elites político-partidarias para explorar la relación entre electores y representantes a través de los mecanismos institucionales (Carbonell, 2005; Sartori, 2005; Mainwaring y Scully, 1991; Luna, 2007). Por otro lado, el foco ha estado puesto en cómo las instituciones formales (poderes del Estado, partidos políticos, instituciones de control) logran, a través de las clases dirigentes que las ocupan, vincularse con los ciudadanos-electores.

El énfasis en los partidos políticos como los principales articuladores claves de la RP quedó de manifiesto en gran parte de la literatura que ha teorizado en torno a la “crisis de representación” que afrontaron varios países latinoamericanos hacia fines de la década de los noventa y principios del presente siglo. Vincularon las crisis con el funcionamiento y estructura de los partidos políticos. Indicadores como la volatilidad electoral, los niveles de abstención, la débil identificación de los votantes con los programas de los partidos políticos “efectivos” han estado en el centro de los estudios sobre crisis de representación, lo cual evidencia el supuesto del que parten: la representación entra en crisis cuando los partidos políticos dejan de representar, o lo hacen de modo deficitario, a los ciudadanos. En efecto, autores como Roberts proponen reemplazar el concepto de “crisis de representación” por

el de “cambio en el tipo de vínculo entre partidos, líderes y electores” (Roberts 2002; Luna, 2007).

Durante varias décadas, la noción de RP ha estado capturada por este punto de vista ortodoxo que, en definitiva, entiende a la RP como resultado de procesos electorales para la obtención de cargos políticos de candidatos partidarios o como un medio para obtener legitimidad en el marco de un régimen político que por su propio formato no permite participar a todos los ciudadanos de modo directo en la elaboración de las normas sociales (Hayward, 2006)<sup>22</sup>. Estos estudios han asimilado la noción de representación al de democracia representativa, y han reducido a ésta a la relación entre preferencias electorales de los votantes y partidos políticos anclados territorialmente (Guillén y Monsiváis Carrillo, 2014). Así, diversos análisis se han centrado en la representación en que los partidos políticos constituyen la vía predilecta, a través de elecciones, para recoger los intereses de la sociedad y volcarlos al sistema político. Desde esta concepción, tal como critica Nadia Urbinati, el Estado aparece como una esfera separada de la sociedad cuyo “rol consiste en designar a los políticos profesionales que toman las decisiones a las que los electores voluntariamente se someten ” (2006, p. 23).

La segunda dimensión de la RP, en menor medida abordada, ha sido analizada para dar cuenta de cómo los representantes políticos (ya sea gobernantes electos o personas designadas para ejercer la función de representación, Pettit, 2009) logran estabilizar, estructurar y configurar determinados modos de inclusión de diversos segmentos sociales a lo largo de un ciclo político (Shapiro, Wood, Stokes and Kirchner, 2009; Runciman, 2009). Esta dimensión denota, a diferencia de la anterior, una dimensión diacrónica y extra-electoral. Esto no significa que los mecanismos a través de los cuales los representantes llegaron a adquirir tal rol –en esos estudios tradicionales se privilegian los partidos políticos como articuladores políticos por excelencia- no puedan ser los mismos con los que luego operan para construir sus proyectos políticos, garantizar gobernabilidad, gestionar las reivindicaciones, producir

---

<sup>22</sup> Para profundizar en el estado de la cuestión de la noción de RP y su empleo en las ciencias políticas ver Luna, 2007.

incorporaciones políticas, etc.

En este trabajo de investigación construimos una noción de representación política apoyada en la segunda dimensión que contiene pero no agota el primer circuito de la política anclado en el sistema partidario y se desplaza hacia el terreno postliberal, “el de las asociaciones”, como denomina Ardití (2005). La indagación en la relación configurada entre los gobiernos y los transportistas sindicalizados en tres países de modo comparativo evidenció que la categoría de representación política tradicional dejaba por fuera una diversidad de aspectos que debían ser indagados desde otro artefacto teórico o desde el mismo pero resignificado a la luz de los casos concretos.

Consideramos que dicha categoría tal como ha sido conceptualizada convencionalmente impide auscultar en otras dimensiones de los procesos políticos que también se refieren a dinámicas de representación política pero que se despliegan más allá de la esfera partidaria y más allá del vínculo gobernantes-ciudadanos *qua* electores (Pettit, 2009; Urbinati y Warren, 2008). Esto no significa desconocer la importancia que aún hoy revisten los partidos políticos no sólo como intermediarios entre los ciudadanos, grupos de interés, movimientos sociales y el sistema político sino también como superficies de construcción e inscripción de identidades políticas, pero advierte sobre la necesidad de ampliar el conocimiento sobre otras formas de mediación socio-política más allá de la clásica ciudadanos-partidos-gobierno/Estado (Hammar, 2012). Existen diversas formas de acción pública que vinculan a los distintos actores sociales con el gobierno, expresándose dicha dinámica en el terreno estatal que al mismo tiempo permite la construcción de determinados vínculos socio-políticos y no otros (Shapiro et al, 2009).

Retomando los trabajos de autores como H. Pitkin (1967), N. Urbinati (2006), E. Laclau (2005; 2013), Rosanvallon (2004) y B. Ardití (2015), entenderemos por representación política la práctica política de mediación a través de la cual se vinculan dos o más actores sociales para lograr que sus objetivos, intereses, demandas sociales, puedan encontrar una superficie de inscripción donde gestionarse políticamente. Toda dinámica de representación

requiere procesos de autorización/designación/delegación (no necesariamente de elecciones populares) y de reconocimiento entre los actores involucrados. Para Rosanvallon (2004), la acción política de la representación alude a una dimensión pública en la medida en que su ejercicio vuelve visible en el debate político los problemas que aquejan a la sociedad, aunque provengan de específicos actores sociales. También podemos sostener que toda práctica de representación política alude a la cuestión estatal. Para concretarse, requiere del terreno estatal (sus aparatos y sus capacidades) que, tal como postulamos en las páginas anteriores, está más o menos abierto, según cada momento histórico, al reconocimiento de determinados intereses, demandas sociales, identidades, proyectos, etc. En ese sentido, también podemos afirmar que no todo ni todos son susceptibles de ser representados políticamente en cualquier momento. Lo que aparecía como irrepresentable puede volverse digno de representación en la medida en que se generen ciertas condiciones para ello, tales como determinados proyectos políticos encarnados en el Estado, condiciones estructurales que vuelvan visibles determinados intereses/demandas sociales, etc. Por lo tanto, en estricto rigor, el proceso de representación no es posterior a la existencia del “objeto ni sujeto representable” sino que se co-construyen durante su accionar (Arditi, 2015; Laclau, 2013). Si bien ni el sujeto representado ni el representante están dados *a priori*, sino que se constituyen y reconfiguran en la práctica, la distancia entre ellos es insalvable. En efecto, la brecha entre ellos es la condición para la existencia del ejercicio de la representación pero precisamente debido a esa brecha insuperable, la representación siempre será un ejercicio distorsionado, falsificado, porque no podría traducir ni concretar de modo fidedigno ni literal las aspiraciones de los representados<sup>23</sup>. Por un lado, el representante, para constituirse como tal, debe despojarse de los contenidos particulares con los que se conforman los intereses o demandas sociales en su originalidad; esto significa que al representante le es imposible representar de modo transparente y lineal a sus representados,

---

<sup>23</sup> Ya Hobbes en el Leviatán había postulado esta crisis originaria e inherente de la función de representación: la imposibilidad de salvar la brecha entre electores y elegidos, ciudadanos y poder soberano, gobernados y gobernantes, representados y representantes, dado que estos vuelven presentes al cuerpo político de una forma no literal. Así, la metáfora del espejo, desde la visión hobbesiana del orden social, no sería fiel a la realidad.



la tarea del representante no es simplemente transmitir la voluntad del representado en sus propios términos, sino también, presentar la voluntad del representado en términos comunitarios más amplios, es decir, la comunidad como un todo, como sería la expuesta en el Parlamento, instancia que requiere entonces demostrar que los intereses sectoriales de los representados coinciden con el interés nacional (Laclau, 2013, p. 214).

Por otro lado, de modo inverso, los representados no pueden erigirse como tales si no delegan parte de su acción a un “otro” que pueda operar como el portavoz y lograr que el grupo sea reconocido como tal (Laclau, 2013; Diana Menéndez, 2009). De estos aspectos intrínsecos al proceso de representación derivan las tensiones que se observarán en nuestro caso de estudio: entre el representante (los dirigentes sindicales, el gobierno, según la lógica que se active) y los representados (trabajadores transportistas, organizaciones sindicales). En nuestros casos, la incorporación de los representados a los proyectos políticos postneoliberales activarán estas tensiones en la medida que los representantes procurarán defender los intereses sectoriales pero al mismo tiempo sostener su inscripción en un discurso y proyecto político más amplio. Así, si bien la representación política reduce complejidad (estructural) -en el sentido luhmanniano- al ordenar y regular los intereses y demandas al interior del sistema político, su incorporación conlleva complejidades de tipo estratégicas para los actores sociales.

Para los fines de nuestro trabajo, realizaremos una distinción analítica entre tres nociones que se interrelacionan entre sí pero que denotan distintas cuestiones: *ejercicio de gestión política* (EGP), *lógicas de representación política* (LRP) y *régimen de representación política* (RRP). La primera alude al clásico ejercicio de gobernar: el reconocimiento por parte del sistema político de determinados intereses y demandas (o por el contrario, su no-reconocimiento y contención de los efectos de su falta de gestión) y tramitarlos de acuerdo a diversos mecanismos (políticas públicas, decisiones políticas, aprobación de leyes, creación de instituciones, etc.) con diversos efectos (governabilidad, conflictividad, consenso social). Todo EGP entraña dinámicas institucionales a través de las cuales

se organiza y regula el campo social, ya sea cristalizadas en estructuras altamente formalizadas o en pautas institucionales reconocidas pero no materializadas normativamente, como pactos, acuerdos, negociaciones, etc. La noción de LRP abarca dicho ejercicio pero lo excede. La acción de representar políticamente alude a una práctica política que tramita intereses/demandas sociales pero no se agota en ella sino que involucra dinámicas de acción pública desde los proyectos políticos a través de los cuales recrean una serie de relaciones entre bases y dirigentes, comunidad política y gobierno, y en los que se juegan el reconocimiento de las identidades sociales/políticas.

Así, la existencia de un interés/demanda es fundamental para que opere una LRP pero una demanda puede tramitarse estatal y gubernamentalmente prescindiendo de la activación o despliegue de LRP. Este juego pendular entre la acción de gestionar intereses/demandas y la acción de representar atravesará constantemente el vínculo gobiernos-transportistas y por eso mismo requiere una distinción analítica.

A continuación presentamos una tipología que hemos elaborado a la luz de nuestros casos de estudio a los efectos de visualizar las distintas LRP que se activaron en el nexo entre gobiernos-transportistas pero que puede ser empleada para indagar en otro tipo de mediaciones socio-políticas en las que participen otros actores. Esta tipología no pretende abarcar la totalidad conceptual del campo de la RP sino proponer ciertas nociones para el estudio concreto aquí propuesto. Cada una de las LRP identificadas (corporativa, parlamentaria, partidaria y populista) involucra cuatro *dimensiones analíticas* que adquieren determinado contenido en virtud del cual se diferencian: a) espacios de la acción política, b) principios de legitimidad del intercambio, c) intercambio de recursos y d) repertorios del intercambio. En el Cuadro N°1 se despliegan estas cuatro dimensiones con sus respectivos contenidos y a continuación se explica cada una de ellas. Esta tipología permite analizar cada LRP separadamente a partir de identificar los rasgos que asume cada dimensión analítica en un momento determinado. Una LRP puede comprenderse como una estrategia política pero al mismo tiempo como una selectividad, en los términos de Jessop, que ha atravesado

y se ha sedimentado en el terreno estatal, que funciona como legados, como un repertorio, práctica que se aprende, es interiorizada por los actores sociales, opera como una práctica rutinaria y conocida.

**Cuadro N°1: Lógicas de Representación Política**

Lógicas de Representación Política	Espacios de la acción política	Principio de legitimidad	Recursos de intercambio	Repertorios de intercambio político
<b>Corporativa</b>	Instituciones estatales	Reconocimiento estatal de intereses/demandas sectoriales	Cargos institucionales/influencia-gobernabilidad	Designación/Negociación/Pactos
<b>Parlamentaria</b>	Parlamento	Elección popular	Escaños parlamentarios, gobernabilidad	Deliberación/Negociación/Pactos
<b>Partidaria</b>	Partido o Movimiento político/Territorio	Elección Popular	Votos/Agregación de intereses/Dinamismo al sistema político	Pactos políticos
<b>Populista</b>	Comunidad Política/Espacio público	Soberanía Popular/ Reconocimiento estatal de demandas sociales	Reconocimiento/Identidad/Lealtad	Decisiones políticas/Movilización

**Elaboración: Autora.**

Por *LRP corporativa* entendemos un modo de representar intereses particulares o demandas sectoriales (no necesariamente definidos funcionalmente, por su lugar en la estructura económica) de grupos que son reconocidos estatalmente y que operan con “espíritu de cuerpo/colectivo” en instituciones estatales. Esta intermediación se expresa o concreta a través de la *participación* por parte de representantes de dichos grupos en tres planos: 1) en instancias institucionales del Estado, asumiendo cargos ejecutivos en ministerios, comisiones, organismos, juntas, consejos, etc.; y/o 2) en actividades estatales como elaboración e implementación de políticas públicas y normas; y/o 3) en la toma de decisiones estatales que podrían afectar (conceder o negar) sus demandas sectoriales. Esto significa, haciéndonos eco de la propuesta de O'Donnell (1998), que en estricto rigor, a quienes reconocen las autoridades estatales como representantes para participar dentro del Estado son a las cúpulas de dichas organizaciones, no a todos sus miembros, reconocimiento acordado luego de procesos de negociación y

pactos. Además de este reconocimiento institucional, opera un segundo momento que consiste en la refrendación o consentimiento de los representantes por parte de las bases del grupo u organización representada. Esta participación puede estar definida y regulada a través de estatutos, reglamentos, leyes, decretos, constituciones u operar de facto, como consecuencia de una decisión gubernamental que no está respaldada normativamente sino por la legitimidad que dicho mecanismo y dichos representantes adquieren a lo largo del tiempo en tanto prácticas institucionalizadas, arraigadas, conocidas en determinado campo de acción<sup>24</sup>.

Por medio de la LRP corporativa se ponen en juego e intercambian recursos como cargos institucionales y poder decisonal/influencia (ejercidos por los representantes para beneficiar a sus representados) y gobernabilidad, contención de la conflictividad social (obtenidas para el/los que designa/n a los representantes, legitimidad política). Esta definición fue construida a partir de los desarrollos teóricos clásicos reseñados en el capítulo anterior pero disiente en la relación lineal asumida entre grupos de interés (definidos por su lugar en la estructura de clases) y corporativismo. En nuestra propuesta, el corporativismo consiste en una LRP que puede o no operar con actores definidos funcionalmente. En este sentido, cualquier actor social puede vincularse al sistema político en términos corporativos (movimiento indígena, organizaciones religiosas, etc.) y de modo inverso, los grupos de interés, como sindicatos, pueden actuar con otras LRP más allá de la corporativa. Así, esta definición no incorpora la noción rígida de corporación en tanto cuerpo que representa a distintas fracciones de la estructura económica. Por lo tanto, también se aleja de la concepción schmitteriana del corporativismo según la cual el Estado otorga a un número limitado de categorías sociales y funcionalmente diferenciadas el monopolio de la representación (Schmitter, 1998, p. 75). Aquí matizamos dicho criterio y no descartamos la posibilidad de que más de una categoría sobre la base de la misma división social

---

<sup>24</sup> Que el corporativismo esté normativamente reconocido como una lógica de representación política no significa que esté institucionalizado, es decir, instalado como un patrón habitual de relacionamiento. Por el contrario, el hecho de que el corporativismo sea una práctica política de facto, aunque no autorizada y reconocida en leyes, no implica que no esté institucionalizado. Para profundizar en esta distinción entre lo formal e informal y los procesos de institucionalización ver O'Donnell (1996).

del trabajo u otro criterio sea reconocida y autorizada por el Estado para hacer efectivo el vínculo representativo. Por otro lado, nos alejamos de las concepciones de cuño gramscianas que ven al corporativismo como la fase previa al momento político en que los intereses particulares, los objetivos y programas de la organización social se extienden a otras fuerzas sociales, más allá de lo sectorial y de la clase, ampliando su expansión universal (Gramsci, 1975). En cambio concebimos la posibilidad de que el corporativismo se exprese como una permanente lógica de todo proceso político y que se combine con otras formas de representación, más allá de que los actores sociales hayan podido trascender su esfera particular/sectorial de acción. Entenderlo como una fase incurriría en las mismas dificultades analíticas de los esquemas dicotómicos de la acción política (movilización vs. institucionalización, autonomía vs. heteronomía) que más adelante prestaremos atención.

Respecto a la *LRP parlamentaria*, la definimos como aquella intermediación socio-estatal que se despliegue en el ámbito legislativo en la que los representantes asumen el cargo de diputado/asambleísta como parte de un partido político. Dichos representantes obtienen el cargo en virtud de un doble proceso de designación: por un lado, para ser incluido en la lista legislativa que se refrendará en elecciones populares debe someterse a procesos de negociación y deliberación en el seno del partido político al que adscribe. Por otro lado, una vez incorporado en la lista legislativa, el representante es electo por medio del voto popular, de acuerdo a las reglas estipuladas por la normativa de cada país<sup>25</sup>.

Por *LRP partidaria* comprendemos aquél modo de representación política

---

<sup>25</sup> Se puede argumentar que la LRP parlamentaria puede remitir, en algún sentido, a una LRP corporativa dado que la ocupación de curules en la arena legislativa por parte de los representantes puede ser en virtud de su rol de dirigente de una organización y de su capacidad de presión/lobby/negociación o de la fuerza de la organización para ocupar espacios del terreno estatal (como ocurre con la LRP corporativa). No obstante, consideramos conveniente marcar esta distinción porque construir y obtener representación por medio de la arena parlamentaria, que se apoya en un principio de legitimidad concreto (elección y no designación sin refrendación popular), en la que se intercambian recursos específicos como votos y curules (y no cargos ejecutivos) y que implica dinámicas políticas distintas (negociaciones dentro del parlamento, deliberación, relación con el proyecto partidario que sustenta dicha banca parlamentaria, alianzas con otras fuerzas políticas) puede tener efectos diversos sobre los procesos políticos, sobre el campo de acción de los sujetos/demandas y sobre los proyectos políticos gubernamentales.

en el que el vehículo de dicho nexo son los partidos (o movimientos) políticos, en su clásica acepción. En este vínculo, afiliados, militantes, dirigentes políticos, electorado, entran en distintas relaciones (representantes y representados) a partir de diversos procesos de autorización, designación y control. Por medio de esta LRP se procura agregar intereses en torno a una propuesta o plataforma programática que se pretende instalar territorialmente. Algunos partidos procuran ampliar los intereses originales de la organización partidaria a partir de generar identificaciones con otros grupos, fuerzas sociales y ciudadanos, de ahí que el partido pueda convertirse en un partido “atrapa-todo” y entablar vínculos con otros segmentos de la sociedad distintos a sus “adherentes natos”. Como largamente ha sido establecido en la literatura sobre sistemas partidarios, lejos de reducirse las funciones y objetivos de los partidos políticos a la competencia electoral (Downs, 1992; Sartori, 1992), estas organizaciones pueden buscar diversas metas, como ejercer la oposición o sobrevivir como actor “que cuenta” dentro del sistema político vigente, alcanzar cuotas de poder por parte de sus dirigentes (Duverger, 1992), representar intereses de distintos grupos sociales que de otra manera no podrían expresarse (Lipset y Rokkan, 1992), fungir como instrumentos de socialización política (García Cotarelo, 1985, Alcántara Sáez, 1997) e influir en la agenda de temas de opinión pública (Freidenberg, 2010).

La *LRP populista* alude a modo de representación política en la que múltiples categorías sociales son articuladas entre sí -por medio de sus demandas sociales particulares- a través de su participación en el espacio público en el que se disputa un proyecto político que se inscribe discursivamente en los polos antagónicos “pueblo” versus “bloque de poder” (Laclau, 2005; Retamozo, 2013). Esta LRP propone un modo de volver presentes las demandas pero en términos de unidad común/voluntad colectiva que, al hacerlo, convierte a una de ellas en superficie de inscripción estable para el reconocimiento y reenvío simbólico de otras demandas en dicho registro de universalización. En este caso, es el líder político que encarna la soberanía popular así como el proyecto político el que al producir símbolos e identificaciones, construye una totalización homogénea que ha reducido la heterogeneidad de las demandas particulares y ejerce la representación de todas esas categorías sociales (Arditi, 2015); mientras que en las

otras tres LRP son los representantes provenientes de las distintas categorías sociales (por ejemplo, dirigentes sindicales, indígenas, referentes políticos) los que ejercen la representación de las organizaciones que conducen y la de sus bases. Si bien todo proceso de representación política implica un movimiento del representante al representado a través del cual operan modificaciones y re-significaciones en el objeto y sujeto representado, quizás es a través de una LRP populista cuando más cambios operan en dicho vínculo representativo, y eso se debe, siguiendo el enfoque laclauiano en que nos apoyamos, en que la construcción de una voluntad popular conlleva un proceso de homogeneización a partir del significante vacío –que por eso mismo, es constantemente cambiante– que funge como locus en que se inscriben una multiplicidad de demandas.

Algunas precisiones para terminar de afinar esta propuesta. No existe un locus privilegiado en que la LRP populista opera. Mientras que la LRP corporativa lo hace, especialmente, al interior del aparato estatal, la LRP parlamentario dentro del espacio legislativo y la LRP partidaria en el territorio y partidos políticos, la LRP puede atravesar estos espacios y al mismo tiempo hacerlo solo en el plano de la comunidad política o espacio público. Por ese motivo, su cristalización en una forma institucional reviste formas menos evidentes que en las otras LRP, lo cual no significa que no se materialice en una forma institucional. Por otro lado, las LRP corporativa, parlamentaria y partidaria, construyen, *a priori*, representación descriptiva (Pitkin, 1967), esto significa que la relación entre representados y representantes es de semejanza en la medida en que los representantes provienen de las propias filas de los representados y se corresponden a partir de determinadas características como socio-económicas, fenotípicas, culturales, etc. (metáfora del espejo)<sup>26</sup>. En cambio, la LRP populista no necesariamente establece un vínculo en que los representantes se asemejan a los representados. En todo caso, la representación se fundamenta en una dimensión sustantiva/material (Pitkin, 1967), es decir, el contenido de las decisiones que emanan del representante constituye a los representados, garantiza que sus

---

<sup>26</sup> La representación descriptiva alude al uso sociológico (o “existencial”) que propone Sartori (2005) esto es, la idea de similitud, de identificación o de compartir características entre los representantes y los representados.

intereses/demandas (articulados a una cadena equivalencial más amplia bajo la figura de la voluntad popular/el pueblo) se tramiten y se inscriban en un proyecto político más amplio.

Quizás llame la atención que dentro de las dimensiones no se incluya ni el tipo de actor social y el tipo de interés/demanda a ser representado. Esto se debe a que nuestra tipología no puede pronunciarse *a priori* sobre qué tipo de actor social o qué tipo de interés/demanda social involucra cada LRP. Así, por ejemplo, los grupos de interés o los sindicatos, como los transportistas, pueden relacionarse con el poder gubernamental a través de una LRP de tipo parlamentaria o partidaria, no necesariamente corporativa, como parte de la literatura que revisamos anteriormente ha sentenciado. Por el contrario, un movimiento social, como el movimiento indígena ecuatoriano, puede vincularse con el sistema político a través de LRP corporativa en la perspectiva de ocupar cargos ejecutivos al interior del Estado y no a través de la LRP partidaria.

Ahora bien, cuando se analiza cómo opera una LRP “en acción”, es decir, cuando entra a jugar en el espacio político junto a otras LRP, (en efecto, luce algo imposible que sólo una LRP se active en el campo de la representación política a lo largo de todo un ciclo político) entonces ya hablamos de régimen de representación política (RRP). Podríamos definirlo como el conjunto de LRP disponibles en un tiempo y espacio determinados que establecen múltiples relaciones entre si, pudiendo coexistir, articularse, superponerse, operar alternada o simultáneamente y adquiriendo alguna(s) de ella(s) cierto predominio sobre las otras según la historicidad de los procesos políticos y las cambiantes coyunturas (por lo general, el período electoral constituye una coyuntura particular que logran activar varias de estas LRP, especialmente la parlamentaria y la partidaria). Esto significa que una vez configuradas y puestas en acto en el entramado político más amplio, las LRP establecen una multiplicidad de relaciones entre si, tendiendo a prevalecer una por sobre las otras. En este sentido, en todo RRP se otorga especial énfasis en una específica lógica de representación política (es decir, a específicos espacios, principios de legitimidad, repertorios y recursos de intercambio) con el propósito de ordenar y simplificar el campo de lo representable. Cada RRP



denotará un concreto modo de construir y regular el campo de la representación política según cuál sea la primacía de la LRP que opere y al mismo tiempo es dinámico, cambiante, y en él pueden inscribirse distintas LRP que se combinan, coexisten o tensionan siendo alguna de ella la que tenga la primacía por sobre las otras<sup>27</sup>.

Retomando los aportes de Jessop, la activación de las LRP depende, en lo fundamental, de tres factores: a) las estrategias que los distintos actores, tanto sociales como gubernamentales, construyen para entrar en un juego político interrelacional a través del cual cada uno de ellos procura posicionar sus intereses y demandas sociales, lograr visibilidad pública y reconocimiento político, fortalecer sus identidades, etc.; b) el modo en que son capaces de enfrentar las selectividades estratégicas que atraviesan al Estado y c) condiciones estructurales que vuelven posibles y “convenientes” determinadas LRP en detrimento de otras.

El potencial analítico de esta tipología reside, en efecto, en su capacidad para dar cuenta del tipo de régimen de representación política que media entre actores, sujetos y sistema político sin colocar el acento o en la perspectiva del actor o en la perspectiva estructural. A su vez, la identificación y análisis del RRP permite informar sobre la naturaleza y forma del Estado en un momento determinado en la medida en que el despliegue de las LRP y la conformación de un RPP es el resultado del alcance de la autonomía relativa del terreno estatal para generar determinados patrones de relacionamiento así como de las estrategias políticas de las fuerzas sociales que, en el marco de determinadas selectividades inscritas en el Estado, logran activar determinadas LRP en detrimento de otras. En este juego interrelacional la contienda política es permanente. Por esta razón, toda indagación en este campo de acción –la representación política– debe realizarse a la luz de los casos histórica y contextualmente situados, así como en diálogo con el ciclo político que posibilita determinado RRP y al mismo tiempo es reconfigurado por la dinámica y alcances que éste adquiere.

---

<sup>27</sup> Este concepto es analíticamente similar al propuesto por José Nun de “régimen social de acumulación” en la medida en que lo considera un complejo de instituciones que otorga “especial saliencia” a determinados agentes económicos y prácticas en pos de generar concretar estrategias de acumulación.

## CAPÍTULO II

### **“Giro a la izquierda” y post-neoliberalismo en América Latina.** <sup>28</sup>

Como tantos otros debates en el marco de las ciencias sociales, el “giro a la izquierda” de gran parte de los gobiernos latinoamericanos durante el siglo XXI suscitó incansables discusiones académicas y diversas querellas políticas en distintas partes del globo. La emergencia de experiencias políticas progresistas en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela<sup>29</sup> colocó a la academia frente al desafío de pensar y analizar los rasgos y especificidades que asumieron los procesos políticos contemporáneos. Hacia el año 2008, once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centro-izquierda o izquierda (Stokes, 2009). En este sentido, infinita cantidad de hojas fueron destinadas a comprender las múltiples experiencias políticas de buena parte de los países gobernados por coaliciones, movimientos o partidos políticos progresistas. Si bien la idea del “giro a la izquierda” constituye ya un “lugar común” (Arditi, 2009) como marco general de cualquier debate y discusión preocupados por el estudio de los gobiernos latinoamericanos que emergieron desde principios de este siglo, pocos trabajos sistematizaron la literatura desarrollada a propósito de esta temática<sup>30</sup>.

Pese a la diversidad de enfoques que se elaboraron para realizar aportes teórico-conceptuales y estudios empíricos, todos, en mayor o menor medida, privilegiaron el análisis de tres aspectos transversales a los vigentes procesos políticos: a- los contenidos de sus agendas políticas orientadas a quebrar los postulados centrales del Consenso de Washington, b-la recuperación de las

---

<sup>28</sup> Una versión preliminar de este capítulo fue publicado como artículo en Stoessel (2014).

<sup>29</sup> Chávez fue electo en Venezuela en 1998. Luego, se fueron sumando otros partidos o coaliciones progresistas: Lula Da Silva en Brasil en el año 2002; Kirchner y Fernández de Kirchner en 2003 y 2007 respectivamente en Argentina; Vázquez gana las elecciones en Uruguay en 2005; el Partido Socialista en Chile, con Lagos y Bachelet en 2000 y 2005 respectivamente; Morales en Bolivia en el año 2006; Ortega en Nicaragua, Correa en Ecuador y Colom en Guatemala en 2007, Funes en El Salvador y Lugo en Paraguay en el año 2009 (éste no concluyó su mandato).

<sup>30</sup> Con excepción de algunos trabajos que realizan una suerte de estado de la cuestión respecto al “giro a la izquierda”, como Alegre, 2008; Lievesley y Ludlam, 2009; Rovira Kaltwasser, 2011; Stokes, 2009.

capacidades estatales y c- las formas de intermediación socio-política a través de las cuales se han vinculado los gobiernos con los actores sociales, ya reactualizando las vigentes o reinventando nuevas formas de representación política. De esta forma, la idea de postneoliberalismo, neodesarrollismo, “socialismo del siglo XXI”, “retorno del Estado”, populismo y postliberalismo aparecen como elementos insoslayables de diferentes interpretaciones conceptuales y análisis políticos acerca de los procesos de cambio político de América Latina. La discusión acerca de la naturaleza de las fuerzas políticas gubernamentales, las continuidades y rupturas que cada experiencia implicaba con el modelo neoliberal, sus compromisos con el régimen democrático y las especificidades que las volvían diferentes entre sí monopolizaron el debate de los últimos diez años en la región<sup>31</sup>.

En este contexto, este capítulo procura ofrecer una revisión de la literatura especializada que se ha desarrollado en torno al “giro a la izquierda” y la emergencia de los gobiernos postneoliberales en América Latina suscitado desde principios de este siglo. Esta exploración no pretende agotar el campo de estudio del “giro a la izquierda” sino ordenar y sistematizar el complejo y entreverado debate desde una perspectiva comparativa a partir de las tres dimensiones señaladas. Esta sistematización contribuirá a situar las especificidades de los procesos de cambio político en los países de los que nos ocupamos en esta investigación (Argentina, Bolivia y Ecuador), especialmente el modo en que el reposicionamiento estatal y el tipo de construcción política que cada uno promovió contribuyeron a trastocar las relaciones socio-estatales en cada fenómeno político.

El capítulo se divide en tres grandes secciones. En primer lugar, abordaremos brevemente el debate generado alrededor de la naturaleza de las izquierdas contemporáneas de estas experiencias políticas a partir de la tesis de “las dos izquierdas” que circuló en diversos espacios académicos y políticos. En segundo lugar, indagaremos en las diversas vías y estrategias que operaron en estos procesos políticos para enfrentar las consecuencias del modelo neoliberal de

---

<sup>31</sup> Cabe resaltar que los casos de Bolivia y Venezuela aparecen como los más recurrentes en los trabajos sobre “giro a la izquierda” (Beasley Murray et. al, 2010).

las décadas previas. En este apartado, se hará hincapié en las querellas conceptuales en torno a la categoría tan discutida de “postneoliberalismo” y en los principales aspectos del debate acerca del “retorno del Estado”. En tercer lugar, presentaremos de forma sucinta los enfoques que trabajaron la cuestión de los modos de mediación y vinculación de los gobiernos con los heterogéneos actores sociales, especialmente los trabajos que hacen foco en la categoría de populismo y aquellos que abordan a los movimientos/organizaciones sociales. Estas discusiones aportarán para situar nuestro objeto de estudio y dialogar con las implicancias que estos enfoques revisten para el problema del Estado y la representación política en el contexto del giro a la izquierda.

## **II.I. Las izquierdas latinoamericanas en el poder político.**

Cuando en 2006 apareció un artículo del por entonces canciller mexicano Jorge Castañeda en el que sostenía provocativamente que los procesos políticos latinoamericanos estaban liderados por dos izquierdas bien diferenciadas, una constelación de trabajos se extendieron para reafirmar o discutir dicho postulado. No hubo artículo académico (e incluso debate político) que, directa o indirectamente, no hiciera alusión a la tesis propuesta por Castañeda según la cual desde principios de este siglo (en estricto rigor, desde 1999 con el ascenso de Hugo Chávez al poder político en Venezuela) en la región gobiernan dos tipos de izquierda. Por un lado, una “moderna, abierta y reformista” –representada por los gobiernos de Lagos y Bachelet en Chile, de Vázquez en Uruguay y en menor medida, de Lula da Silva en Brasil– y, por otro lado, una “nacionalista, estridente y cerrada”– representada por los gobiernos de Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Chávez en Venezuela (2006, p. 29), colocando a los gobiernos argentinos de Kirchner y Fernández en una posición ambigua o intermedia (Moreira et al., 2008; Weyland, 2009).

No obstante su escaso aporte para el estudio riguroso de los fenómenos contemporáneos –dadas sus pretensiones más normativas e ideológicas que analíticas– esta polémica tesis contribuyó a generar la discusión en torno al tan pregonado “giro a la izquierda”: ¿de qué naturaleza son los procesos políticos que

emergieron en la región desde principios de este siglo?, ¿hacia qué tipo de izquierda viraron?, ¿a qué se denomina izquierda en los tiempos contemporáneos? Estos interrogantes colocaron a las ciencias sociales frente a desafíos de todo tipo (conceptuales, teóricos, metodológicos y políticos). Para varios autores, el giro a la izquierda constituyó un fenómeno inesperado (Luna y Filgueira, 2009; Webber y Carr, 2013; Weyland, 2009), considerando especialmente la hegemonía que había logrado el modelo neoliberal en la región, el debilitamiento que las izquierdas ya habían comenzado a sufrir desde la década del ochenta y la presencia de un electorado que se autoidentificaba más con la derecha que con la izquierda (Panizza, 2009). Para otros, las victorias electorales de Chávez en Venezuela en 1999 y de Lula da Silva en Brasil en 2002 ya habrían anticipado la transformación del mapa político latinoamericano a cargo de las izquierdas (Paramio, 2003). Lo cierto es que, habiendo llegado al poder gubernamental a nivel nacional, obteniendo espacios legislativos o empoderándose a nivel de la sociedad civil (Rodríguez Garavito et al., 2008), las izquierdas volvieron a cobrar cierto protagonismo social y político.

En esta dirección surgieron diversos enfoques aunque apoyados en un consenso relativamente sustancial en torno a la distinción entre izquierda y derecha para clasificar a los gobiernos, movimientos y fuerzas políticas. Dicha diferenciación remite a la clásica distinción propuesta por Norberto Bobbio (1997) según la cual las izquierdas abogarían por la igualdad y la transformación del mundo en la perspectiva de volverlo más igualitario, mientras que las derechas lo harían por la libertad sobre la base de que las desigualdades sociales son intrínsecas y necesarias al ordenamiento social (Levitsky y Roberts, 2011). Si bien las “ideas regulativas” que habían orientado el terreno de acción de las izquierdas se modificaron (Arditi, 2009), la apelación a la derecha o izquierda no pierde validez teórica ni práctica (Lievesley y Ludlam, 2009). No obstante es necesario, tal como advierten autores como Vilas (2006) y Panizza (2009), definir a los gobiernos a partir de los contextos específicos y prácticas y agendas políticas que le dan sentido, y no a partir de valores ahistóricos que esencializan los proyectos políticos descontextualizados de su realidad inmediata.

En el marco de este consenso, diversos autores han concentrado sus esfuerzos en identificar las similitudes y diferencias de las “nuevas izquierdas” con aquellas de las décadas anteriores. Mientras algunos académicos retomaron el postulado binario que se apoya en la tesis de las dos izquierdas para sostenerlo y reforzarlo, otros lo criticaron fervientemente por la miopía teórica y empírica que implicaba para el estudio riguroso del fenómeno. Entre los primeros, surgieron otro conjunto de caracterizaciones dicotómicas para dar cuenta de los principales rasgos de los “nuevos gobiernos” y de esta forma, diferenciarlos: gobiernos “socialdemócratas” frente a “(neo)populistas o radicales” (Alcántara Sáez, 2008; Lanzaro, 2007; Panizza, 2008, Touraine, 2006) , “rationales-gradualistas” versus “populistas-rupturistas” (Moreira et al, 2008), o “responsables” frente a “populistas económicos” (Weyland, 2009a). Estas tipologías se cimentaron en criterios diversos, desde aquellos asociados a variables institucionales, como la estabilidad y fortaleza del sistema de partidos, hasta variables económicas, como el modo de utilización de los recursos estratégicos, pasando por variables de tipo políticas, como las lógicas de representación predominantes.

Otros estudiosos del tema cuestionaron o matizaron la tesis propuesta por Castañeda y estas tipologías al sostener que el campo progresista latinoamericano se caracteriza por una heterogeneidad y diversidad insoslayables (Arditi, 2009; French, 2009; Garretón, 2006; Grugel, 2009, 2012; Lievesley y Ludlam, 2009; Ramírez Gallegos, 2006). Esta clasificación invisibilizaría la pluralidad de expresiones políticas que conviven en la región y la convergencia en cada experiencia de rasgos que obedecen a diversas matrices político-ideológicas. Una multiplicidad de aspectos, acuerdan diversos autores, deben considerarse para evitar las simplificaciones al momento de estudiar estos procesos políticos y sus alternativas y salidas al neoliberalismo (Beasley-Murray et al., 2010; Roberts, 2007): las trayectorias político-partidarias de los sistemas políticos de cada sociedad, las bases sociales de apoyo, las formas de representación política, la composición de las alianzas y los bloques de poder, los perfiles de los liderazgos presidenciales, las agendas programáticas (modelo de desarrollo, rol del Estado y

postura frente a la globalización, Paramio, 2008), entre otros<sup>32</sup>. Estas dimensiones otorgan a los vigentes procesos políticos especificidades que impiden aglutinarlos de modo uniforme bajo dos etiquetas cerradas lo que, al mismo tiempo, no imposibilita identificar la convergencia de todos ellos en una tendencia regional y horizonte en común (Cleary, 2006; French, 2009; Ramírez Gallegos, 2006). Fundamentalmente, tres son las dimensiones que los vuelven parte de un ciclo político común y diferencia de las “viejas izquierdas”: su vínculo con la democracia en tanto régimen político, los contextos de emergencia caracterizados por las herencias neoliberales y el contenido de los proyectos políticos post-consenso de Washington orientados a garantizar la justicia social (Raby, 2014) y llevar adelante una estrategia económica que, sin cuestionar las bases materiales del capitalismo, plantea alternativas al neoliberalismo (Buendía et. al, 2013).

En primer lugar, a diferencia del *modus operandi* de las izquierdas de las décadas del sesenta y setenta, para las “nuevas” izquierdas el sufragio es concebido como el mecanismo para lograr acceder a cargos políticos –tanto ejecutivos como legislativos- y de esa forma, llevar adelante una agenda de transformación (Arditi, 2009; Garretón, 2006; Vilas, 2010)<sup>33</sup>. El proceso de democratización emprendido luego de los gobiernos autoritarios en varios países instaló en el imaginario social, sentido común y praxis política de diversos actores la convicción de que ganar elecciones populares y convertirse en gobierno constituían la vía disponible más adecuada –en detrimento de la vía armada- para lograr transformaciones políticas y profundizar la democracia<sup>34</sup>. En este sentido, las amplias victorias electorales que lograron los “nuevos” gobiernos los colocaron, *a priori*, en mejores posiciones, a diferencia de los gobiernos de izquierda de las décadas del sesenta y setenta, para emprender cambios radicales (Ellner, 2012). Incluso, ya una vez instaladas en el

---

<sup>32</sup> En este capítulo no se aborda cada una de estas dimensiones. De forma general, se repasan los debates principales que involucran algunos de esos aspectos analíticos, como las agendas programáticas. En los próximos capítulos sobre los casos de Argentina, Bolivia y Ecuador se ahondará en uno de esos aspectos: las lógicas de representación política activadas desde el Estado para vincularse con los sindicatos de transporte a nivel nacional.

<sup>33</sup> Con excepción del caso de la Unidad Popular en Chile que optó por la vía electoral en 1970.

<sup>34</sup> Las organizaciones, partidos y movimientos que apelan hoy en día en América Latina a la vía armada son excepcionales (Sendero Luminoso en Perú, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, el Ejército Popular Revolucionario y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México).

poder político, las fuerzas políticas apelaron a sucesivos mecanismos electorales contemplados en las Constituciones para adoptar decisiones políticas. Los diversos referéndums y consultas populares lanzados por los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador para someter a votación de la sociedad temas relacionados con la reforma constitucional y problemáticas públicas como la seguridad y el papel de los medios de comunicación así lo evidencian, al punto de que se ha hablado a propósito del gobierno correísta como uno en “campana permanente” (De la Torre, 2013).

En este sentido, la democracia representativa dejó de ser para la izquierda un mero instrumento de las clases dominantes y cobró vigencia como vía de acceso al poder y la transformación social, aunque reconociendo tanto discursiva como prácticamente que la democracia y la política no se agotan en su componente liberal. A contramano de las viejas izquierdas que desconfiaban del elemento liberal de la democracia –participación ciudadana meramente electoral-, las nuevas izquierdas adhieren a él pero lo complementan con otros formatos de intercambio, participación y movilización políticos (Cleary, 2006). Esta configuración híbrida así como el amplio apoyo popular de estos gobiernos ha sido interpretado por varios analistas como el resultado del componente carismático que anida en los liderazgos presidenciales de varios de los “nuevos” gobiernos. Estos constituyen una amenaza al régimen democrático (liberal) por sus potenciales derivas autoritarias y populistas, tal como deja entrever la tesis de las “dos izquierdas” propuesta por Castañeda.

En relación a la segunda dimensión, el contexto social, económico y político en que emergieron los gobiernos de izquierda es completamente diferente al que primaba en décadas previas. Éste se caracteriza, especialmente, por tres rasgos: el profundo empobrecimiento de las sociedades debido a la implementación de las políticas pro-mercado, la creciente movilización política de diversos sectores y actores sociales y la crisis de representación política. Durante las décadas del ochenta y noventa, el arribo del modelo neoliberal en la mayoría de países latinoamericanos provocó procesos de desproletarización lo cual debilitó el poder social de los trabajadores. Hacia 1999, el 9% de la población latinoamericana



estaba desempleada y el 43% se ubicaba debajo de la línea de pobreza<sup>35</sup>. La estructura socio-económica de las sociedades se modificó drásticamente: el grueso de trabajadores formales se redujo, las “clásicas” identidades sociales y políticas ancladas en el mundo del trabajo operaron una reconfiguración y nuevos sujetos sociales emergieron –los excluidos del sistema- con novedosas demandas sociales (Moreira et al, 2008). Sin embargo, la “fórmula neoliberal” tuvo impactos no sólo en indicadores económicos y sociales, sino que “se extendió a las identidades colectivas, a la función integradora del Estado, al sistema de representación, a las formas de participación” (Muñoz, 2012, p. 20).

Las nuevas formas de politización y la ampliación de las esferas públicas a través del surgimiento de poderosos movimientos sociales –indígena, campesinos, derechos humanos, minorías sexuales- actuaron como verdaderos baluartes de resistencia al neoliberalismo (De Sousa Santos, 2001; Ramírez Gallegos, 2006; Svampa, 2005; Van Cott, 2005). A sus luchas se plegaron las de otros colectivos de ciudadanos de clases medias, como trabajadores informales y “ahorristas” (las cuales se expresaron en Argentina y Ecuador a través del “Que se vayan todos”) y las de los actores organizados, aunque debilitados, como los sindicatos que decantaron en diversas caídas presidenciales (Argentina en 2001; Bolivia en 2003; Ecuador en 1997, 2000 y 2005) y quiebres de regímenes políticos. Esta crisis de representación política a la que asistieron los países latinoamericanos hacia fines del siglo pasado y principios de este reflejó el fracaso de sus elites políticas y los mecanismos de representación política vigentes para traducir en políticas las aspiraciones de las mayorías (Rodríguez Garavito et. al, 2009). En definitiva, existe un amplio consenso que identifica la aceleración de las desigualdades sociales, (Ramírez Gallegos, 2006), la “gran asimetría de fuerzas” (Svampa, 2006) y la concomitante movilización política (Cleary, 2006) como los factores gravitantes que generaron las condiciones de posibilidad para el surgimiento de coaliciones políticas y la renovación de partidos con una clara orientación progresista (Lievesly y Ludlam, 2009; Rodríguez Garavito et al., 2009).

---

<sup>35</sup> Datos extraídos de los documentos elaborados y publicados por la CEPAL. <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7924/P7924.xml&xsl=/dds/tp1/p9f>. Última consulta: 31 de mayo, 2016.

Por último, la literatura al respecto coincide en que las agendas político-programáticas que construyeron los nuevos gobiernos dan cuenta de una mutación radical de los paradigmas y valores que habían movilizado a las izquierdas del siglo pasado (Arditi, 2009). La revalorización práctica y discursiva del Estado como arena privilegiada de transformación, interlocución, conflicto y negociación denotan una diferencia respecto a las décadas pasadas durante las cuales la estatalidad era vista por las izquierdas como un instrumento de las clases dominantes que debía ser desmontado (Moreira et al, 2008). A partir de considerar a la política y el Estado como palancas del cambio político, los nuevos gobiernos se apoyaron en bloque en un “consenso post-Consenso de Washington” basado en el rechazo al núcleo duro del neoliberalismo (Ramírez Gallegos, 2012a; Thwaites Rey, 2009) y por ende, en la necesidad de desandar el camino construido por el neoconservadurismo político y económico en América Latina desde mediados de la década del setenta en adelante.

A pesar de algunas similitudes, cabe resaltar que las nuevas izquierdas son más moderadas y pragmáticas que sus antecesoras por diversos motivos relacionados, especialmente, a las herencias neoliberales sobre las que deben operar cuyos efectos se inscribieron en la arquitectura y capacidades del Estado. Por ejemplo, el peso de las deudas externas en países como Argentina, Brasil y Ecuador, los modelos primario-exportadores y las estructuras rentistas, como el caso de Venezuela, son sintomáticos de los elementos de continuidad en los que deben dinamizar sus economías. Las estructuras jurídicas y financieras supranacionales y la necesaria inserción de los países latinoamericanos en el circuito financiero internacional y los mercados, funcionan como condiciones reales que limitan y constriñen las capacidades de los Estados los cuales se ven impelidos a jugar con esas reglas para sostener los procesos de desarrollo económico (Cleary, 2006 ; Stokes, 2009; Vilas, 2006; Wylde, 2011a). “El palacio presidencial está lleno de candados. Me siento como un prisionero de las leyes neoliberales”, sentenció Evo Morales al asumir el gobierno<sup>36</sup>. Por lo tanto, a

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada a Evo Morales por Paul Mason (Cleary, 2006).

diferencia de las décadas pasadas, las nuevas izquierdas, incluso las que son consideradas como “radicales”, cuestionan más al capitalismo en su fase neoliberal que al sistema capitalista *per se*, al igual que lo hacen con los principios democráticos al aceptar la democracia representativa pero advirtiendo la necesidad de perfeccionarla y combinarla con otros formatos (Beasley-Murray et al., 2010).

Otros enfoques, por el contrario, en lugar de resaltar los condicionamientos a los que se ven enfrentados las “nuevas izquierdas”, enfatizan el contexto económico, político e internacional favorable en que asumieron los gobiernos que les habilitan mayores márgenes de maniobra respecto a décadas pasadas para implementar proyectos radicales (Beasley-Murray et al., 2010). El boom económico de los *commodities*, la desacreditación de los adversarios ideológicos, el panorama geopolítico caracterizado por la retirada de Estados Unidos del “patio trasero”, sumado a la legitimidad electoral ya mencionada, operan como condiciones que habilitan la hegemonía de la izquierda en el poder político.

## **II.II. Las querellas en torno al post-neoliberalismo y el retorno estatal.**

La emergencia de las experiencias gubernamentales que imprimieron un giro a la izquierda en la región ha generado todo tipo de querellas semánticas y políticas. La proliferación de diversos nombres y calificativos para denotar y explicar el fenómeno ha sido la marca constitutiva de las discusiones al respecto. Gobiernos “postneoliberales”, “progresistas”, “antineoliberales” “neodesarrollistas”, “populistas” o “socialismo del siglo XXI” (Modonesi, 2012) han sido los diversos calificativos con los que se procuró nombrar a las nuevas experiencias políticas. Particularmente, se prestó atención a las continuidades y rupturas que implicaron con el modelo neoliberal –incluso con el sistema capitalista. Quizá fue la noción de postneoliberalismo la que mayor impacto y controversias haya suscitado como categoría para dar cuenta de ese tan pregonado “cambio de época” (Svampa, 2008c). Su emergencia respondió a la necesidad de evidenciar no sólo un cambio cronológico sino también el comienzo de una etapa cualitativamente diferente respecto al contenido de las agendas políticas y

económicas (Arditi, 2009).

Varios científicos sociales acuerdan que la noción de postneoliberalismo, en detrimento de otras, informa acerca del compromiso de los proyectos políticos de los nuevos gobiernos para superar el núcleo duro del programa impuesto por los organismos internacionales de crédito bajo el nombre de “Consenso de Washington” (French, 2009; Macdonald y Ruckert, 2009; Ramírez Gallegos, 2012a; Sader, 2008). Al mismo tiempo, si bien denota un ideal regulativo de superación, el neologismo convoca a pensar en las continuidades con el modelo neoliberal dado los escenarios económicos y políticos en los que se desenvuelven los gobiernos progresistas (Ramírez Gallegos, 2007).

Para algunos, la categoría alude a dos cuestiones articuladas: a un tipo de modelo de desarrollo que aspira a lograr crecimiento económico y redistribución social a favor de los más desfavorecidos y a una matriz de inclusión socio-política que combina diversos formatos democráticos (Grugel y Riggirozzi, 2012; Wylde, 2011a). Así como el neoliberalismo no fue sólo un paradigma económico, sino un modelo orientado a reconfigurar las subjetividades sociopolíticas, a operar como representación del mundo y en definitiva, a configurar el ordenamiento social, la idea de postneoliberalismo apunta, necesariamente, a un modo particular de construcción de la totalidad social, no a una mera dimensión económica.

Otros autores asocian al postneoliberalismo especialmente con problemáticas relacionadas al modelo económico y la política exterior. Políticas opuestas a la desregulación, la financiarización, la flexibilidad del trabajo y al libre mercado constituyen la base de cualquier proyecto postneoliberal (Sader, 2008). Para algunos autores la idea de postneoliberalismo solo alude a una dimensión más económica, de superación del consenso de Washington como conglomerado de políticas económicas. Asimismo, la búsqueda de una construcción de bloques regionales en los cuales insertarse comercial y políticamente de modo de quebrar la integración global que el (neo)liberalismo promovió (Ramírez Gallegos, 2012a), constituye un elemento insoslayable del horizonte postneoliberal. Las nuevas estrategias geopolíticas que activaron los gobiernos de izquierda a través de

estructuras regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Banco del Sur, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Petrocaribe, dan cuenta de un “nuevo continentalismo” (Ceceña, 2011; Lievesley, 2009). No obstante, según algunos autores, la vieja consigna anti-imperialista ya no se traduce en un rechazo categórico al capitalismo y sus lógicas sino a la necesidad de reconfigurar los bloques regionales para potenciar la soberanía nacional de cada país en el marco de un sistema de tipo capitalista (Garretón, 2006).

Para otros autores, en cambio, la noción reviste un débil potencial explicativo “con poca vida propia” (Ceceña, 2011, p. 123), en la medida en que el prefijo “post” es poco específico y abre un campo indefinido de alternativas en relación a las vías escogidas por los gobiernos para lograr una transformación. Nada informa acerca del contenido y orientaciones por las cuales han apostado los nuevos gobiernos en vistas a superar el ordenamiento neoliberal (Rovira Kaltwasser, 2011). En ese sentido, se establece como un concepto que carece de apelativo propio y es definido por la negatividad o superación, más que por su positividad (Ceceña, 2011, p. 123). Asimismo, deja por fuera a aquellas fuerzas sociales que, sin llegar a constituirse en gobierno, optaron una salida al neoliberalismo por fuera de los canales electorales y la “institucionalidad dominante” (op. Cit., p. 130). La construcción de espacios comunitarios bajo el principio de autodeterminación y autosustentación, incluso con anterioridad a la implantación de la hegemonía neoliberal, no podría, entonces, ser recuperado en el campo semántico en que abreva el postneoliberalismo. Por último, algunos científicos sociales sostienen que la categoría podría invisibilizar las continuidades que caracterizan a los proyectos políticos de los gobiernos progresistas con el modelo neoliberal. Tal como sostiene Svampa, “hablar de la crisis del consenso neoliberal no significa en absoluto afirmar que hemos entrado en la etapa del posneoliberalismo o que hemos instalado ya una agenda posneoliberal” (2006, p. 147). A pesar de estas discrepancias acerca del contenido de la categoría así como su utilidad para el análisis político, todos los enfoques acuerdan que es una noción que involucra necesariamente la dimensión estatal y es precisamente el énfasis en ese aspecto el que nos permitirá hablar en este trabajo de investigación de los

gobiernos de Argentina (2003-2014), Bolivia (2005-2014) y Ecuador (2007-2014) como postneoliberales.

Los gobiernos de izquierda o centro-izquierda, en mayor o menor medida, colocaron al Estado en el centro del ordenamiento social e intentaron dotarlo de las funciones de regulación, representación y conducción política (Lechner, 1997). Gran parte de la literatura coincide en que la recuperación de las capacidades estatales, opacadas y minimizadas, constituye uno de los elementos en el que todos estos gobiernos se fundaron y legitimaron para llevar adelante las agendas de cambio político e invertir la relación entre política y economía a favor de la primera<sup>37</sup> (Modonesi, 2012; Ramírez Gallegos, 2010; Vilas, 2010).

El Estado se posicionó en estas experiencias políticas como agente de coordinación social y al mismo tiempo como el encarnador de un nuevo pacto social (Garretón, 2006; Grugel y Riggirozzi, 2012; Thwaites Rey, 2010; Wylde, 2011a). En este sentido, la centralidad del Estado en la determinación de la agenda pública ha sido un factor clave en la disputa política abierta durante estos gobiernos. Un aspecto asociado al “retorno del Estado” que fue retomado por la bibliografía especializada fue la idea de “autonomía relativa” especialmente apoyados en los enfoques (neo)marxistas como el de Poulantzas. Estos gobiernos habrían procurado ampliar el margen de autonomía estatal respecto al poder global, los grupos de intereses y poderes fácticos de diverso signo pero afines al mantenimiento de la agenda neoliberal. Sin embargo, esa pretensión no siempre fue alcanzada, generando todo tipo de conflictos socio-políticos con diversos actores. Asimismo, tal como observaremos en los casos bajo estudio, los gobiernos también procuraron recuperar grados de autonomía respecto a organizaciones inscritas en el “campo popular” como los sindicatos de trabajadores del transporte pero al mismo tiempo procurando insertarlos en sus proyectos políticos.

---

<sup>37</sup> Varios análisis inspirados en los trabajos de K. Polanyi consideran que hablar de “intervención o retirada del Estado” es falaz dado que éste es parte constitutivo de la economía, su presencia es inerradicable. En este sentido, durante la etapa neoliberal el Estado no habría desaparecido, sino que habría intervenido en la dirección de privilegiar al mercado como mecanismo de coordinación social (Clark, 2012).

Para alcanzar la tan anhelada autonomía estatal, algunos países reconfiguraron la arquitectura institucional del Estado en vistas a recuperar la rectoría de las políticas públicas en diferentes áreas (Ramírez Gallegos, 2012). Esto tuvo efectos sobre los patrones de relacionamiento entre la acción pública y los diversos actores sociales, tanto asociados a los grupos empresarios y financieros como a los movimientos sociales y sectores populares. En efecto, gran parte de la conflictividad política desplegada en los países se debió a la decisión gubernamental de poner coto a la captura de las instituciones estatales y diversos recursos por parte de intereses particulares. Esto expresó, en algunos casos, un específico modo de construcción política que, en lo fundamental (aunque de acuerdo a cada subperíodo dentro de cada caso nacional) no se apoyaba en la intermediación de las organizaciones sociales. Así lo retrata Singer para el caso brasileiro,

con el lanzamiento del Bolsa Familia, en el cual el carnet de beneficio pasaba por convenio entre el gobierno federal y las municipalidades, los comités gestores comenzaron, en consecuencia, a perder su función. La propuesta de autoorganización para la lucha política de clases, que estaba en el corazón de los grupos que formaron el PT en la década democrática (1978-88), no fue asumida por el gobierno de Lula (2012, p. 81).

Otros autores enfatizan en los rasgos menos virtuosos de la centralidad del Estado, sobre todo para la acción colectiva autónoma de los sujetos sociales. Así, Modonesi sostiene que el retorno estatal como instrumento central de la intervención en lo social y lo económico combinó innovación desde arriba con control hacia abajo –“pasivización” (Modonesi, 2012), especialmente a través de la ejecución de políticas públicas que permitieron el involucramiento de dispositivos clientelares.

Varios trabajos plantearon la necesidad de estudiar los procesos latinoamericanos desde una concepción que concibiera al Estado no como una expresión monolítica del poder de una clase sino como la cristalización de la lucha de las fuerzas sociales. Además, estos estudios reconocieron, frente a las posturas

neoinstitucionalistas así como marxistas clásicas, la centralidad del Estado “realmente existente como nudo insoslayable en la articulación política (...) para la práctica política (...)” (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012, p. 54). Analistas e intelectuales como García Linera (2006 y 2010) y Tapia, Prada y Vega Camacho (2010) analizaron el proceso de cambio político en Bolivia a partir de entender al Estado como un campo de lucha cuyas estructuras se vinculan con las estructuras sociales de modo conflictivo y cambiante según las correlaciones políticas de las fuerzas sociales. Estos análisis, que abrevan en el enfoque gramsciano, también recuperan la idea de autonomía relativa del Estado. Otros estudios como los de Bonnet (2011) y Bonnet y Piva (2013), Radhuber (2014), Ramírez Gallegos (2012 y 2012a) (podríamos decir que combinando la economía política y la sociología política) analizan la “forma Estado” en estos países prestando atención a sus instituciones y funciones, colocando ciertos indicadores como gasto público en relación al PBI, creación o reestatización de empresas estatales, nivel de empleo en el sector público, número de dependencias del Estado, la composición de las finanzas públicas, y su distancia del neoliberalismo en términos de la liberalización comercial, privatizaciones, grado de regulación y control de la banca y finanzas, entre otros.

Recapitulando estos trabajos, podemos afirmar que evocar la idea de postneoliberalismo sin referirse al contenido y orientación que asumen los Estados latinoamericanos es problemático en la medida en que la estatalidad se constituye en un eje fundamental de estos procesos (Wylde, 2011). No obstante, el postneoliberalismo alude a algo más que al “retorno del Estado” ya que sugiere nuevos sentidos atribuidos al Estado y a lo político, especialmente en términos de construcción política de estos procesos de cambio (Almeida y Johnston, 2006; Grugel y Riggirozzi, 2012). De esta forma, pareciera que la noción de postneoliberalismo aporta más para comprender la centralidad y contenidos que adquiere el Estado que el grado en el cual las agendas políticas logran revertir las políticas neoliberales y sus efectos.

Para superar las limitaciones señaladas de la noción de postneoliberalismo, varios autores avanzaron en análisis más específicos sobre las vías y estrategias de



cambio que adoptaron los diversos gobiernos. Gran parte de la literatura acuerda en que existen principalmente dos grandes “trayectorias de gestión política del cambio” pese a compartir el énfasis en la reconstrucción de las capacidades estatales como estrategia principal general (Ramírez Gallegos, 2013).

Por un lado, algunos países optaron por una “ruptura radical” (op.cit , 2013) o una “refundación” (Sader, 2008; De la Torre, 2013) del ordenamiento político (tanto del régimen político como de la forma-Estado), como los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela (Thwaites Rey y Ouviaña, 2012). No es casual, en este sentido, que en estos países los procesos políticos hayan sido denominados como “revoluciones” (Revolución Democrática y Cultural, Revolución Ciudadana y Revolución Bolivariana, respectivamente). Por otro lado, algunos países optaron por una estrategia reformista de cambios graduales en el marco del sistema y régimen político vigentes, como los casos de Brasil, Uruguay y Argentina. Si bien esta caracterización al parecer coincide con la tesis de las “dos izquierdas”, los casos combinan elementos de distintas estrategias de cambio.

La estrategia “refundacional” consiste en la implementación de cambios contundentes y radicales tendientes no sólo a superar las crisis sociales y económicas sino especialmente a erigir una nueva comunidad política (Ramírez Gallegos, 2013). Esta vía del cambio no apostó a superar el modo de acumulación capitalista (al menos, no en el corto plazo) pero tampoco desestimó en avanzar, aun tímidamente, con decisiones y políticas “postcapitalistas” (Sader, 2008) en la perspectiva de favorecer a las grandes mayorías. Por ejemplo, tanto en Bolivia como en Ecuador los gobiernos renegociaron los contratos con empresas petroleras internacionales así como nacionalizaron otras en pos de que el Estado intercepte mayor renta. Asimismo, tanto en Venezuela como en Ecuador algunas empresas fueron expropiadas (en Venezuela empresas vinculadas al petróleo y alimentos, como “Alimentos Polar” y “Cargill” –ver López Maya y Lander, 2010-; en Ecuador vinculadas a los medios de comunicación y agro, como La Clementina<sup>38</sup>).

---

<sup>38</sup> En mayo de 2013, se embargó y expropió esta hacienda, propiedad del magnate empresario bananero Álvaro Noboa, debido a la cuantiosa deuda que mantenía con el Estado (95 millones de dólares) para traspasarla a los dos mil trabajadores de dicha unidad productiva.

No obstante, la vía económica en estos países continuó anclada en un modelo de desarrollo que apuesta a la industrialización nacional, a la reactivación del mercado interno y la explotación de los recursos naturales como medio para alcanzar el cambio de la matriz productiva primario-exportadora, dimensión estructural de estas naciones.

Esta vía combina cuatro estrategias: por un lado, apela a la vocación transformacional de los liderazgos presidenciales; por otro, convoca a continuas contiendas electorales para aceitar la participación ciudadana que refuerce la legitimidad gubernamental; procura la reconfiguración de la estatalidad –tanto su morfología como su funcionamiento- a través de reformas constitucionales y promueve la creación “desde arriba” de nuevas fuerzas sociales y organizaciones políticas. Esto en el marco de un estilo de gestión política de tipo decisionista que no es privativo de los gobiernos de los países andinos sino que también marca los procesos políticos de países como Argentina, Brasil y Uruguay. Incluso el carácter decisionista y presidencialista no es una novedad sino que constituye un rasgo inherente a los regímenes políticos de gran parte de los países (plasmados en las Constituciones previas, Negretto 2009) y que en las actuales experiencias políticas se reactualiza.

En efecto, en los países andinos como Bolivia, Ecuador y Venezuela, el carácter decisionista se puso de manifiesto en los procesos de reformas constitucionales que se establecieron como los mecanismos fundamentales para el cambio como resultado de las demandas represadas por diversos actores sociales. Varios autores han hablado de un “nuevo constitucionalismo latinoamericano” para referirse al recambio constitucional impulsado “desde abajo”<sup>39</sup> como palanca de transformaciones sustanciales del ordenamiento social y solución al problema de la desigualdad social (Gargarella y Courtis, 2009; Lander, 2011; Viciano y Martínez, 2011). Esta perspectiva asume que la Constitución es un mandato directo del poder constituyente –el pueblo- y por lo tanto único fundamento del

---

<sup>39</sup> Las demandas por recambios constitucionales se iniciaron en Bolivia a principios del siglo con la Marcha de los Pueblos Indígenas y Originarios; en Ecuador de la mano del movimiento indígena en el marco de la reforma constitucional de 1998 la cual si bien reconocía derechos sociales de un amplio espectro de actores sociales, garantizaba la continuidad del modelo neoliberal.

poder constituido. La legitimidad de la Constitución puede ser solo extrajurídica, por lo tanto, la instalación de una Asamblea Constituyente democrática se vuelve imperiosa en cada uno de estos procesos políticos. En efecto, en los tres países andinos la convocatoria y posterior desarrollo de Asambleas Nacionales Constituyentes fue el mecanismo que habilitó la implementación de las agendas políticas de cambio y potenció la legitimidad de los procesos políticos. Asimismo, este enfoque combina elementos de la democracia liberal con la radical al profundizar la concentración de poder en el Ejecutivo y al mismo tiempo ampliar la participación ciudadana a través de diversos mecanismos (Lalander, 2011).

Los avances que han implicado los procesos de cambio constitucional en términos de derechos sociales y empoderamiento de sectores sociales subalternos no han evitado la activación de conflictos políticos provenientes de diversos frentes. Al haber incluido en las nuevas Constituciones directivas económicas y políticas que trastocan estructuras de poder arraigadas y apuntalan el rol del Estado en la economía (Gargarella y Courtis, 2009), la emergencia de una multiplicidad de disputas fue inevitable. Varios de estos enfrentamientos provienen de las propias tensiones en los cuerpos constitucionales. Por ejemplo, en las Constituciones de Bolivia y Ecuador, la incorporación del paradigma del “buen vivir” -reconocimiento de los derechos de la naturaleza; autonomías indígenas; límites a la actividad extractiva- se ha perfilado como un componente fundamental de una agenda encaminada a implementar alternativas *al* desarrollo capitalista (Escobar, 2010). No obstante, esta agenda choca con diversos principios rectores contenidos en las Constituciones, por ejemplo, la promoción del desarrollo a través de la industrialización<sup>40</sup>.

Asimismo, la centralidad otorgada al Estado en el marco de la construcción de un proyecto que abrega en una matriz nacional-popular (Stefanoni, 2006; 2012) entra en tensión con el componente plurinacional atribuido al Estado así como con las autonomías indígenas reconocidas. Por otro lado, parece existir cierta incompatibilidad entre el reforzamiento de un Estado orientado a ampliar y

---

<sup>40</sup> En los próximos capítulos se profundizará en la dimensión conflictiva derivada de los procesos políticos constitucionales de Bolivia y Ecuador.

garantizar derechos -para lo cual requiere afianzar sus capacidades de acumulación para luego redistribuir-, y las regulaciones para el uso y explotación de los recursos naturales que constituyen el motor de esas economías. El presidente Correa lo puso de manifiesto al afirmar provocativamente “no podemos vivir como mendigos sentados sobre un saco de oro”<sup>41</sup>. Tanto en los países andinos como en los países del Cono Sur cuyos modelos de desarrollo se asientan en la explotación de los recursos naturales y la inserción global de las naciones como proveedoras de materias primas, las luchas socio-ambientales se han posicionado como una de las conflictividades más estridentes, aunque con una aparente debilidad para proyectarse más allá de la experiencias locales. En este sentido, los debates entre “extractivistas” y “ambientalistas” han sido sintomáticos de este relativamente novedoso campo de conflictividad<sup>42</sup> que es compartido tanto por los países que escogieron la vía refundacional o “gradualista”.

Respecto a la segunda trayectoria de gestión del cambio político, algunos gobiernos optaron por una vía de reformas graduales a partir de una política económica que combina elementos ortodoxos y heterodoxos. No apelaron a una transformación radical del régimen político y sistema partidario, sino que, operando en ese marco, procuraron llevar adelante cambios en el plano del desarrollo económico y la justicia distributiva (Ramírez Gallegos, 2013). Las categorías “neodesarrollismo” (Bresser Pereira, 2007; Féliz, 2011; Wylde, 2011, 2011a), “neoestructuralismo” (Leiva, 2008) y “reformismo débil” (Singer, 2012) afloraron precisamente para dar cuenta de la estrategia sobre los que estos países se apoyaron para llevar adelante una estrategia de acumulación superadora del neoliberalismo. Si bien recupera elementos del desarrollismo de inspiración keynesiana y cepalina de las décadas del 50 y 60 como vimos en el primer capítulo, se aleja de él así como de la ortodoxia neoliberal y del “populismo burocrático izquierdista” (Bresser Pereira, 2007). A grandes rasgos, el nuevo desarrollismo implica dos cuestiones. En primer lugar, el Estado-nación se coloca como el eje

---

<sup>41</sup> Discurso pronunciado por Rafael Correa el 15 de enero de 2009 ante la Comisión Legislativa durante en el segundo año de gobierno. En <http://www.presidencia.gob.ec/discursos/>. Última consulta: 31 de mayo, 2016.

<sup>42</sup> Para profundizar en los conflictos socio-ambientales ver Gudynas (2009; 2010), Svampa (2009) y revista OSAL (número 32, 2012).

promotor de una estrategia que impulsa políticas comerciales y productivas y busca inversión financiera orientadas al desarrollo capitalista nacional. El Estado se posiciona como un competidor más en el contexto global aunque con una firme postura de rechazar la importación de esquemas o teorías foráneas descontextualizadas de las condiciones de los países de la región. En segundo lugar, esta estrategia reconoce la necesidad de insertarse mundialmente en los mercados y operar con el capital transnacional pero con la mira puesta en el crecimiento económico, cohesión social y redistribución del ingreso a nivel nacional. Estos dos elementos, como se puede observar, también están presentes aunque de otro modo en la estrategia refundacional.

En buena parte, la elección de la vía más moderada y gradualista reside en que en esos países, como Argentina, Brasil y Uruguay, los sistemas políticos y partidarios son relativamente fuertes e institucionalizados. Los casos del Partido Justicialista en Argentina –palanca para la formación de la alianza FPV que llegó al poder en 2003-, del Partido de los Trabajadores en Brasil –sustrato político-electoral del ascenso de Lula da Silva al gobierno- y del Frente Amplio en Uruguay son ejemplos paradigmáticos. Boschi y Gaitán (2008) afirman, a propósito de la capacidad de implementar estrategias desarrollistas en estos países,

los factores político-institucionales pueden marcar diferencias desde el punto de vista del desempeño económico (...) se observa una oscilación pendular entre experiencias centradas en proyectos consensuados, con los partidos políticos como mediadores del juego político, y aquellas en que la característica distintiva es la exclusión del otro como actor legítimo de la arena político-partidaria, la debilidad de los partidos formales y la política como herramienta de mediación de intereses (2008, p. 41).

Otros autores engloban la totalidad de los procesos políticos postneoliberales bajo caracterizaciones que enfatizaran en la profundidad o por el contrario, moderación de las transformaciones durante el nuevo ciclo. Autores como Modonesi (2010, 2012) y Svampa (2011) señalan la convivencia de elementos reformistas y elementos conservadores en el marco del fenómeno del

giro a la izquierda. Modonesi, a partir de un enfoque gramsciano, caracteriza a los gobiernos como progresistas pero enfatizando en su modalidad de “revoluciones pasivas”, esto es, la promoción por parte de los gobiernos postneoliberales en América Latina de cambios substanciales anti-neoliberales pero operados “desde arriba” y principalmente con una dosis de “conservadurismo reformista moderado” y “pasivización y desmovilización de las clases subalternas” (Modonesi, 2012, p.150). Desde este punto de vista, los procesos políticos progresistas no fueron ni completamente refundacionales ni completamente reformistas, tornándose evidentes los límites conservadores al horizonte de transformación<sup>43</sup>.

La discusión por las trayectorias de cambio político, sus modalidades, alcances y efectos en pos de transformaciones sociales y económicas necesariamente condujo al debate en torno a las mediaciones socio-estatales. La dimensión estrictamente política del vínculo entre el Estado y las distintas fuerza sociales, el conflicto y la lucha social en el marco del giro a la izquierda ha constituido un objeto de estudio en absoluto desdeñable aunque no haya concitado la suficiente atención académica. La sección siguiente mencionará los principales aspectos de esta dimensión que globalmente ha sido menos trabajada por la literatura existente, especialmente si se compara con las dos dimensiones antes reseñada.

---

<sup>43</sup> Hacia los años 2013 y 2014, comenzó a emerger en las ciencias sociales una vertiente en la literatura preocupada por el estancamiento, crisis o reflujo de los procesos de cambio político iniciados en los albores de este siglo a raíz de la derrota electoral o pérdida de legitimidad y apoyo político en países como Argentina (victoria electoral de Mauricio Macri en 2015 en Argentina, en Brasil (intento de *impeachment* iniciado en 2014 contra Dilma Rousseff -que posteriormente se concretó-), Venezuela (con la muerte de Chávez en 2013 y el consecuente debilitamiento de la clase gobernante y del proyecto de la revolución bolivariana), en Ecuador con la creciente ola de conflictividad social protagonizada por sectores de clases medias y medias altas a raíz de distintas medidas adoptadas por el gobierno (como la Ley de Herencia y de Plusvalía), etc. Algunas analistas han hablado de un “desgaste natural” (Levitsky, 2015) de los procesos de izquierda (o progresistas), otros hablan de un “punto de inflexión” que denota que la continuidad del giro a la izquierda aparece cuestionada pero no definida (Montero y Collizzolli, 2016) o de un proceso en que la “etapa heroica” de las izquierdas latinoamericanas ha quedado atrás (Stefanoni, 2014) o en que las “tensiones creativas” propias de los inicios de los gobiernos andinos llegaron a su fin (Svampa, 2015). Sader sostiene que atravesamos “el final del primer período de la construcción de modelos alternativos al neoliberalismo” pero esto no significa que estamos atravesando un fin de ciclo (Sader, 2016).

### **II.III. Crisis de representación, reposicionamiento del Estado y reconfiguración de las mediaciones socio-estatales.**

La inauguración de una nueva época a partir del siglo XXI también planteó novedosos desafíos a los gobiernos a propósito de los modos de vinculación de un Estado apuntalado –no solo por su volumen institucional sino también por su fuerza política- con una sociedad, en algunos casos más robusta que en otros, aupada a raíz de las experiencias de resistencias neoliberal. Restituir las formas de representación política a través de las cuales las diversas expresiones de la sociedad –tanto actores organizados “dominantes” y “subalternos”, como aquellos desprovistos de anclajes organizativos – demandan su reconocimiento del y en el sistema político ha constituido uno de los retos más apremiantes para estos gobiernos. Éstos se vieron ante la necesidad de reactualizar las formas de intermediación socio-estatal ya existentes, o acudir a nuevas formas de relacionamiento de acuerdo a las nuevas demandas sociales, estructuras de oportunidad política, recursos a disposición, matrices ideológicas o tradiciones políticas.

A grandes rasgos, hemos identificándose dos modos de indagar la cuestión: 1) las perspectivas cuyo eje es la categoría de populismo y la emplean con distintos usos y para dar cuenta de distintos campos observacionales; 2) aquellas que, desde las teorías de la acción colectiva y movimientos sociales, anclan sus reflexiones en conceptos como los de “matrices”, “gramáticas políticas”, “lógicas políticas” para referirse al modo de relacionamiento de los colectivos organizados (organizaciones sociales, movimientos sociales, sindicatos, etc.) con los gobiernos. Veamos estos enfoques con mayor detenimiento<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Puede pensarse en un tercer enfoque sobre las mediaciones socio-políticas pero a los fines de nuestro problema de investigación no es pertinente desarrollarlo. Cierta literatura se preocupó por dar cuenta de las innovaciones institucionales en términos de participación ciudadana por fuera de los canales clásicos de la democracia representativa. Algunos de los “nuevos” gobiernos lograron plasmar constitucionalmente en avances en materia de democracia participativa como modo de complementar el funcionamiento de las instituciones representativas (Pérez Flores et. al, 2010) a través del reconocimiento de mecanismos de deliberación pública y de democracia directa (como consulta popular, revocatorio de mandato, iniciativa popular normativa) (Chávez y Goldfrank, 2004; Ramírez Gallegos y Welp, 2011). Se ha indagado en las nuevas instituciones y experimentos institucionales para ampliar la participación ciudadana, tales como el presupuesto participativo de Porto Alegre (Gianpaolo Baiocchi, 2003; De Sousa Santos, 2004), los Consejos Comunales en

1) Los trabajos sobre la “cuestión populista” se amplificaron desde inicios del nuevo siglo en el marco del denominado giro a la izquierda latinoamericano<sup>45</sup>, identificándose diversos usos y campos funcionales que atraviesan a los diferentes enfoques (Retamozo, 2014). Respecto a los usos del populismo en relación a los procesos contemporáneos se pueden identificar cuatro: a) para describir la dimensión política del ciclo postneoliberal inaugurado con la llegada de Hugo Chávez al poder presidencial en Venezuela. Así, distintos trabajos han acudido a la categoría de populismo para ofrecer un cuadro general sobre los liderazgos y sus estrategias políticas (Roberts, 2007; Vilas, 2011), el tipo de movilización que el postneoliberalismo promueve (Roberts, 2008), el vínculo entre pueblo y clases sociales en tanto categorías sociales (Vilas, 2011) y los modos de identificación política (De la Torre, 2008; Panizza, 2008); b) para historizar y comparar las distintas fases y momentos del populismo a lo largo del siglo XX y principios de este (Barros, 2014)<sup>46</sup>. Varios trabajos han descrito los llamados “neopopulismos” así como los actuales procesos políticos a la luz de –y en contraste a– los llamados populismos clásicos<sup>47</sup>, considerados por varios como su forma bautismal. Tales populismos marcaron a partir de entonces los distintos procesos políticos de la región y los dotaron de determinados rasgos que han operado como baremos para el análisis de posteriores experiencias de similar signo; c) para (des)calificar y evaluar, desde un particular punto de vista normativo, los “daños a la democracia”

---

Venezuela (Goldfrank, 2011; McCarthy, 2012), el dispositivo de la “silla vacía” en Ecuador (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2013) y otros dispositivos de participación llevados a cabo por los gobiernos locales en Argentina (Nardacchione et. al, 2011). Es en este contexto que varios autores acuñaron el concepto de “postliberalismo” (Arditi, 2009) para dar cuenta de un rasgo novedoso de los gobiernos postneoliberales al ampliar los espacios de la política e incorporar otros formatos de la democracia, como la participativa, deliberativa, comunitaria.

<sup>45</sup> Esta sección en torno al populismo forma parte de un artículo escrito en co-autoría con Franklin Ramírez Gallegos. Ver Ramírez Gallegos y Stoessel (en prensa).

<sup>46</sup> Durante los noventa se habló de “gobiernos neopopulistas” (Fujimori, Menem, Bucaram) con programas políticos que se colocaron en las antípodas de los llamados populismos clásicos. Ver Viguera (1993).

<sup>47</sup> Por populismo clásico se hace referencia a las experiencias emergidas en América Latina, especialmente en Argentina, Brasil y México, a raíz de las crisis económicas de la década del 30, caracterizadas por liderazgos “carismáticos”, como el de Perón, Vargas y Cárdenas, respectivamente, por un modelo de desarrollo orientado al mercado interno, sostenido en un proceso de industrialización y aupado por una fuerte intervención estatal. Asimismo, el tipo de alianzas sociopolíticas se basaba en un acuerdo tripartito, entre Estado, movimiento sindical y empresarios; finalmente, la incorporación de grandes sectores de la sociedad a la comunidad y sistema políticos habría operado por medio de canales impulsados “desde arriba”, con una débil autonomía de la sociedad. Ver Ianni (1975).



(op.cit, 2014). Así, el populismo, bajo un uso normativo, aparece como una expresión patológica de la política moderna en que un líder demagogo forja ensoñaciones a un pueblo siempre caracterizado por su docilidad y su “impaciencia irreflexiva” (Hermet, 2003). En dicha dinámica parecieran quedar avasalladas las clásicas instituciones de la democracia representativa así como todo tipo de mediaciones políticas (Freidenberg, 2011 y 2015; De la Torre, 2013). Por medio de un estilo decisionista de gestión política el líder “autoritario” procura relacionarse de modo directo con el pueblo para lo cual debe arrasar con la institucionalidad vigente (Castañeda, 2006); y por último, d) para producir una teoría política formal o analítica del populismo como proceso de conformación de los sujetos sociales y las identidades políticas (Laclau, 2005).

En relación a los campos funcionales, podríamos decir que el populismo se abordó en tres dominios. El primero recupera al populismo como momento de ruptura política de un orden que se encuentra en crisis. El populismo vendría a ser el factor destituyente del orden social. Desde este campo, quizás el más influyente, se enfatiza en el análisis de las condiciones de posibilidad para la emergencia de las “rupturas populistas” (crisis de representación política, acumulación de conflictos sociales, déficit de legitimidad democrática de las elites, etc.). Varios trabajos se han colocado en este campo para dar cuenta del surgimiento de los procesos postneoliberales en Argentina (Retamozo y Morris, 2015), Bolivia (Quiroga, 2013, Errejón, 2012) y Ecuador (Mazzolini, 2015) cuyas condiciones de posibilidad fueron la crisis del sistema político imperante y la acumulación de demandas insatisfechas. El segundo campo, de orden agencial, comprende al populismo como una lógica de construcción de sujetos sociales (el sujeto “pueblo”), identidades políticas y discursos. Por lo general, este campo ha sido dominado por las lecturas de corte laclauniano. Así, se ha estudiado la construcción de identidades políticas a partir de la tensión entre inclusión y exclusión del adversario (Aboy Carlés, 2005, Madrid, 2008 -ver su categoría de etnopolulismo-), la interpelación desde un discurso “populista” como modo de reparación del daño social del pueblo (Retamozo y Muñoz, 2009, Muñoz, 2012), las lógicas discursivas articuladas por los populismos latinoamericanos contemporáneos (Panizza, 2008; Retamozo y Muñoz, 2013). En el tercer campo, populismo funciona como una

lógica política que, una vez consumada la ruptura, pretende gestionar el nuevo orden a través de la incorporación de los distintos sectores sociales a la comunidad política. Este campo, que asume un enfoque procesual, ha sido relegado en los estudios sobre populismo. El escrutinio de las aspiraciones refundacionales de los regímenes llamados populistas, del tenso tránsito entre el momento antagónico y el de la recomposición política, su devenir hegemónico y/o su capacidad instituyente han sido asuntos bastante descuidados. Esta infravaloración del campo procesual se combina con el predominio de los usos normativos de la noción para oponerla en diversos sentidos -populismo contra democracia; gestión administrativa contra populismo- a la normalidad institucionalidad. Así, en lugar de observar las específicas y contradictorias formas que toma el vínculo entre ambas dimensiones de lo político –antagonismo y el orden, la participación popular y la administración de las cosas, la movilización y la institucionalización-, aquellas han sido pensadas como mutuamente excluyentes y atravesadas por una pura relación de exterioridad. Tal es la tensión que la conceptualización que realizamos aquí del populismo como una lógica de representación política pretende superar o al menos matizar. Pocos trabajos, como el de Barros (2006) que enfatizó en la “radicalidad” de la inclusión social que llevaron adelante estos gobiernos y el de Retamozo y Muñoz (2013) que dio cuenta de los distintos modos que los gobiernos kirchneristas activaron para ampliar la matriz de derechos y lograr mayor inclusión social, aportaron en este campo de observación y es el que aquí nos interesa para indagar en la cuestión de la estatalidad postneoliberal y en su dimensión “representacional”.

2) Otra modo de abordar la cuestión de las mediaciones socio-políticas que no excluye la noción de populismo sino que en muchos casos la incorpora, se produjo desde la perspectiva de la acción colectiva y las organizaciones/movimientos sociales. La idea de “matrices político-ideológicas” (Svampa, 2010) alude a las “líneas directrices que organizan el modo de pensar la política y el poder, así como la concepción del cambio social” a través de las cuales los movimientos sociales (latinoamericanos) se vinculan (o deciden no hacerlo) con el sistema político. La socióloga argentina identifica cuatro que funcionan a manera de tipo ideal que pueden conjugarse de distintos modos: la indígena

comunitaria, la nacional-popular, la izquierda clásica o tradicional y la “nueva” narrativa autonomista. Este constructo teórico contribuye a indagar en las características de la lucha de los movimientos sociales y los pliegues y tensiones entre lo instituyente y lo destituyente. En esta misma línea, Modonesi propone un andamiaje categorial (la tríada subalternidad-antagonismo-autonomía) para comprender las formas y dinámicas de la acción política, en particular, de los “movimientos antagonistas” (2010 y 2016). Esta conceptualización permite indagar en los procesos de subjetivación y politización que pueden devenir en experiencias de emancipación política. Sin embargo, estos enfoques descuidan la cuestión de la estatalidad y las dinámicas a través de las cuales se construyen sujetos hegemónicos. A pesar de abreviar en la construcción teórica gramsciana, estos modos de comprender la acción política han abandonado la categoría de hegemonía y el lugar del Estado en el juego interrelacional entre lucha, prácticas sociales e instituciones políticas.

El desarrollo de la noción de gramática política propuesta Natalucci (2010 y 2015) también se orienta a indagar en los rasgos de la lucha social y acción colectiva, evitando otorgarles componentes teleológicos. Dicha noción alude al “juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las pautas de interacción de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas, acciones orientadas a cuestionar y transformar o ratificar el orden social” (2015, p. 92). Este enfoque presta especial atención al modo en que los sujetos políticos intervienen en el espacio público para interpelar al poder político y al Estado. En este sentido, se apoya en una perspectiva del actor e identifica tres tipos de gramáticas políticas para el caso argentino con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en el 2003: la autonomista, la clasista y la movimientista, las cuales se diferencian según el sujeto involucrado en las prácticas de interpelación, el modo de construcción política al que apunta, la concepción acerca del Estado que dejan entrever sus prácticas y las tradiciones políticas en que abrevan (Natalucci, 2015). Este énfasis en las prácticas y sentidos de los actores sociales permite auscultar con profundidad en las reglas y usos que moldean la acción colectiva y su orientación hacia el sistema político. Sin embargo, al prestar atención a la dimensión del actor se invisibilizan otros factores que

también moldean el campo de acción de los sujetos para vincularse con lo político. Así, las estrategias de otras fuerzas sociales, las impulsadas desde el terreno estatal por la clase gobernante y las selectividades del Estado (por ejemplo, los rasgos de las matrices socio-políticas) colocan distintos márgenes de actuación a los sujetos. Por ejemplo, la capacidad, pergeñada “desde arriba” para que la lógica de representación política corporativa domine el campo de la representación en un momento determinado, puede imponer ciertos límites a la activación de una gramática de tipo autonomista. Siguiendo a Garretón (2002), los sujetos se ven obligados a actuar en el marco de una determinada matriz socio-política que estructura la dinámica política de las acción colectiva de acuerdo a determinadas reglas y procedimientos. En nuestro estudio de casos, el reposicionamiento de una matriz estado-céntrica durante el ciclo postneoliberal también reposicionó nuevas reglas y procedimientos -aunque también se delineó según las herencias del ciclo neoliberal- que marcaron el campo de la acción de las organizaciones sindicales de transporte, mostrando el Estado más o menos margen de autonomía respecto a ellas.

En una línea similar, aunque desplazando levemente el foco de atención al Estado y sistema político, Retamozo y Muñoz (2013) recuperan la noción de lógica política desde los trabajos de Laclau para dar cuenta del tipo de relación de las organizaciones con el campo político (su trabajo también se basa en el estudio del proceso kirchnerista) que abre y constriñe opciones de acción. Aunque no definen con precisión la categoría de lógica política ni las dimensiones que la conforman, se puede entender por ella el conjunto de articulaciones de discursos, prácticas y recursos o “momentos” a través de los cuales el gobierno tramita las demandas sociales. Es decir, denotan modos de gestión política y de disputar la hegemonía (op.cit, p. 21). Esta forma de describir y dar cuenta de los vínculos Estados-sociedad ofrece elementos valiosos para analizar las mediaciones desde una perspectiva que supera los reduccionismos tales como atribuir a los actores determinadas demandas así como al Estado funciones de dominación para garantizar ciertos intereses. A diferencia de los otros enfoques, pareciera desplazar la mirada hacia la dimensión del proceso político (y ya no del actor) aunque el plano de la matriz socio-política y la dimensión estatal siguen quedando

desdibujadas. Las selectividades que atraviesan la forma Estado (determinados modelos de desarrollo y acumulación, matrices de poder social, tradiciones políticas, etc.) pueden imponérselos a los distintos actores sociales y políticos, incluido los gobiernos, determinando umbrales para la activación de estrategias (Bringel y Falero, 2016).

Por último, los debates en torno a la dicotomía “movilización-institucionalización” así como al concepto de “cooptación” han dominado buena parte de la línea de investigación sobre las mediaciones socio-políticas durante el postneoliberalismo, especialmente entre los gobiernos y las organizaciones sociales. Para buena parte de estos estudios, la movilización denotaría procesos de acción colectiva autónomos del sistema político mientras que la institucionalización implicaría una tergiversación de los intereses y demandas “originales” de las organizaciones al pasar a formar parte de una coalición o proyecto gubernamental más amplio. Algunos trabajos que se apoyan en estas nociones han hablado en términos de cooptación, como uno de los efectos de la incorporación de organizaciones dentro del Estado. Como sostiene Schuttenberg (2012) para el caso argentino pero que también dialoga con los otros países latinoamericanos, la idea de cooptación ha aludido a una estrategia gubernamental, “desde arriba”, para contener la conflictividad social a través de la incorporación de “cuadros políticos” o dirigentes sociales/sindicales a las estructuras estatales. Esta incorporación tendría efectos concretos sobre la acción social: desmovilización, heteronomía, despolitización y “mimetización” de las organizaciones con el Estado. Así, la intervención estatal (a través de la clase política que conduce el Estado) y los “avasallantes” liderazgos políticos aplastarían la capacidad de los sujetos para idear estrategias autónomas y transformadoras de poder (Campione y Rajland, 2006; Svampa, 2008; Modonesi, 2012). En palabras de Modonesi,

es evidente que la instalación de gobiernos progresistas produjo fenómenos de cooptación desde el aparato estatal que drenaron sectores y grupos importantes e inclusive masivos de dirigentes y militantes de los movimientos y las organizaciones populares. Este *acontecimiento es central* (cursivas nuestras) para

explicar la pasivización, subalternización, control social o movilización controlada o heterónoma (2012, p. 1383).

Dos son las dificultades que acarrea esta tesis. Por un lado, pierde de vista la posibilidad de que la incorporación de dirigentes en el Estado consista en una estrategia deliberada ideada por las propias organizaciones en vistas a fortalecerse, a pesar de o en virtud de su participación dentro del Estado o el sistema político (Natalucci, 2011). Tal ha sido, en parte, como veremos a lo largo de este trabajo, la estrategia que primó en las organizaciones sindicales del transporte, impulsada en muchas ocasiones por los propios gobiernos, teniendo más o menos acogida en cada proyecto político según los distintos momentos del ciclo político de cada nación. Por otro lado, plantea como momentos opuestos y excluyentes la acción colectiva desplegada por las organizaciones o movimientos sociales en el plano social y en el plano político: la institucionalización de la acción política de las organizaciones sociales (por ejemplo, a través del otorgamiento de cargos ejecutivos) debilitaría su accionar en el plano social, esto es, su despliegue y potencia en el espacio público, en la contienda política. En lugar de verlo como una posible estrategia dual articulada en distintos planos de la acción (Bringel y Falero, 2016) estas perspectivas tendieron a verlos como planos opuestos.

Esta misma interpretación ha permeado algunos estudios sobre el sindicalismo desde la óptica del “corporativismo estatal” según los cuales los sindicatos están monitoreados “desde arriba” (e incluso desde los partidos políticos) y el establecimiento de acuerdos con el Estado incorporan cláusulas de “paz social” que los desmovilizan. Una vez pergeñados esos acuerdos (en que los que se establecían pautas salariales, ofrecimiento de recursos, cargos, etc.) se morigeraría la capacidad de movilización y de activación de conflictividad sindical. Esto se profundiza aún más si los sindicatos forman parte explícitamente de las estrategias electorales de los partidos políticos gobernantes (Senén González y Haidar, 2009; Barattini, 2016). Estas conclusiones son similares, aunque partiendo desde otros enfoques y categorías teóricas, a las que arriban las perspectivas del populismo que abrevan en usos normativos al descalificar a estos gobiernos por su supuesto avasallamiento de las iniciativas populares y la movilización social así

como al desconocer la capacidad de agencia de los sujetos para construir estrategias políticas –aún sea participando dentro del Estado-. Tal como evidencian Etchemendy y Collier (2012) para el caso de Argentina, los sindicatos durante post-2003 han demostrado una autonomía relativa respecto al gobierno - pese a ser aliados- y eso se ha expresado en el protagonismo de conflictos de envergadura en momentos en que el vínculo entre ambos estaba consolidado. Otros autores, por el contrario, consideran que la revitalización sindical en Argentina no implicó procesos reales de autonomización respecto al poder político en la medida en que éste interfirió en distintos aspectos del mundo sindical, como en las disputas intersindicales y en el control de sus demandas. Lo que estas concepciones desconocen son los vaivenes y complejidades que se generan en el proceso de representación política, por ejemplo, el vínculo entre las bases y los dirigentes y el alcance de su capacidad para, pese a estar “dentro del Estado”, poder acompañar el accionar de sus bases para evitar acciones sindicales disruptivas.

En el caso de Ecuador las tesis que han circulado para dar cuenta de la construcción de mediaciones se colocan, sino en las antípodas, en otras interpretaciones respecto al modo de incorporación política de los sujetos sociales. La literatura en torno a la dinámica sociedad-política durante el proceso político ecuatoriano ha estado atravesada, en parte, por la tesis de la “descorporativización” del Estado o de la regulación del corporativismo (Ramírez Gallegos, 2012; Ospina Peralta, 2009; Posso, 2013; Marega, 2015). Este supuesto sostiene que, a diferencia de los gobiernos de otros países que forman parte del giro a la izquierda, uno de los ejes del proyecto político de la RC fue su política orientada a suprimir o regular los arreglos y acuerdos corporativos que se habían pergeñado durante el neoliberalismo y lograron enquistarse en las estructuras estatales. “No es posible ser juez y parte” constituye el axioma de dicha política descorporativizadora. Los intereses particulares deben ser tramitados por medio de mecanismos que no pongan en riesgo la concreción de una cultura de la generalidad. Esto depende de que la acción estatal logre ganar en autonomía respecto de la injerencia dentro del Estado de los actores de la sociedad (tanto gremios de distintas actividades, como fuerzas del orden, cámaras empresariales,

movimientos sociales, etc.). En este marco, el caso ecuatoriano que abordamos en esta investigación dialoga con esta tesis. Como se observará en el capítulo ocho, la poderosa capacidad de movilización social y política de los gremios del transporte así como su lugar crecientemente significativo en el modelo de desarrollo vigente colocó algunos límites al ímpetu descorporativizador del gobierno y lo obligó a relajar dicha concepción “inmediata” de la representación política.



### **CAPÍTULO III.**

#### **Crisis del neoliberalismo y reconfiguración hegemónica en la Argentina post-2003.**

Argentina inició el siglo XXI con una de las debacles más drásticas suscitada como consecuencia del quiebre de la hegemonía neoliberal y los efectos negativos del modelo de ajuste estructural para la gran mayoría de la sociedad argentina (Svampa, 2005). Este modelo, orientado a modificar de raíz la matriz estado-céntrica que se había gestado durante los gobiernos peronistas (Cavarozzi, 1996), decantó en una crisis orgánica que trastocó el campo de la representación política. Esto posibilitó la llegada al poder político en los albores del vigente siglo de un gobierno orientado a reinstituir las relaciones socio-políticas a partir de otros principios de organización social.

En este capítulo presentamos las principales coordenadas del ciclo neoliberal y la emergencia del proyecto post-neoliberal liderado por Néstor Kirchner desde 2003 y continuado por Cristina Fernández entre 2007-2015. Para comprender las condiciones que permitieron este giro, en la primera sección haremos especial hincapié en los cambios que “el modelo de la convertibilidad” imprimió a la dinámica social y atravesó al terreno estatal (tanto en su aspecto objetivado como en sus capacidades). Para eso, se reconstruye el proceso neoliberal a partir de colocar las principales aristas de la reestructuración del Estado durante los años noventa y sus efectos en la representación política. Este trasfondo permitirá comprender la progresiva gravitación que adquirieron las organizaciones sindicales del transporte -nucleadas en la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte (CATT), con una fuerte presencia de “Camioneros”- así como sus estrategias para resistir y enfrentar las políticas neoliberales.

En la segunda sección, presentamos las coordenadas del período kirchnerista desde el año 2003, volviendo la mirada sobre el modo en que el proyecto político buscó recuperar las capacidades estatales y conducir procesos de inclusión social. La naturaleza del proyecto político y este recentramiento

estatal parecieron ofrecer inéditas oportunidades especialmente a estas organizaciones sindicales para su robustecimiento y la obtención de espacios al interior del sistema político a través de la activación de diversas lógicas de representación política. Luego, en la tercera sección, colocaremos sucintamente algunos patrones de las mediaciones socio-políticas configuradas durante el kirchnerismo con distintas fuerzas sociales y la dinámica conflictiva que se desplegó. Por último, se reelabora el contexto político en que el gobierno comenzó a sufrir algunos embates desde distintos planos y el terreno estatal a mostrar ciertas vulnerabilidades para contener las demandas sociales que a lo largo de esos años habían logrado gestionarse ampliamente. Esto contribuirá posteriormente a entender la ruptura del vínculo entre los transportistas y el kirchnerismo en el año 2012, que expresó a cabalidad en el resquebrajamiento del régimen de representación política que se había cimentado a lo largo de ocho años para contener e incorporar políticamente a esta fuerza social.

### **III.I. Retirada del Estado, consolidación del neoliberalismo y quiebre de la representación política.**

A lo largo de los años noventa, y en sintonía con lo que acontecía en la región, se profundizó en Argentina un modelo socio-económico caracterizado por la reestructuración global del Estado y la institución del libre mercado como mecanismo del crecimiento económico, la distribución del ingreso y la integración de la sociedad a la comunidad política (Basualdo, 2002). Las “ideas-fuerzas” del modelo neoliberal terminaron por materializarse a través del paquete de medidas adoptadas por los dos gobiernos consecutivos de Carlos Menem (1989-1999) que transformaron los sustentos fundamentales de la sociedad argentina (Bonnet, 2008). Si bien durante la dictadura militar de 1976 ya se habían sentado las bases para la posterior y definitiva implantación neoliberal, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), de la Unión Cívica Radical, continuó dicho modelo. La crisis hiperinflacionaria, la dinámica de endeudamiento externo y la concentración del capital heredadas del gobierno alfonsinista facilitaron la consolidación del modelo de ajuste estructural durante el menemismo. Para el año 1989, el endeudamiento público se incrementó más del 100%, la fuga de capitales aumentó un 9% anual

(López, 2015) y el salario real había caído en un 65% respecto al año 1985, siendo las fracciones ligadas al trabajo asalariado las más perjudicadas (Azpiazu et. al, 2009). Menem, del Partido Justicialista, llegó a la presidencia en el año '89 ante la renuncia anticipada de Alfonsín con un programa de tintes peronistas y “neopopulistas” (Viguera, 1993, Vilas, 2004) que se transmutó con la implementación definitiva de las políticas propuestas por el llamado Consenso de Washington y monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional cuyo fundamento residía en el “achicamiento del Estado” como motor del crecimiento.

En esa dirección se puso en marcha un proceso de privatizaciones de distintas empresas estatales, como Aerolíneas Argentinas, Empresa Nacional de Telecomunicaciones –ENTEL-, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, etc.<sup>48</sup>. Si bien las privatizaciones permitieron al inicio mantener equilibradas las cuentas fiscales y aumentar el PBI (Castellani y Gaggero, 2011), la venta de estas empresas sostenida sobre el argumento de su ineficiencia y pérdida de ganancias facilitó la cesación de pagos de la deuda, favoreció a los grandes conglomerados económicos más concentrados (Basualdo, 2002) y debilitó la prestación de servicios públicos básicos para la mayoría de la sociedad. La concentración económica del capital se concretó a través de la articulación de los intereses de las fracciones del capital de origen nacional y del capital transnacional a través de un “un proyecto orgánico común” (Azpiazu et al, 2009), instalándose un patrón productivo transnacionalizado orientado a la exportación de *commodities* y manufacturas de origen agropecuario (Féiz y López, 2010).

Esta alianza de clases se expresó en la minimización de las capacidades estatales para regular áreas estratégicas relacionadas con la reproducción material de la sociedad. La arquitectura estatal que resultó de las políticas neoliberales<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Las empresas que se privatizaron fueron aquellas sustentadas en la extracción de petróleo, energía, telecomunicaciones, aerolíneas, transporte, rutas, agua y gas natural, así como aquellas que garantizan derechos ciudadanos, como la seguridad social. Argentina es uno de los países latinoamericanos con el mayor porcentaje de empresas estatales privatizadas durante la década del noventa (Azpiazu y Basualdo, 2004).

<sup>49</sup> Ver el debate en torno al “Estado mínimo” y “Estado ausente” en los trabajos de Oszlak (2003) y Bonnet (2008). Estos autores, entre otros, sostienen que en lugar de haberse minimizado, la arquitectura estatal durante los años noventa sufrió una metamorfosis y asumió funciones nuevas,

ofreció oportunidades para que los grupos económicos concentrados de la economía ocuparan un lugar dominante en su interior y ejercieran el poder estatal en pos de garantizar la acumulación exigida por la reestructuración del capital global. Para ello, también era fundamental que se modificara la dinámica del mercado laboral, se diera paso a un proceso de flexibilización del marco regulatorio del empleo y de precarización laboral.

Estas políticas pudieron concretarse sin demasiadas resistencias sociales, al menos al inicio del proceso de “retirada” del Estado, gracias a la eficacia de un discurso que lo deslegitimaba como agente de coordinación social (Tapia, 2008a). El consenso logrado por el modelo neoliberal acerca de la necesidad de que el Estado se desentienda de ciertas funciones caló en buena parte de la sociedad. Así, el traslado de sus “funciones particulares”<sup>50</sup> (Jessop, 2006) al mercado bajo las clásicas premisas neoclásicas de que la libertad en esta esfera garantizaría la eficiencia de los servicios y un mejor funcionamiento de las relaciones laborales obtuvo consenso (Galafassi, 2002; Lechner, 1997).

Sumado a los efectos devastadores que tuvieron estas políticas para la gran mayoría de la clase trabajadora, la convertibilidad de la moneda implementada en 1991<sup>51</sup> con el objetivo de reducir la hiperinflación heredada del gobierno de Alfonsín tuvo impactos aún más negativos en el campo laboral, disminuyendo los índices de empleo (Bonnet y Piva, 2010)<sup>52</sup>. Gran cantidad de empresas nacionales tuvieron que declarar la quiebra debido a la incapacidad de competir con capitales transnacionales y con empresas multinacionales que consideraban a la Argentina

---

como la desregulación de los mercados y la negociación de las privatizaciones.

<sup>50</sup> Jessop (2006) retomando los aportes de Poulantzas, divide las funciones del Estado en particulares y una genérica. Las primeras aluden a las funciones técnico-económicas y políticas (legislación, impuestos, vigilancia, defensa, relaciones sociales/laborales) mientras que la segunda se refiere a la función estatal “global” de mantener la cohesión e integración de las sociedades clasistas.

<sup>51</sup> La Ley de Convertibilidad del Austral fue sancionada el 27 de marzo de 1991 y establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y el dólar estadounidense, siendo la relación de 1 a 1.

<sup>52</sup> Al principio, los resultados fueron positivos en tanto la economía se estabilizó y la hiperinflación descendió drásticamente (Castellani y Gaggero, 2011). No obstante, las consecuencias negativas se hicieron sentir cuando el desempleo comenzó a aumentar debido a la desaceleración de la producción nacional y el cierre de empresas nacionales por la imposibilidad de competir con las importaciones y los procesos de modernización y tecnologización.

como un espacio propicio para invertir dada la carencia de regulaciones en materia de legislación laboral y circulación de capitales. Esto provocó la desindustrialización del sector de bienes de valor agregado y una consecuente desproletarización (Portes y Hoffman, 2003, Lindenboim y Salvia, 2002).

Asimismo, estas políticas comerciales y cambiarias condujeron a favorecer las fracciones industriales productoras de mercancías de bajo valor agregado y orientadas a la exportación (López, 2015). Este fenómeno, como veremos en detalle en el siguiente capítulo, fortaleció al sector de transporte de carga pesada, de logística y de servicios anexos, como recolección de residuos, servicio postal, transporte de caudales, etc., contexto que fue capitalizado por los sindicatos de estas actividades (Pontoni, 2013).

Para mediados de la década del noventa, el aumento de la pobreza y del desempleo llegó a cifras exorbitantes<sup>53</sup>, lo cual obligó al gobierno a implementar estrategias de contención del malestar y movilización social, como la entrega de planes sociales a cambio de una contraprestación laboral por parte de los ciudadanos beneficiados. Además, la emergencia en 1992 de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) así como del Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA) en 1994 (del cual Hugo Moyano sería su mentor y dirigente fundamental) en oposición a las políticas neoliberales menemistas exacerbarían la conflictividad social y al mismo tiempo darían cuenta del progresivo debilitamiento de las cúpulas sindicales tradicionales para representar a los trabajadores.

La CTA nucleó a varios gremios, especialmente estatales, que se distanciaron de la Confederación General del Trabajo (CGT) -la mayor organización que aglutinaba a sindicatos y federaciones de trabajadores del sector privado-

---

<sup>53</sup> Según datos de la CEPAL, en el Gran Buenos Aires, la tasa de pobreza se duplicó entre 1999 y el 2002, al pasar del 19,7 por ciento al 41,5 por ciento de la población. La indigencia se multiplicó casi por cuatro, ascendiendo del 4,8 por ciento al 18,6 por ciento. Con respecto al desempleo, a principios de los noventa se encontraba en un 6,9 por ciento y se elevó a 13,8 por ciento en 1999, teniendo su pico más alto en la historia argentina de los últimos veinticinco años en mayo de 1995 con un 18,4 por ciento. Por último, la desigualdad de ingresos se incrementó en un 52% entre 1974 y 2001 (López, 2015).

debido al apoyo de ésta al paquete de reformas del menemismo. De modo sucesivo y de acuerdo al contexto social, la CTA fue incorporando bajo su representación a distintos segmentos de la sociedad, desde “trabajadores desocupados”, trabajadores informales, jubilados y amas de casa, entre otros, vinculándose con la acción de los movimientos sociales que emergerán también a mediados de los noventa. Si bien la CTA logró conformarse como una Confederación, hasta el fin del gobierno kirchnerista no había logrado obtener la personería gremial, una de sus principales reivindicaciones desde el momento de su construcción<sup>54</sup>.

Respecto al MTA, su emergencia se remonta a algunos años previos de su creación formal cuando en 1992 en el marco del Congreso de la CGT para renovar autoridades, ésta terminó por concretar su apoyo al gobierno menemista. De dicho Congreso no participaron los gremios del transporte los cuales, organizados por el fuerte liderazgo del sindicato de camioneros y de colectiveros, decidieron conformar una corriente sindical interna que se colocaría en la oposición al menemismo y a la CGT oficial liderada por R. Daer (Alimentación) y los llamados “gordos” (Comercio, Salud, “Luz y Fuerza”) (Merino, 2012). EL MTA estaba conformado por el sector de camioneros, taxistas, trabajadores portuarios y de dragado, judiciales, docentes privados, entre otros, y asumía una concepción movimientista similar a los sindicatos autodenominados combativos<sup>55</sup>.

A pesar del recrudescimiento social al que colaboraron las nuevas organizaciones, Menem volvió a ganar las elecciones presidenciales de 1995 en primera vuelta con el 49% de los votos. Sin embargo, al poco tiempo de iniciada la segunda presidencia, el régimen monetario comenzó a mostrar indicios de agotamiento y el desempleo seguía en aumento. En el plano político, emergieron conflictos internos en el peronismo por la sucesión presidencial, especialmente con Eduardo Duhalde, por entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires (Ferrari, 2008). Pese a los esfuerzos aislados y post-facto para revertir los perjuicios sociales causados por las políticas de reestructuración, a partir de 1998

---

<sup>54</sup> Para profundizar en los orígenes de la conformación de la CTA y sus posicionamientos políticos hasta la emergencia del kirchnerismo, ver Retamozo y Morris (2015).

<sup>55</sup> Para ahondar en el surgimiento y accionar del MTA, ver Ferrer (2005) y Merino (2012) y para su posición frente al menemismo ver las posturas contrapuestas en Svampa (2007) y Gómez (2009).

el gobierno menemista comenzó a sufrir más embates provenientes de distintos frentes.

Desde ese momento, la sociedad argentina se convirtió en un laboratorio social a raíz de la activación de una multiplicidad de acciones colectivas y conflictos protagonizados por los sectores populares, las clases medias en descenso y ciudadanos que reclamaban al régimen político su injerencia en la “cuestión social” (Grassi, 2003). Si bien la conflictividad laboral-sindical disminuyó debido a la reducción del empleo, a la desproletarización en el sector industrial y a las medidas de precarización laboral (Palomino, 2002), los conflictos sindicales en el ámbito del sector público se mantuvieron altos y se sumaron a los reclamos de los sectores y organizaciones antes mencionados. En efecto, durante el período 1990-2003, el 49% de las protestas fueron protagonizadas por organizaciones de tipo sindical<sup>56</sup>, por lo que decir que el sindicalismo en tanto actor social perdió fuerza es cuestionable. Como afirma Svampa, “el giro neoliberal arrojó a vastos sectores del sindicalismo hacia el costado de los ‘nuevos perdedores’” (2005, p. 215), produciéndose una “reorientación del actor sindical, que daría cuenta de la reducción drástica del espacio tradicional de acción, de la pérdida de espesor ideológico y de la consiguiente búsqueda de nuevos espacios de intervención” (Svampa, 2007, p. 1). La conflictividad sindical no logró contenerse pese al apoyo negociado que había obtenido el menemismo por parte de ciertas direcciones sindicales para implementar el proceso de reforma estatal (Piva, 2015). La estrategia “neoparticipacionista” de los sindicatos aglutinados en la CGT logró que la cúpula sindical siguiera conservando ciertos espacios de decisión institucional y el control de las obras sociales pero los índices de desempleo cada vez más alarmantes y la atrofia de los mecanismos salariales no pudieron frenar la conflictividad sindical (Gómez, 2009; Piva, 2006).

Por otro lado, por fuera del ámbito sindical, surgieron varias organizaciones de “trabajadores desocupados”, conocidas popularmente como “piqueteros”<sup>57</sup>,

---

<sup>56</sup> Datos extraídos del Documento de Trabajo n°48 “Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003”. IIGG, UBA. <http://webiigg.sociales.uba.ar/Publicaciones/DT/dt48.pdf>.

<sup>57</sup> El repertorio de acción empleados por estas organizaciones consistía en el corte de calles, rutas y

tanto en el interior del país como en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores (Retamozo, 2006). Las acciones colectivas -a veces desarticuladas, otras en conjunto- de estos diversos colectivos y organizaciones entablaron distintas relaciones con los gobiernos de turno y con la clase política en general. A fines del gobierno de Menem y a los inicios del gobierno asumido por Fernando de la Rúa (perteneciente al partido Unión Cívica Radical) en el año 1999 en el marco de una punzante crisis económica, social e institucional<sup>58</sup>, la acción de estos movimientos llegó a tan nivel de beligerancia que la clase gobernante ideó una estrategia dual: por un lado, multiplicar la asistencia social con planes sociales y al mismo tiempo, criminalizar y reprimir fuertemente la acción colectiva.

Los efectos de la acción gubernamental derivaría en el año 2000 en una nueva fractura del movimiento obrero sindical. Ante la creencia del grupo de dirigentes representantes del MTA de que era necesario disputar el modelo neoliberal “desde adentro” y por tanto, no crear otra central sindical (como la CTA), en marzo de 2000 la CGT se dividió y surgió la “CGT disidente” o “rebelde” liderada por Moyano, en la cual estarían representados, además de los sindicatos del MTA, aquellos que originalmente no habían participado de éste, como los mecánicos y metalúrgicos, dos de los principales sindicatos industriales (Merino, 2012). Sus métodos de lucha se inscribirán en el clásico repertorio “vandorista” de golpe y negociación. El primer paro general de esta CGT se realizó al gobierno de De la Rúa al que se plegó la CTA.

Para diciembre de 2001, las intensas movilizaciones y protestas sociales no sólo protagonizadas por los movimientos de trabajadores desocupados y las organizaciones sindicales, sino también por segmentos de clases medias empobrecidas expresaron un variopinto conjunto de demandas (Schuster y Pereyra, 2001). Por un lado, una demanda de tipo institucional que reclamaba una democratización de las instituciones políticas (los poderes del Estado y los

---

vías de acceso a las grandes ciudades con el objetivo de obstaculizar la circulación del transporte y lograr una visibilidad pública por parte del gobierno, la opinión pública y la ciudadanía.

<sup>58</sup> Para profundizar en las condiciones que permitieron que ganara las elecciones una coalición entre la UCR y el Frente País Solidario (FREPASO) conformada en 1997 así como en los acontecimientos que derivaron en la crisis de 2001, ver Pucciarelli y Castellani (2014).



partidos políticos) y la recuperación de la “normalidad” que el país en algún momento había manifestado (Svampa, 2006). En definitiva, dicho reclamo denotaba una demanda por reinstituir los clásicos canales de representación política vehiculizados por el sistema político, especialmente por los partidos políticos, ya resquebrajados y atravesados por una crisis de legitimidad sin precedentes. Por otro lado, un reclamo de tipo social dirigido a convocar a los diversos colectivos y organizaciones para su auto-organización y auto-abastecimiento de recursos, como los “clubes de trueques” y asambleas barriales que surgieron en varias ciudades bonaerenses.

En este contexto, a fines de 2001, y con el “corralito”<sup>59</sup> a cuestas, la Argentina se veía sumida en una de las mayores crisis registradas en el país. Ante el reclamo popular “Que se vayan todos”, el presidente De la Rúa se vio obligado a renunciar. Como sostiene Seoane (2003), las protestas que provocaron y decantaron en la debacle de 2001 no fueron sino el corolario del proceso de movilización social que se había venido gestando a lo largo de la década del noventa como consecuencia de la implementación de las medidas neoliberales.

El gobierno interino del peronista Eduardo Duhalde (2002-2003) fue elegido por votos en la Asamblea Legislativa -tal como lo prevé la Constitución- como Presidente provisional. Duhalde se haría cargo del país hasta que se convocara a elecciones presidenciales. En medio de una disputa intra-elites respecto a qué salida económica adoptar -el debate fundamental era entre los pro-dolarización y los pro-devaluación (Basualdo, 2002)-, Duhalde optó por la alternativa propuesta por las fracciones de capitales agropecuarios e industriales nacionales, en detrimento del capital financiero. Así, decretó el fin de la convertibilidad a través de la devaluación de la moneda nacional en un 40 % en relación al dólar, lo cual modificaba el escenario económico al incentivar al sector exportador nacional y el mercado interno (Castellani y Gaggero, 2011).

---

<sup>59</sup> El 3 de diciembre de 2001 el gobierno de De la Rúa decretó la restricción de la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros por parte de los ciudadanos. Esta medida fue conocida popularmente como “corralito”.

A los pocos meses de haber asumido Duhalde, los indicadores de desempleo y pobreza comenzaron a detener su crecimiento, aunque el primero estaba por encima del 24% (Basualdo, 2011), y la sensación de regreso a un “país normal” pareció inscribirse lentamente en el imaginario social<sup>60</sup>, con el aditamento de que “la falta de opciones y un importante caudal de ciudadanía que no actuaba en el espacio público le otorgaba el consentimiento que necesitaba para gobernar” (Muñoz, 2012, p. 207). Sin embargo, la lucha de los diversos movimientos sociales y colectivos no cesó: para el año 2002, el conflicto social continuaba en los mismos valores que los dos años previos<sup>61</sup>.

Estos diversos movimientos sociales y formas de expresión se vieron envueltos en el dilema de apoyar al nuevo gobierno, negociando con éste la continuidad de los planes sociales asistenciales, o mostrando un claro rechazo a la figura de Duhalde. En este marco, el 26 de junio de 2002 diversas agrupaciones piqueteras decidieron cortar el puente Pueyrredón en Avellaneda (Buenos Aires) en demanda de un aumento de los programas y beneficios sociales, hecho que terminó con el asesinato de dos jóvenes manifestantes nucleados en la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, en manos de la Policía Bonaerense. Como resultado, se suscitaban nuevas movilizaciones en los días posteriores, en las que se articularon diversos actores, como los organismos de derechos humanos, agrupaciones representadas en la CTA, las Asambleas Barriales y el movimiento estudiantil.

En este contexto, Duhalde se vio forzado a adelantar las elecciones y convocarlas para el 27 de abril de 2003, presentándose tres candidatos por el Partido Justicialista aunque en el marco de otras alianzas: Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Saá y Néstor Kirchner. Éste se presentó bajo la órbita del FPV, coalición creada a los fines electorales y compuesto por distintas fuerzas políticas, siendo el PJ la mayoritaria. Ganó Menem con el 24,4 % de los votos y en segundo lugar, Kirchner con el 22,2 %, por lo que debían enfrentarse en una segunda vuelta que

---

<sup>60</sup> Sin embargo, como varios analistas lo demuestran, la devaluación conllevó una redistribución de ingresos hacia otras fracciones de los sectores dominantes en relación a aquellas beneficiadas durante el auge del neoliberalismo (Basualdo, Shorr y Lozano, 2002).

<sup>61</sup> Datos extraídos del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción colectiva, IIGG, UBA.

se celebraría el 18 de mayo de 2003. Ante la decisión de Menem de renunciar a su candidatura dada la indudable derrota que vislumbraba, Kirchner fue automáticamente nombrado Presidente de la Argentina con un bajo apoyo electoral.

### **III.II. El kirchnerismo como sujeto de la reconfiguración hegemónica<sup>62</sup>.**

Distintas periodizaciones se han elaborado para tratar de organizar el análisis del proceso político kirchnerista. Algunos analistas identifican tres fases: la primera desde 2003 al 2006, que se caracterizó por la recomposición del poder político y del consenso social luego de la crisis de 2001, la segunda, más breve, desde 2007 a 2008, cuando el intento de concretar el cierre hegemónico se vio truncado por errores políticos del oficialismo (el conflicto con la burguesía agraria constituyó su punto de inflexión) a los que se sumó las dificultades de una situación económica internacional desfavorable, y el tercer momento desde fines de 2008 en adelante cuando el kirchnerismo recobró la iniciativa política y llevó adelante políticas con una clara orientación estatista, para luego entrar en una fase de entrapamiento político (Svampa, 2011; López, 2015; Piva, 2015). Recuperaremos esta periodización para presentar algunas coordenadas del proceso político iniciado en mayo de 2003 que servirán luego para ahondar en el estudio de caso aquí propuesto.

Durante el año 2003, Kirchner, habiendo asumido con un apoyo minoritario y según varios actores sociales, como una figura “puesta” por Duhalde quien a través del poderoso aparato del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires habría contribuido a fortalecer la imagen del nuevo presidente (Tonelli, 2011), se vio enfrentado a diversos desafíos. En el plano económico, lograr una mejora de los indicadores económicos, como PBI, balanza de pagos y empleo y

---

<sup>62</sup> Por kirchnerismo nos referiremos al proyecto político iniciado en mayo de 2003 con la asunción del ex presidente Néstor Kirchner y continuado en diciembre de 2007 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (CFK) hasta diciembre de 2015. Específicamente, nos referimos a las gestiones gubernamentales lideradas por ambos ex presidentes. Para profundizar en el debate sobre el alcance del término “kirchnerismo” (no solo como corte temporal) ver Retamozo y Muñoz (2013) y Sidicaro (2011). Como ya se mencionó en la introducción, este trabajo de investigación finaliza en diciembre de 2014, por lo que el último año de la presidencia de CFK no fue incluido.

torcer la dirección neoliberal del modelo hasta ese entonces vigente. En el plano político-institucional, la necesidad de reorganizar el mapa de los partidos políticos y organizaciones sociales y de otorgarle al Estado su perdida legitimidad en tanto agente regulador de lo económico, coordinador de lo social, generador de mayor inclusión y justicia social. Ligado a esto, el desafío de reconstruir la figura de la representación política se volvió prioritario en la medida en que los partidos políticos, en sintonía con lo que acontecía en la región, habían caído en un fuerte descrédito como vehículos de canalización de demandas sociales y representación de intereses e identidades. La acumulación de heterogéneas demandas sociales durante los caldeados años previos obligó al nuevo Presidente a tramitarlas de acuerdo a distintos mecanismos y estrategias: la demanda por “trabajo digno” de los MTD; la recuperación de los niveles de empleo y del salario por parte de los trabajadores que habían logrado permanecer al interior del mercado laboral pero en condiciones sumamente desfavorables; el reclamo de una política activa por parte de las organizaciones de derechos humano; la recuperación de los ahorros por parte de las clases medias y un retorno a la “normalidad política” exigida por referentes de los deslegitimados partidos políticos y la ciudadanía en general.

En un plano retórico-discursivo, el gobierno de Kirchner se instaló en un espacio de crítica al neoliberalismo. Desde sus inicios, se caracterizó por la construcción de un discurso cargado de tintes antineoliberales, nacionalistas y populistas (Retamozo y Muñoz, 2009), dirigido a interpelar y atraer a los sectores perjudicados durante las décadas de ajuste, erigiendo como adversarios a los actores afines a la dictadura militar, las empresas privatizadas y las fracciones del capital financiero, la clase política en general de ese período y las diferentes corporaciones, entre ellas, los militares y a partir de 2008 –a raíz del conflicto agrario- los medios de comunicación (Kitzberger, 2010). En uno de sus primeros discursos, Kirchner sentenció: “me cansé de escuchar durante la década del ’90 las políticas estratégicas que nos marcaban los grandes pensadores del neoliberalismo argentino” (Presidencia de la Nación, 24/11/03). El discurso kirchnerista articuló elementos de tres tradiciones. Por un lado, retomó elementos propios de una matriz nacional-popular al enfatizar en la justicia e inclusión social como formas de otorgar derechos sociales al “pueblo”, reforzar la figura del líder con una retórica

nacionalista y subrayar la redistribución del ingreso a partir de una “coalición interclases” (Svampa, 2005). Al mismo tiempo, los articuló a elementos propios de una tradición republicana de corte liberal, con su énfasis en el respeto a las instituciones, la transparencia de los procedimientos institucionales y el fortalecimiento de la ciudadanía, y a una tradición estado-céntrica que abreva en el peronismo de los años cuarenta al hacer hincapié en la necesidad de que el Estado, recobre la integridad de sus funciones (Jessop 2006) pero para, esta vez, ponerlo al servicio del pueblo y la ciudadanía<sup>63</sup>. Algunas alocuciones públicas de Kirchner dan cuenta de esta idea de recuperar al Estado: “la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política (discurso pronunciado por N. Kirchner, 25 de mayo de 2003),

es fundamental, hoy por hoy volver a reconstruir (...) un Estado promotor, un Estado que vuelva a tener incidencia (...) que esté al servicio de la gente. Ni el Estado benefactor que no nos sirvió, ni el Estado que lo han hecho desaparecer aquellos que no quieren Estado para hacer sus negocios (Discurso pronunciado por NK, 18 de mayo, 2004).

Este repertorio discursivo, que demostró una gran productividad política, respaldó un conjunto de políticas y gestos políticos implementados con el objeto de revertir los perjuicios generados en la etapa anterior, mostrando cierta ruptura con el núcleo duro de la etapa neoliberal<sup>64</sup>. Al breve tiempo de iniciado su mandato, Kirchner alcanzó un alto consenso y legitimidad debido no sólo a un contexto económico internacional favorable dado el incesante aumento de los precios internacionales de los *commodities* como la soja, sino también por algunas políticas contundentes en materia económica, política, institucional y social que

---

<sup>63</sup> Gran cantidad de trabajos se han enfocado a estudiar en profundidad el discurso kirchnerista, sus componentes y eficacia simbólica y política. Ver: Garzón Rogé (2009), Montero (2009), Muñoz y Retamozo (2009), Patrouilleau (2010).

<sup>64</sup> Varios científicos sociales y analistas políticos sostienen que las continuidades del proyecto kirchnerista con el modelo neoliberal de los años '90 son más notorias que las rupturas, fundamentalmente en lo que respecta al modelo de desarrollo económico basado en la agroexportación y el extractivismo. Ver: Borón (2008); Svampa (2005 y 2011) y Thwaites Rey (2009). Asimismo, otros autores sostienen la continuidad entre el ciclo neoliberal y el kirchnerismo en términos de construcción política a partir de un conjunto de dimensiones, como la relación del poder político con el histórico Partido Justicialista, el modo decisionista del ejercicio del poder (Piva, 2015), la incorporación al régimen político de las fuerzas sindicales, etc.

contribuyeron a reconstruir la autoridad presidencial y contar con un progresivo apoyo ciudadano directo, un “electorado pos-electoral” expresado como opinión pública (Cheresky, 2007).

Durante el primer mandato de Kirchner (2003-2007), varias fueron las políticas significativas que evidenciaron un giro respecto a las décadas anteriores: aquellas implementadas en el campo de los derechos humanos destinadas a satisfacer algunas de las demandas esgrimidas por distintas organizaciones, como la derogación de las Leyes de Obediencia Debida y de Punto Final que otorgaban indultos a los militares y policías responsables de la desaparición y muerte de personas durante la última dictadura militar; el descabezamiento de las cúpulas militares; la renovación de la Corte Suprema de Justicia debido al desprestigio y deslegitimación social en el que habían caído sus jueces durante los gobiernos de Menem, reemplazándolos por un cuerpo de mayor autonomía y pluralidad ideológica (Mauro y Rossi, 2011); la intervención del seguro social de los jubilados (el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) (Cheresky, 2007); el pago de la deuda externa con acreedores extranjeros con una quita significativa y luego la cancelación de la deuda con el FMI que contribuyó a recuperar y fortalecer la soberanía (política y financiera) (Basualdo, 2011).

En el plano económico y en medio del progresivo crecimiento económico, el gobierno de Kirchner procuró recuperar la participación de los trabajadores en el ingreso vía la reducción del desempleo y la redistribución del ingreso. Asimismo, herramientas como el aumento del salario mínimo, vital y móvil (primero vía decretos, luego a través de la reinstalación del Consejo del Salario), la reapertura de las negociaciones paritarias y la firma de convenios colectivos (op. cit., 2011; Palomino y Trajtemberg 2006; Chena y Panigo, 2012) fueron importantes políticas que mejoraron holgadamente la situación de los trabajadores. Asimismo, el aumento del haber mínimo jubilatorio y la aprobación de la Ley de Traspaso a Reparto en 2007 que permitía que los beneficiarios que se encontraban bajo el régimen privado se trasladen al régimen estatal, mejoraron largamente las condiciones de vida de las personas de la tercera edad (op. cit., 2011).

Este conjunto de políticas y decisiones públicas expresaron la recuperación de la acción política y de un Estado interventor en distintas áreas en pos de los intereses de las grandes mayorías (Cheresky, 2008). Kirchner fortaleció la soberanía presidencial con el objetivo de trastocar los fundamentos sobre los que se había erigido el modelo neoliberal y por ende, “redefinir y otorgar mayor variabilidad a la relación entre economía y política” (Svampa, 2006, p. 11). En un contexto signado por la grave crisis económica e institucional heredada de la época neoliberal en un país que sufre el “terror al vacío de poder (...) todavía esclavo de las imágenes de la crisis y la ingobernabilidad” (Tonelli, 2011, p. 11- 12), Kirchner supo capitalizar este momento a través de una cada vez mayor concentración de recursos institucionales de poder (De Riz, 2008). Las medidas iniciales contribuyeron a robustecer las facultades presidenciales y a promover un grado mayor de autonomía a la figura presidencial. De esta forma, el estilo decisionista que al inicio parecía un modo coyuntural de llevar adelante la agenda pública –ejercido en una situación excepción de crisis-, se volvió un elemento “programático” del gobierno kirchnerista (Novaro, 2011; Cheresky, 2008). Si bien el decisionismo ya se había implementado como forma de montar el modelo neoliberal durante las décadas previas (Iazzetta, 2007), el kirchnerismo también echó mano de este estilo para dismantelarlo y reinstituir el régimen político, colocando al Estado como centro neurálgico y agente de las decisiones importantes<sup>65</sup>.

En este sentido, la recuperación de las capacidades estatales para definir el rumbo de la política económica y social fue posible gracias, en parte, a este modo decisionista de conducir el proyecto político. Este estilo de ejercicio del poder se combinó con una actitud transgresora (Tonelli, 2011) expresada en una discursividad fundada en la clásica dicotomía “nosotros-ellos” (Schmitt, 1990), donde “los espacios para la negociación se acotan o son inexistentes” (Ollier, 2010, p. 42). Gobernar en el conflicto, y en virtud de éste, se convirtió para el kirchnerismo en un mecanismo que, la mayoría de veces, redundó en victorias políticas aunque también activó disputas y conflictos desde diversos sectores que

---

<sup>65</sup> Para profundizar en la comparación entre el decisionismo imperante durante el neoliberalismo y el decisionismo kirchnerista ver el debate entre Flax, Javier (2011) y Novaro, Marcos (2011).

sintieron amenazadas su capacidad de influencia y de negociación.

### **III.III. Conflictividad social y formas de mediación socio-política en la Argentina postneoliberal.**

La recomposición económica e institucional que comenzó a atravesar la Argentina para el año 2005 traería aparejada, sin embargo, conflictos sociales provenientes de diversos frentes. El alto grado de movilización que siempre caracterizó a la sociedad argentina se vio reactualizado a partir de la nueva etapa que se abría con la asunción de Kirchner a la presidencia aunque el gobierno supo contener el conflicto social en umbrales “tolerables” para la garantía de gobernabilidad<sup>66</sup>. Como afirma Svampa (2011), hubo un corrimiento y ampliación de las fronteras de la conflictividad social en relación a la década del '90 y principios de este siglo. La naturaleza de las movilizaciones y protestas sufrieron algunas modificaciones ya que los actores protagonistas de las protestas y conflictos durante el auge del neoliberalismo (movimientos de desocupados, empleados públicos, movimientos territoriales) iniciaron un proceso de desmovilización (en algunos casos, de extinción, como las asambleas barriales) como resultado de dos factores principales<sup>67</sup>.

Por un lado, la recuperación económica de la Argentina, en el marco de la devaluación de la moneda nacional, el constante aumento del precio internacional de los *commodities* y algunas políticas tendientes a dinamizar el mercado interno, hizo que el país reestableciera relativamente su crecimiento industrial y agropecuario (Antón et. al, 2011; Svampa, 2011). La tasa de desocupación disminuyó de forma considerable, pasando de un 16,3% a fines de 2003, a un 8,1% a fines de 2007<sup>68</sup>, lo cual significó que una gran proporción de trabajadores otrora desocupados pasaran a engrosar las filas de los asalariados. Las organizaciones

---

<sup>66</sup> Si durante el período 2000-2002 el promedio anual de acciones de lucha y protesta fue de 2925, durante el período 2003-2007 el promedio fue de 2345 (Antón et Al., 2011, p. 25).

<sup>67</sup> Si en el año 2002 el número de acciones de lucha de los asalariados fue de 700, en el año 2005 este número asciende a 1200, mientras que el número de acciones directas por parte de los desocupados pasa de 700 en 2002 a casi 400 en 2005 (Antón et al., 2011, p. 29).

<sup>68</sup> Cifras extraídas del “Informe trimestral de estadísticas laborales y económicas” del Taller de Estudios Laborales, octubre de 2009.



sindicales recobraron el protagonismo perdido durante las décadas previas ocupando nuevamente el escenario social y político de la mano de la CGT en torno a la discusión de las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo, heredadas del modelo neoliberal (Varela, 2013).

Ante el “retorno del gigante” (Etchemendy, 2011), el gobierno nacional construyó inicialmente una alianza con la CGT liderada por Moyano, especialmente con los sindicatos de transporte terrestre, concediéndole algunas prerrogativas y beneficios como la apertura de las negociaciones colectivas, la aprobación de una ley que acabara con los llamados “contrato basura” y la negociación por rama sindical. Como veremos en el siguiente capítulo, al poco tiempo dicha alianza mutó en una articulación política con el proyecto kirchnerista que excedió el plano gremial, consensada en y viabilizada por la construcción de un régimen de representación política que combinó distintas lógicas hasta el año 2012. Si bien el transporte fue el sector predilecto con el cual el kirchnerismo forjó un vínculo político dinámico, la construcción y la industria (a través de sus gremios y cámaras como las representadas en la UIA) también fueron importantes resortes (Etchemendy, 2011) para llevar adelante y sostener un modelo “neodesarrollista nacional” (Merino, 2016).

Respecto a la CTA, el gobierno también logró sumarlo como aliado al colocar fronteras antagónicas con los mismos adversarios de dicha central (Retamozo y Morris, 2015). Una de los mayores sindicatos que la conforma y lidera es el de los docentes de todos los niveles (CTERA), quien también decidió aliarse al gobierno kirchnerista desde el momento en que éste lo posicionó como un interlocutor válido y promocionó algunas políticas educativas favorables para el sindicato (Etchemendy, 2011).

Sin embargo, las posibilidades que el ahora Estado recentrado ofrecía al sindicalismo para su reposicionamiento, no evitó que la conflictividad sindical creciera, empleando el movimiento de trabajadores organizados (ya sea a través de sus sindicatos, como de los cuerpos de delegados y comisiones internas) una estrategia ofensiva dirigida a lograr mejoras en las condiciones de contratación y

negociación salarial (Varela, 2013). El aumento del paro como forma de lucha también es sintomático del nuevo protagonismo exhibido por el sindicalismo (Antón et al., 2011). No obstante, si bien la conflictividad sindical ascendió notablemente en relación a los niveles anteriores a 2003 (Etchemendy y Collier, 2012), el gobierno logró contenerla de forma que no desbordara su capacidad para tramitarla ni debilitara su legitimidad política. En efecto, durante el período 2003-2007 no tuvo que enfrentarse a ninguna huelga de tipo nacional por parte de la CGT ni CTERA, una tradición en la historia de estas organizaciones sindicales.

El segundo factor que contribuyó a la contención de la conflictividad social general, más allá de la sindical, fue la doble estrategia del gobierno kirchnerista para relacionarse con los movimientos sociales frente a las cuales los sectores movilizadores debieron posicionarse (Svampa, 2008). Por un lado la interpelación de algunas organizaciones populares en sus aspectos “nacional-populares” (Retamozo, 2011), su incorporación a la coalición del gobierno a través de una lógica corporativa basada en el ofrecimiento de cargos públicos en áreas relacionadas con la cuestión social (Mauro y Rossi, 2011) y la apertura de nuevos modos de participación, en especial a los jóvenes (Retamozo, 2011) contribuyeron a contener la conflictividad de estos actores. Este fue el caso, por ejemplo, de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y el Movimiento Barrios de Pie, quienes albergaban tradiciones de tipo nacional-populares y demandas de participación en el Estado (y no en contra de éste) y en ese sentido, lograron crear identificaciones con el discurso kirchnerista (op. cit., 2011). Asimismo, el apoyo por parte del gobierno a la creación de nuevas organizaciones sociales, como el Movimiento Evita, constituyó otra herramienta de la que se valió Kirchner para desarticular al movimiento piquetero que durante el ciclo neoliberal había demostrado una gravitación importante. La segunda estrategia gubernamental consistió en el aislamiento y disciplinamiento de aquellas organizaciones –sobre todo las vertientes ligadas a la izquierda partidaria- que se manifestaron como opuestas al kirchnerismo, lo cual generó un conjunto de dilemas al interior del campo “piquetero” en torno al posicionamiento frente al nuevo momento político<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> El gobierno de Kirchner evitó utilizar la represión estatal de las acciones de las organizaciones y

Movimientos como el Polo Obrero, la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, el Frente Popular Darío Santillán, entre otros, se colocaron públicamente en oposición al gobierno kirchnerista y procuraron mantener acciones colectivas radicales. No obstante, entre estas organizaciones se encontraban diferencias notables como por ejemplo, la concepción acerca del Estado y de la política, el tipo de mecanismos de deliberación y decisión al interior de sus organizaciones, el vínculo con el territorio, etc. (Natalucci, 2015).

Si por un lado el movimiento “piquetero” sufrió una notable desmovilización y fragmentación, por otro lado, nuevos movimientos sociales ligados a clases medias urbanas que surgieron al calor de las consecuencias acarreadas por las políticas neoliberales y otros movimientos ya existentes, como algunas fracciones del movimiento de DDHH, se fortalecieron (Mauro y Rossi, 2011). Uno de ellos fueron los movimientos ambientalistas que emergieron en el marco de los procesos de desarrollo económico basados en la explotación de los recursos naturales no renovables y la profundización del modelo sojero acaecidos durante la década del '90. Algunas actividades extractivas e industriales en manos de grandes capitales nacionales y extranjeros, con un alto impacto en el medio ambiente, comenzaron a ser resistidas por organizaciones y colectivos, las cuales colocaron en el centro del debate el problema socio-ambiental e hicieron emerger un nuevo foco de conflictividad social al cual el gobierno nacional debió hacer frente (Svampa, 2008b). La emergencia de la “Asamblea Ambiental de Gualguaychú en el año 2005 en rechazo de la instalación de dos papeleras de pasta celulosa de capitales transnacionales en las orillas del río colindante con Uruguay, potencialmente dañinas para el medio ambiente, fue paradigmático al respecto. Al principio, el gobierno nacional apoyó las protestas masivas de la Asamblea pero luego decidió trasladar el conflicto al plano internacional vía causa judicial y, puertas adentro, presentar el enfrentamiento con Uruguay como una “causa nacional” (Svampa, 2008, p. 42) de manera tal de evitar que este conflicto se

---

movimientos sociales como forma de disciplinarlos. Tal como sostiene Piva, ante las organizaciones sociales opositoras, el gobierno activó una estrategia que “combinó una actitud predominantemente tolerante ante la protesta en términos represivos, la negativa a otorgar concesiones y el intento de aislar la protesta a través de una práctica y un discurso orientado a bloquear la articulación con otros sectores sociales” (2015, p. 100).

convierta en el puntapié para abrir una discusión profunda en torno al modelo de desarrollo económico. Paralelamente, y con una orientación político-ideológica distinta a las protestas socio-ambientales, surgieron colectivos ciudadanos en demanda de mayor seguridad urbana. Si bien durante los '90 varias protestas sociales se fundamentaron en este reclamo, fue durante el año 2004 que se reinstaló con mayor fuerza, especialmente a raíz del secuestro y asesinato del hijo de Juan Carlos Blumberg, un empresario que se convirtió en el líder del movimiento que convocó diferentes movilizaciones, las cuales fueron apoyadas mayormente por los sectores medios y medios altos urbanos, para reclamar al Estado el endurecimiento de la legislación penal (Piva, 2015). El gobierno nacional se posicionó ante este tipo de reclamos de forma ambigua. Por un lado, se reunió con los padres del joven asesinado y delegó la responsabilidad en el gobernador de la provincia de Buenos Aires, solicitándole la implementación de un nuevo plan de seguridad. El gobierno kirchnerista incluyó en el Plan de Seguridad 2003-2007 algunos de los reclamos expuestos por Blumberg en las diversas marchas convocadas y apoyó la sanción de algunas leyes orientadas a endurecer las penas. De forma paralela, cuestionó la asociación que en los discursos de Blumberg prevaleció entre delito y apoyo de los organismos de derechos humanos ("acá los derechos humanos son solamente para los delincuentes", sentenció el empresario criticando la política de derechos humanos que el gobierno kirchnerista fervorosamente llevó adelante desde el inicio de su gestión) (Schillagi, 2006).

En resumidas cuentas, se puede afirmar que durante el primer gobierno kirchnerista, la conflictividad social pudo ser gestionada de forma tal de resolver los antagonismos y disputas coyunturales inclinando la balanza hacia la fuerza gobernante. El contexto económico internacional favorable habilitó condiciones para que el gobierno pueda conceder ciertos beneficios a trabajadores, empresarios, sectores populares desocupados, etc. (congelamiento de tarifas, subsidios a los servicios públicos, mantenimiento alto del tipo de cambio, aumentos de las jubilaciones). Por otro lado, el kirchnerismo empleó diversas estrategias para contener la conflictividad socio-política, desde la gestión institucional de ciertos reclamos a través de políticas públicas, la confrontación como modo de neutralizar la conflictividad y una lógica corporativa a través de la

cual se construyeron pactos tripartitos entre sindicatos, empresas y Estado, etc. y se concedieron espacios de representación al interior del Estado (Retamozo, 2011, Retamozo y Muñoz, 2013). Su modo de resolución de la conflictividad fue tan eficaz en términos políticos que el kirchnerismo gobernó durante cuatro años en un contexto relativamente estable y carente de enfrentamientos capaces de poner en cuestión la autoridad presidencial. Como sostiene Cheresky, “con oposiciones políticas dispersas, el desafío al poder provenía de los esporádicos movimientos de la sociedad (...) este activismo social esporádico o localizado podía incidir en la agenda pública que en lo esencial estuvo determinada por la iniciativa presidencial” (Cheresky, 2010, p. 336). Por último, el presidente tuvo cierta capacidad de ritmar la dinámica de la conflictividad, no sólo a través de las injerencias y mediaciones directas en los conflictos (en algunas ocasiones, contiendas que él mismo activaba) como fue el caso del conflicto socio-ambiental en Gualeguaychú. La propia lógica política de la acción gubernamental desplegada por el kirchnerismo, que ha combinado un estilo decisionista de ejercicio del poder (Iazzetta, 2007, Tonelli, 2011) con un liderazgo confrontativo para relacionarse con la sociedad, constituye un elemento importante a tener en cuenta en la activación y procesamiento de conflictos.

Llegado a su fin y mostrando altos índices de popularidad y mejora en los indicadores económicos y sociales (De Riz, 2008), el gobierno de Néstor Kirchner se dirimía entre la posibilidad de volver a competir en las elecciones de 2007 por la reelección, o colocar a otra figura en dicho espacio. Finalmente, se decidió por esta opción y la fórmula presidencial encabezada por su esposa Cristina Fernández de Kirchner (CFK)- Julio Cobos<sup>70</sup> resultó victoriosa el 10 de diciembre de 2007, con el 45,29 % de los votos en primera vuelta<sup>71</sup> (Cheresky, 2009), con mayoría en ambas cámaras legislativas. Se abrió una etapa de continuidad y profundización

---

<sup>70</sup> Julio Cobos había sido, en ese entonces, gobernador de la provincia de Mendoza, perteneciente a los que se autodenominaron al inicio del mandato de Kirchner, “radicales K” (los miembros y militantes de la UCR que apoyaron en el inicio el proyecto liderado por Kirchner). Su designación como candidato a vicepresidente daría un carácter federal y de concertación plural con la UCR a la fórmula y aportaría votos.

<sup>71</sup> La fórmula oficialista sufrió una rotunda derrota en las tres mayores ciudades (Buenos Aires, Córdoba y Rosario) y su fuerza electoral radicó en el voto peronista de las ciudades del interior del país (De Riz, 2008). El segundo lugar, luego del binomio Fernández-Cobos, lo obtuvo Elisa Carrió por el partido Coalición Cívica (CC), con el 23% de los votos.

del modelo iniciado en 2003 con Néstor Kirchner, de “cambio en la continuidad”, una de las ideas-fuerza de la campaña presidencial. CFK asumió la presidencia en un contexto económico relativamente favorable, un capital político vigoroso heredado de la gestión presidencial de Kirchner, recursos institucionales de poder y una oposición política pulverizada. Sin embargo, “tenía por delante desafíos como profundizar el camino del crecimiento económico, el rumbo de la reforma social y la distribución del ingreso, profundizar el combate contra las corporaciones que representaban los intereses más concentrados y las vocaciones menos democráticas” (Rinesi, 2010, p. 46).

#### **III.IV. 2008-2014: de la recomposición de la iniciativa nacional-popular al entrampamiento hegemónico.**

A los tres meses de iniciado la gestión de CFK y sin haber alcanzado aún un rumbo propio, esta se vio envuelta en un conflicto político que debilitó al gobierno rápidamente: la contienda entre el gobierno y las diversas entidades representativas del sector agropecuario debido a una decisión presidencial en marzo de 2008 que modificaba el nivel de retenciones a las exportaciones de cereales, aumentando de 35% al 44%<sup>72</sup>. El frente agrario que emergió para resistir la medida gubernamental aglutinó a las entidades gremiales representativas de las distintas fracciones del sector agropecuario (FAA, SRA, CRA y CONINAGRO) con el propósito de fortalecer su reclamo y presionar al gobierno nacional para que anulara la disposición presidencial. Era la primera vez en la historia de estas organizaciones gremiales que se lograba coordinar una acción en conjunto y prolongada en el tiempo, superando el carácter episódico que había caracterizado a las anteriores experiencias de protesta y acciones colectivas (Giarraca y Teubal, 2011). La Mesa de Enlace, tal como se denominó este frente, inició un ciclo de protestas sociales a través de movilizaciones, piquetes, lock-out y paros por todo el país al punto de provocar el desabastecimiento de alimentos en algunas ciudades. Las protestas fueron apoyadas con “cacerolazos” por segmentos de las clases medias urbanas, especialmente de las grandes ciudades, ante lo que consideraban

---

<sup>72</sup> Para un análisis en detalle las implicancias de la Resolución 125, la dinámica que adquirió el conflicto y su desenlace, ver Stoessel (2013).

un avasallamiento del gobierno al no haber dialogado ni consultado con el sector agropecuario la medida adoptada<sup>73</sup>.

El gobierno, promoviendo un discurso polarizante (pueblo contra oligarquía, peronismo contra “gorilismo”) congregó el apoyo de distintos actores sociales, desde un grupo amplio de intelectuales, que conformarían el colectivo Carta Abierta, así como de movimientos sociales afines al kirchnerismo como Libres del Sur, Movimiento Evita, la FTV y el Frente Transversal Nacional y Popular, el movimiento de DDHH y la CGT liderada por Moyano, quien afirmó a propósito de la medida de fuerza tomada por las entidades agrarias, “están usando métodos golpistas. Es una actitud mezquina y miserable de la aristocracia del campo” (Página 12, 14 de marzo, 2008). La CGT, de la mano de la Federación de Camioneros, decidió apoyar activamente al gobierno nacional y enfrentó los cortes realizados por los productores agropecuarios con sus camiones. Como veremos en el próximo capítulo, si bien la CGT oficial venía golpeada a raíz de su exclusión en la conformación de las listas legislativas del FPV, decidió ofrecer un apoyo rotundo al gobierno reponiendo públicamente el discurso propuesto por el gobierno kirchnerista. Luego de largas semanas de movilizaciones y contra-movilizaciones, y de reuniones infructuosas entre el gobierno nacional y la Mesa de Enlace, la Presidenta tuvo que encauzar el conflicto a través de la vía parlamentaria, no alcanzando los votos necesarios para aprobar las retenciones móviles que originalmente se estipularon en la Resolución 125. Esta derrota para la fuerza gobernante, sumado a las limitaciones económicas que el país comenzó a enfrentar ya desde mediados de 2007, constituyó un parteaguas para el gobierno quien, ante la pérdida del consenso logrado durante los años previos, se vio ante la necesidad de recobrar la iniciativa política (Piva, 2015).

La derrota del FPV en las elecciones legislativas en el año 2009 (primera derrota electoral desde 2003) y la muerte repentina de Néstor Kirchner en octubre de 2010 constituyeron otros puntos de inflexión que terminaron por sellar el

---

<sup>73</sup> Los sectores medios ya habían comenzado a alejarse del gobierno desde el año 2006 a raíz de distintos problemas públicos, como la cuestión habitacional, especialmente en el conurbano bonaerense, el transporte público de pasajero y la cuestión medio-ambiental (Piva, 2015).

camino que adoptaría la ex presidenta CFK cristalizado en una “exacerbación de lo nacional-popular” en clave estatalista (Svampa, 2011). Esto se tradujo en un paquete de medidas de corte popular desde fines de 2008 en adelante. El kirchnerismo logró resignificarse y oxigenarse a partir del establecimiento de otras alianzas y de la creación de nuevos colectivos y organizaciones, como “La Cámpora” -organización juvenil impulsada por el propio gobierno y conformada por referentes políticos nacionales- y “Unidos y Organizados”<sup>74</sup>, emergiendo un “ethos militante” que se tradujo políticamente en la participación de jóvenes kirchneristas en las listas legislativas en el año 2011 (op. cit., 2011; López, 2015). Este reconocimiento político a las nuevas organizaciones por parte del gobierno en detrimento de los sindicatos, como veremos en el siguiente capítulo, aceleraría la ruptura en el año 2012 de la CGT liderada por Moyano con el gobierno nacional (Natalucci, 2016).

Esta recomposición política “desde arriba” se nutrió de diversas medidas de inclusión social y con claros signos progresistas, muchas de las cuales revirtieron el sentido impregnado a las políticas neoliberales de las décadas previas y se orientaron a recuperar la legitimidad perdida por parte de las clases medias: la estatización en 2008 de los fondos previsionales de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones creadas en la década del noventa (Varesi, 2010; López 2015); la Ley de Servicios Audiovisuales en 2009, orientada a desmonopolizar el campo comunicacional, batalla emprendida por el gobierno nacional luego del conflicto con la burguesía agraria; el programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), demanda que había expresado la CTA desde el año 2002 y aprobado por decreto en octubre de 2009, que luego, en 2011 se reforzaría con la inclusión de la asignación universal por embarazo (para el año 2013, alrededor de 3,5 millones de niños y adolescentes estaban cubiertos con este seguro social); la reestatización de la empresa Aerolíneas Argentinas y del 51% de la empresa petrolífera (YPF) en año 2012; la aprobación de la Ley de Matrimonio Igualitario

---

<sup>74</sup> “Unidos y organizados” es un espacio político en el que confluyen distintas agrupaciones, en su mayoría conformadas por jóvenes militantes, como por ejemplo La Cámpora, el Movimiento Evita, la Corriente de Liberación Nacional KOLINA –impulsada y liderada por Alicia Kirchner, hermana de Néstor Kirchner y en su momento Ministra de Desarrollo Social de la Nación-. Esta organización surgió como respuesta al llamado de la ex Presidenta para fortalecer políticamente el proyecto político.



en 2010 y de la ley de Identidad de Género en 2012 como forma de ampliar los derechos ciudadanos y de avanzar en un horizonte emancipador (Biglieri, 2013). Buena parte de estas decisiones y políticas, además de haber emergido como problema público “desde abajo” (como la reforma comunicacional y el seguro social de la AUH) fueron apoyadas activamente por amplios sectores de la sociedad a través de movilizaciones sociales, declaraciones y debates públicos. La CGT oficial también apoyó públicamente estas medidas, consideradas muchas de ellas conquistas sociales, como por ejemplo, la estatización de la empresa aérea, del servicio de correo y especialmente de los fondos previsionales (López, 2015).

La recomposición política del kirchnerismo (CFK volvió a ganar las elecciones presidenciales de 2011 con más del 54% de los votos) a la cual coadyuvó la incapacidad de la oposición para constituirse en una fuerza política capaz de proponer alternativas más allá de la agenda impuesta por la fuerza gobernante, encontraría, finalmente, sus límites hacia 2013. Este año el FPV sufrió otra nueva derrota en las elecciones legislativas, especialmente en la en la provincia de Buenos Aires. En cuanto al escenario económico, se observaba una creciente desaceleración desde el año 2012 que se profundizaría al año siguiente en medio del fin de la holgura externa (Kulfas, 2016). Todos los indicadores económicos detuvieron su crecimiento y otros empeoraron, desde nivel de empleo privado, de inversiones, crecimiento económico, balanza de pagos, reservas federales, etc. (op.cit, 2016)<sup>75</sup>. El gobierno enfrentó esta situación con distintas medidas, como el control de la adquisición de divisas, la restricción en las importaciones, la aceleración del ritmo devaluatorio hasta implementar una fuerte devaluación de la moneda en enero de 2014, el control estatal de los precios y una progresiva reestructuración del esquema de subsidios a los servicios públicos, como el transporte, que comenzaron a descender paulatinamente.

Sumado a este escenario económico poco favorable, las dos principales centrales sindicales sufrieron otra fractura y la CGT liderada por Moyano rompió públicamente la relación con el gobierno, vínculo que como veremos en el

---

<sup>75</sup> Para profundizar en el debate en torno a la situación económica durante el kirchnerismo y las distintas explicaciones propuestas, ver el libro de Kulfas (2016).

siguiente capítulo, se sustentó hasta ese momento sobre un régimen de representación política que combinó distintas formas de participación e incorporación política. Esta situación implicó para el gobierno de CFK mayor presión en relación a las paritarias salariales, la clásica demanda por el aumento del “mínimo no imponible”<sup>76</sup> y el incremento de la conflictividad social liderada por la corriente moyanista. En efecto, a partir de la ruptura, esta protagonizaría distintos paros nacionales en contra del gobierno nacional. En el plano político, el gobierno de CFK, luego de la contundente victoria en 2011, se replegó de modo autorreferencial sobre su propia fuerza política y las nuevas organizaciones sociales como La Cámpora, sin ampliar sus bases políticas en términos territoriales, tal como había sido el estilo de construcción y gestión política de Néstor Kirchner (Aboy Carlés, 2014). La suspensión de las mediaciones con las organizaciones (tanto movimientos sociales como sindicales) redujo los espacios de la política (Natalucci, 2016, entrevista a ex Ministro, código A1). Asimismo, distintos acontecimientos, como el accidente ferroviario en la Estación Once de Buenos Aires en 2012 y algunos casos de corrupción en los que estaban involucrados funcionarios del gobierno, terminaron por generar mayor malestar entre sectores de clases medias, especialmente en las grandes ciudades, las cuales comenzaron a expresar demandas sociales que se inscribían en un discurso de raigambre ética y republicana para las cuales el discurso anti-neoliberal ya había dejado ser surtir eficacia (Ferrero, 2016).

En este contexto, se entenderá, tal como desarrollaremos en el próximo capítulo, cuáles fueron los factores que coadyuvaron a fraguar la ruptura hacia 2012 de los gremios de transporte -liderados por la conducción cegetista a cargo de Moyano- con el gobierno nacional, vínculo que había sido hasta ese año paradigmático de la reconstrucción de la representación política del kirchnerismo desde distintos planos.

---

<sup>76</sup> Esta demanda alude a la modificación de las escalas del mínimo a partir del cual se debe pagar el impuesto a las ganancias, es decir, los ingresos que tanto personas físicas como empresas declaran al Estado. Dicha escala es fijada por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

## **CAPÍTULO IV.**

### **Kirchnerismo y transportistas: del enamoramiento a la ruptura radical.**

En Argentina, la primera década y media de este siglo estuvo marcada por dos procesos socio-políticos concomitantes: la recuperación estatal del comando político y económico para torcer la senda neoliberal dominante hasta la debacle de 2001 así como la revitalización del sindicalismo, debilitado durante las décadas previas. Restituir la figura de la representación política, tan deslegitimada durante el ciclo neoliberal a raíz de la incapacidad de los gobiernos pro-ajuste para contener los intereses y demandas sociales e inscribirlos en un proyecto político común, se catapultó como uno de los desafíos clave del nuevo gobierno kirchnerista. Este se vio impelido a reorganizar el campo social y político, especialmente para lograr “normalizar” el conflicto y construir un proyecto político capaz de englobar a los distintas expresiones de la sociedad que habían quedado huérfanas de representación política. Si en términos generales se puede sostener que los actores sindicales en Argentina, “habiendo sobrevivido al neoliberalismo, se adaptaron exitosamente a una nueva coyuntura que resulta más propicia para reinstalarse como actores decisivos en la arena política, económica y social” (Senén González y Del Bono, 2013, p. 8), cada actor social reviste especificidades (ya sea por su acumulación de fuerzas, la dinámica y eficacia de su acción colectiva, las tradiciones políticas en las que se enmarcan, etc.) que los colocan en mejores (o menos favorables) condiciones para lograr que el terreno estatal sea más permeable a sus objetivos. El caso de los gremios de transporte en Argentina es paradigmático de las opciones políticas abiertas con la coyuntura inaugurada en 2003 en la que el Estado, ahora conducido por una fuerza política con objetivos declarados de superar el neoliberalismo, proporcionó una apertura a las estrategias de estos sindicatos en detrimento de otras fuerzas sociales.

En este capítulo ahondaremos en el vínculo configurado entre los gobiernos kirchneristas y los trabajadores del transporte organizados, haciendo hincapié en la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios (de ahora en adelante Camioneros)

aglutinada en la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte (CATT) durante el período 2003-2014. También se abordará, aunque secundariamente, el vínculo con la UTA, también representada en la CATT. Esta indagación se realizará prestando atención a las dimensiones analíticas presentadas hasta el momento y que operarán como plataforma de comparación con los casos de Bolivia y Ecuador: a) las lógicas de representación política que tanto “desde arriba” como de los gremios se promovieron para relacionarse entre sí y el b) el ejercicio de gestión política con que los gobiernos kirchneristas procuraron gobernar las demandas de los transportistas y tramitar la conflictividad social. El análisis de estas dimensiones informará sobre dos aspectos: el modo en que el terreno estatal fue más o menos favorable para posibilitar un “privilegio diferencial” (Jessop, 2014, p.32) a la articulación política configurada entre los gobiernos kirchneristas y estos sindicatos, así como más o menos autónomo de éstos para blindarse ante una eventual injerencia que pueda poner en crisis el “proyecto político hegemónico” (op.cit, 2014).

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, revisamos la literatura que abordó la cuestión del sindicalismo, especialmente vinculado al transportismo en Argentina. En la segunda, reconstruiremos brevemente el lugar del transporte terrestre en el modelo económico desde el ciclo neoliberal para luego, en la tercera, presentar el modo en que sus organizaciones sindicales se estructuran. La última sección estará dedicada a reconstruir el vínculo configurado entre el gobierno y los transportistas en el marco del contexto postneoliberal desde el año 2003 hasta 2014 a partir de indagar en las lógicas que conformaron determinado régimen de representación política que hacia el año 2012 sufriría un profundo debilitamiento.

#### **IV. I. Debates en torno a la revitalización sindical argentina.**

El sindicalismo, a grandes rasgos, fue uno de los actores sociales que mayor repliegue sufrió ante la ofensiva del modelo neoliberal pese a que buena parte de sus dirigencias gremiales se mostraron “colaboracionistas” con las políticas neoliberales implementadas durante el menemismo (Natalucci, 2013). Dicha

retracción en tanto sujeto político con capacidad para representar intereses así como modular la dinámica política no solo significó una merma de su capacidad de negociar con el Estado mejores condiciones laborales y salariales sino también una crisis de representación al interior del mundo sindical (Murillo, 2005; Gordillo, 2013, Bensusán y Subiñas, 2014).

A partir de la llegada al poder político de Néstor Kirchner en 2003, surgió una extensa literatura para dar cuenta del modo en que el sindicalismo se (re)posicionó ante el nuevo proyecto político que, como se vio en el capítulo anterior, procuró mejorar las condiciones materiales de la sociedad en general, restituir derechos a los trabajadores y fortalecer el mercado interno para lograr dinamizar los procesos económicos “hacia adentro”. Las primeras medidas adoptadas por el gobierno kirchnerista orientadas al mundo del trabajo fueron fundamentales en esa dirección. Esto fortaleció el poder sindical al mismo tiempo que creó un clima de gobernabilidad para la nueva fuerza política que llegaba a la presidencia con una escasa legitimidad política.

En sintonía con lo que acontecía a nivel regional, los estudios sociales volvieron a centrar la mirada en los sindicatos en tanto sujetos de acción política, descuidados durante las décadas previas en que otras formas de acción colectiva, como los movimientos sociales, habían ganado preponderancia. Argentina no fue ajena a la tendencia de estudiar las emergentes formas de luchas y novedosos agentes sociales, como los movimientos de trabajadores desocupados (MTD). El resurgimiento del interés por el sindicalismo generó un sinnúmero de debates en que primaron algunas tesis relacionadas con la idea de “revitalización sindical” (Senén González y Haidar, 2009; Barattini, 2016), “reactualización sindical” o “recuperación sindical” (Atzeni y Ghigliani, 2008). Buena parte de estos trabajos se apoyaron en distintos indicadores para sostener estas tesis, especialmente dimensiones del campo de las relaciones laborales, tales como el dinamismo de las negociaciones colectivas (Palomino, 2007), el número de convenios colectivos de trabajo, las tasas de afiliación sindical, las tendencias de la conflictividad laboral y los recursos financieros de las organizaciones sindicales (Senén González y Del Bono, 2013). Si bien existe un consenso en torno al re-empoderamiento de los

sindicatos argentinos en términos de su capacidad de negociación colectiva para mejorar las condiciones materiales de los trabajadores en comparación a las décadas previas, hay discrepancias acerca del alcance que tuvo dicho recentramiento así como su rol como sujeto político en la dinámica abierta desde 2003.

Algunos análisis sostienen que a grandes rasgos el movimiento sindical se fortaleció tanto en relación a su poder de mercado como a su poder institucional, aunque sólo lo hizo la vertiente que representa a la clase obrera inserta en el mercado laboral formal, quedando excluida la gran masa de trabajadores informales (Etchemendy y Collier, 2012). Etchemendy habla de un “neocorporativismo segmentado” para dar cuenta de la alianza entre trabajadores, empresarios y Estado sobre la base de acuerdos salariales anuales y salarios mínimos a través de instituciones laborales que, en algún sentido, re-empoderaron a los sindicatos de todos los sectores, pero especialmente los alineados en la CGT liderada por Moyano (op.cit, 2012, Etchemendy, 2011). Dicho esquema habría marcado una diferencia con el patrón corporativo de las décadas del cuarenta y cincuenta al haber logrado mayor autonomía respecto del gobierno de turno así como del partido peronista. Otros análisis defienden la idea de que al no haber ideado nuevas estrategias de lucha sindical, el sindicalismo no atravesó necesariamente un proceso de “revitalización sindical” (Atzeni y Ghigliani, 2008). Acontecimientos tales como la reunificación de la CGT en 2004, la negación del reconocimiento de la personería gremial a la CTA y la (re)instalación del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil (de ahora en adelante, CS) darían cuenta de una “recuperación sindical” pero no de su revitalización (op. cit., 2008). Otros abordajes arguyen que los estudios desde la tesis de la revitalización sindical han opacado la dimensión política (real y potencial) de la acción sindical. Como sostiene Natalucci, se prestó mayor atención al modo en que los sindicatos recuperaron su rol de “articuladores de las demandas obreras, desatendiendo sus expectativas de participación política” (2013: s/p). Los procesos de revitalización sindical incluyeron una proyección política, aunque limitada, que ha sido invisibilizada por estos estudios al basarse en aspectos exclusivos del mundo laboral, descuidando la dimensión conflictual y hegemónica de la política que se

entrecruzan en toda lucha política. En todo caso, la revitalización promovida por el kirchnerismo fue “acotada” en tanto se resistió a otorgarle su “estatuto de sujeto político” y cercenó sus expectativas de participación política (Natalucci, 2015a, p. 100). Partiendo de esta distinción, se ha afirmado que los sindicatos se revitalizaron en términos de organizaciones de representación de intereses o demandas obreras (Bensusán y Subiñas, 2014) pero no necesariamente se politizaron en tanto sujetos políticos con capacidad de participar activamente en el proceso político.

Si bien la literatura sobre el sindicalismo en Argentina a lo largo del siglo XX y durante la primera década del vigente es de sobra extensa y abundante, el caso específico de los transportistas en Argentina no ha sido abordado con dicha magnitud. Se pueden identificar dos grandes grupos de trabajos, investigaciones y artículos que desde las ciencias sociales se han concentrado en esta temática. Por un lado, estudios desde la economía, geografía y planificación urbana donde procuraron dar cuenta de la relación entre patrón de crecimiento, modelo de desarrollo y políticas públicas en torno al sector del transporte, tanto durante las décadas neoliberales (Martner, 1998; Müller, 2001 y 2004) como durante el ciclo que se inaugura en 2003 (Barbero et al, 2011; Szenkman, 2015). Algunos de los estudios de este tipo incorporan dimensiones técnicas acerca del transporte terrestre como cuestiones vinculadas a los permisos de operación de las empresas, definición tarifaria, costos de operación, subsidios, etc. (De Freijo, 1997; Gutiérrez, 1993; Kralich, 2007)<sup>77</sup>. Por otro lado, existen estudios que adoptaron el enfoque más clásico de las relaciones laborales al analizar a la CGT y a uno de sus sindicatos dominantes en el siglo XXI –“Camioneros”- desde variables clásicas del mundo laboral y sindical como las estrategias para concentrar mayor poder en comparación a otras organizaciones sindicales, las capacidades y la acumulación de recursos sindicales para negociar con los empresarios y el Estado (Pontoni, 2013); los factores, tanto estructurales como agenciales, que posibilitaron el nuevo

---

<sup>77</sup> Tanto el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) - <http://www.cippec.org/>- como la Revista “Transporte y Territorio” publicada por el Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardissonne” de la Universidad de Buenos Aires publican mensualmente documentos y artículos acerca de la temática del transporte en Argentina y América Latina desde distintas dimensiones pero especialmente en la perspectiva de las políticas públicas, la geografía y el desarrollo urbano.

liderazgo de “Camioneros” en el seno del movimiento sindical (Benés y Fernández Milmanda, 2012) y la composición organizacional del sector, tanto en su dimensión gremial como empresarial (Pontoni y Silbergleit, 2010).

En esta investigación nos alejamos del enfoque de las relaciones laborales. Desde el ángulo de análisis que nos interesa, encontramos una vacancia académica respecto a dos dimensiones: por un lado, poco se ha trabajado la cuestión desde la sociología política, es decir, con el foco puesto en la dimensión política (y por ende conflictiva) del vínculo gobierno-transportistas en que las relaciones de fuerza y de poder (económico y político) así como la dimensión del proyecto político se entrecruzan en los procesos socio-político. En ese sentido, la cuestión del Estado asume una importancia insoslayable en la medida en que constituye el terreno desde el cual se configuran y al mismo condensa las disputas políticas y los antagonismos sociales. Por otro lado, buena parte de los trabajos sobre las organizaciones sindicales del transporte en Argentina que han partido desde este campo de estudios colocaron el énfasis en la dimensión estrictamente sindical propia de las relaciones laborales en detrimento de una perspectiva relacional que ausculte en el espacio intermedio fraguado en el cruce entre lo sindical y lo político (la política como administración y lo político como intervención que re-instituye el orden social). En esta investigación recuperamos una concepción política de los sindicatos (sin reducirlos a grupos de interés o representantes de demandas sectoriales que operan en el plano “social”) que los coloca como fuerzas sociales relaciones que tejen distintas relaciones con el sistema político y el Estado y que, dependiendo de la apertura de éste así como de las estrategias de otros actores políticos, logran alcanzar distintos espacios de poder.

La línea de investigación propuesta por Pontoni y Silbergleit (2010) abordan esta cuestión a partir de dos aspectos: la capacidad sindical de ganar poder a través de la construcción de alianzas o coaliciones con los gobiernos así como de influir en la toma de decisiones y políticas estatales. Sin embargo, continúan partiendo desde una “perspectiva del actor” al centrar la mirada únicamente en el “sindicato” como sujeto con determinadas estrategias, sin analizar el modo en que el Estado, al constituir un sitio productor de estrategias al



mismo tiempo que generado por ellas, ofrece determinadas opciones para que dichas estrategias puedan o no concretarse.

Una investigación desde la sociología política no implica desconocer el punto de vista del actor ni su morfología y capacidad de acción, sino, por el contrario, situarlo en el marco de una dimensión relacional en que el Estado, el sistema político y otros actores políticos no son aspectos aislados sino configuradores de aquellas. Los últimos trabajos de Ana Natalucci (2013, 2015) precisamente se abocan a recuperar esta dimensión relacional de los procesos políticos para dar cuenta, en lo fundamental, del vínculo entre el sindicalismo peronista y los gobiernos kirchnerista centrándose en la CGT liderada por Moyano, aunque sin atender el caso particular de los transportistas/choferes organizados sindicalmente.

#### **IV.II. Los ¿ganadores? del neoliberalismo: antecedentes, organización sindical y lugar de los transportistas en la Argentina.**

Indagar en el sector del transporte terrestre en Argentina es dificultoso no sólo por su entreverada organización gremial y empresarial según las distintas modalidades de transporte (carretero/automotor, ferroviario, aéreo, marítimo), tipos de demanda (de movilidad de pasajeros y transporte de carga) y escala de los flujos (urbano, interurbano, internacional, etc.) (Barbero et. al, 2011). Sus vaivenes en el seno del movimiento obrero argentino y en el vínculo con el sistema político en el transcurso de las décadas desde su creación también ha tornado su estudio más complejo.

En relación a la organización gremial del transporte terrestre, el mapa se compone, en lo fundamental, de dos configuraciones. Del lado de los trabajadores existen actualmente varias organizaciones sindicales, de distintos niveles, vinculadas entre sí: la CATT, de tercer grado, y las distintas Federaciones y Uniones del transporte (Federación de “Camioneros”, Unión Tranviarios Automotor) representadas por aquella. Por el lado de los intereses empresariales, existen tres cámaras empresariales: la Federación Argentina de Entidades Empresarias de

Autotransporte de cargas (FADEEAC), la Confederación Nacional del Transporte Argentino (CNTA) y la Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas (CATAC).

La Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas y Logística<sup>78</sup> se creó en 1965 y se le otorgó la personería gremial en carácter de asociación de segundo grado. Hacia veinte años se había creado el Sindicato de Choferes (Benes y Fernández Milmanda, 2012). A los dos años de su creación, la Federación logró un Convenio Colectivo de Trabajo unificado para todos los trabajadores del país.

De modo similar a la mayoría de las Federaciones argentinas, está organizada y funciona verticalmente (administración centralizada en la cúpula de la Federación, conformada por un Consejo Directivo Central, una Comisión Ejecutiva y 22 secretarías<sup>79</sup>) y se compone de 24 sindicatos de primer grado de distintas provincias del país<sup>80</sup>. El sindicato de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires representa al 60% de los trabajadores a nivel nacional de 17 sub-ramas de actividad económica (transporte, servicios, logística y anexos) (Pontoni, 2013).<sup>81</sup> La amplitud de las ramas que representa, lejos de ser una cuestión técnica o de índole organizativa de la Federación, constituye uno de los aspectos que ha apuntalado la gravitación del gremio al amplificar el campo de representación socio-política, estrategia clave utilizada por la Federación desde la década del ochenta en adelante y avalada por los gobiernos kirchneristas, como veremos en las siguientes páginas. El llamado “encuadramiento sindical” será el eje de una lucha intersindical con gremios como los de Comercio, lucha que el

---

<sup>78</sup> Hasta 1999, la sub-rama logística no formaba parte de la nomenclatura de la Federación. Recién en ese año la logística se incorpora como otra actividad asociada al transporte, que va más allá del traslado de mercadería y se refiere a la distribución y almacenamiento.

<sup>79</sup> Para mayor información sobre la organización, ver la página de Camioneros: <http://www.camioneros.org.ar/index.php/sindicato/memoria-historica>

<sup>80</sup> Las asociaciones sindicales, según la Ley de Asociaciones Sindicales, pueden organizarse en agrupaciones de primer grado (sindicatos o uniones), de segundo grado (federaciones compuestas asimismo por los sindicatos o uniones) y de tercer grado (como las confederaciones).

<sup>81</sup> Para una profundización de las sub-ramas de actividad que abarca Camioneros, ver Pontoni, 2013 y la página de Camioneros donde se detallan. <http://www.camioneros.org.ar/index.php/sindicato/ramas-por-actividad>. Último acceso: 10 de septiembre, 2016.

gobierno nacional no sólo favoreció a desarrollar sino en la que se vio impelido a terciar. Para 1986, bajo la conducción de Ricardo Pérez, se calcula que la Federación contaba con 40.000 afiliados (Godio, 2001). Para el año 2008, la Federación asciende a 73.000 afiliados y para el año 2012 se calcula que dicha cifra aumenta de modo exorbitante a más de 190.000 afiliados<sup>82</sup>.

Respecto a la CATT, en 1964 todas las organizaciones del transporte pasaron a organizarse bajo esta Confederación<sup>83</sup>. En 1976 sería intervenida por la dictadura militar y recién recobraría su personería gremial durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2004. Debido a su intervención, los gremios de camioneros y colectiveros crearon una nueva organización (Unión General de Gremios de Transporte -UGTT-) en 1993 para enfrentar a la CGT oficial, colaboracionista con el gobierno de Menem y a las políticas de desregulación del transporte en sus distintas modalidades (Novick, 2001). Un año atrás, se había llevado a cabo un congreso impulsado por dirigentes sindicales cercanos a Menem para normalizar la situación de la CGT y desplazar al dirigente peronista Saúl Ubaldini, secretario en ese entonces de la Confederación y opositor al gobierno menemista (Merino, 2012). Al congreso no asistieron los gremios del transporte y desde ese momento la CGT se fracturó y emergió la CGT-Azopardo, liderada por el dirigente cervecero y conformada por varios gremios del transporte (que al siguiente año conformarían la UGTT). Esta organización estaba liderada por Juan Manuel Palacios y conformada por gremios que no organizaban a un número alto de afiliados pero representaban a un sector estratégico además de tener vínculos estrechos con la Federación Internacional del Transporte (Delfino y Martín, 2008)<sup>84</sup>. A partir de la emergencia de la UGTT provendría la iniciativa de crear el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA). Pese a su rol opositor, el gobierno de Menem otorgó algunas concesiones a los gremios del transporte, especialmente en lo que

---

<sup>82</sup> Información extraída tanto de la página de Camioneros, como de la página del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como de diversas notas publicada en el diario La Nación desde el año 2012 en adelante (15 de julio, 2007; 5 de febrero, 2012). Último acceso: 15 de septiembre, 2016.

<sup>83</sup> Información extraída de la página de "Camioneros" <http://www.camioneros.org.ar/index.php/sindicato/resena-historica>

<sup>84</sup> La UTA representa a trabajadores de colectivos de corta, media y larga distancia, así como subterráneos y combis.

concierno a las obras sociales. La Administración de Programas Especiales, vigente hasta nuestros días, estaba destinada a controlar y distribuir los recursos de las obras sociales de los sindicatos para cubrir los gastos de los tratamientos de salud complejos. Durante la década menemista, “Camioneros” recibía una buena parte de esos recursos, además de aquellos provenientes de la Superintendencia del Seguro de Salud (Delfino y Martin, 2008). Como luego veremos, estas concesiones continuarán, incluso con mayor dinamismo y volumen, durante los dos primeros gobiernos kirchneristas. En la actualidad, la CATT está conformada por más de treinta sindicatos, de los cuales “La Fraternidad”, Camioneros, la UTA, la Federación Marítima Portuaria y de la Industria Naval (FEMPINRA), son los más poderosos y tienen la capacidad de paralizar el país dado que controlan el transporte en sus distintas modalidades (terrestre, aéreo, marítimo, portuario, fluvial) (figura N°1).

**Figura N°1 : Estructura organizativa CATT, Camioneros y UTA.**



**Elaboración: Autora**  
**Fuente: Sitios web de las organizaciones**

Hasta los años noventa, los sindicatos de camioneros no tuvieron un papel gravitante en el marco del sindicalismo argentino. Tanto en términos de su participación política como de capacidad de movilización social, ejercieron un papel secundario. En efecto, los sindicatos del transporte nunca lograron ocupar cargos políticos al interior del Partido Justicialista (como será durante el gobierno kirchnerista cuando Moyano asume la vicepresidencia del PJ) ni un número importante de curules en el Congreso (Merino, 2012) ni cargos significativos dentro de la estructura de la CGT (Benés y Fernández Milmanda, 2012, p. 41).

A contramano de lo que había ocurrido con la mayoría de organizaciones sindicales representadas en la CGT que había pactado la reforma de ajuste estructural con el menemismo, los gremios del transporte se catapultaron en la oposición al gobierno y a la CGT “oficialista” durante los años noventa. La creación del MTA en 1994 y la posterior ruptura de la CGT fueron sintomáticas de los efectos que el posicionamiento político de buena parte de los sindicatos, especialmente de raigambre peronista, frente al modelo neoliberal provocó en el mapa sindical. En medio de un contexto económico que, cada vez más recesivo y con altos índices de desempleo como vimos en el capítulo anterior, desalentaba la acción sindical, Camioneros supo cómo fortalecerse sindicalmente a través de un conjunto de estrategias que le permitieron robustecer sus capacidades organizativas y de movilización (Pontoni, 2013). Si bien el transporte en tanto actividad económica no fue el sector que más creció en términos económicos si se lo compara con otros sectores, por ejemplo, servicios y comercio (Merino, 2012), su dirigencia gremial acudió a una estrategia para reclutar más afiliados a través de la ampliación de la representación social hacia otras actividades afines al transporte (Benés y Fernández, 2012). Su acumulación de fuerzas desde la década del ochenta en adelante, especialmente durante su accionar en el marco del MTA y su postura intransigente contra el neoliberalismo, contribuyó a ganar legitimidad de cara a sus bases sociales y otros trabajadores como sindicato que los defendía, en oposición a gran parte de la dirigencia sindical argentina.

También hay que considerar que paradójicamente, las políticas neoliberales que promovieron el des-financiamiento de los ferrocarriles (y de otras áreas

estratégicas), las privatizaciones y desregulación en este sector<sup>85</sup> y la reprimarización de la economía coadyuvaron al fortalecimiento del transporte automotor de cargas (op.cit, 2012; Pontoni, 2013) <sup>86</sup>. Asimismo, el transporte automotor de pasajeros, cuyos trabajadores están representados en la Unión Tranviarios Automotor (UTA), también creció en la medida en que lo hicieron los servicios en los centros urbanos. La crisis del sistema ferroviario iniciada en la década del setenta y consumada en las décadas subsiguientes generó las condiciones para que ambas modalidades de transporte cobraran un papel fundamental en la economía argentina (Sevares, 2008). Como sostiene Pasquini Durán,

a medida que se consolidaba el transporte de cargas por camiones y el de pasajeros por ómnibus, Hugo Moyano (Camioneros) y Juan Manuel Palacios (UTA) consolidaron su propia alianza para apoderarse de los controles de ambas actividades. En ese trayecto, también tuvieron que apartarse por un tiempo de la CGT, fundando su propia fracción (2006, s/p).

Algunas cifras son elocuentes de la progresiva importancia del transporte automotor. Para el año 2005, el transporte automotor de cargas trasladaba el 95% de la mercadería. Si para 1976, la red ferroviaria se extendía en 40.000 kilómetros, para el año 2000 dicha cifra se vio reducida a 31.000 kilómetros. Entre 2006 y 2014 aumentó en un 50% el transporte de carga en manos del transporte automotor, contribuyendo para el año 2010, con el 5% del PBI total del país<sup>87</sup>. En un país cuyo modelo de desarrollo se caracteriza por la producción de materias primas y exportación de *commodities*, el transporte y distribución a lo largo de

---

<sup>85</sup> Durante la década del noventa la totalidad del sistema ferroviario pasó a concesión, sólo cuatro empresas privadas se hicieron cargo del sistema (Agosta, 2010). Para profundizar en las políticas que derivaron en la retracción del sistema ferroviario, ver Müller (2004).

<sup>86</sup> En el caso del transporte de cargas, se observa una fragmentación mayor en relación a la cantidad de empresas privadas que prestan el servicio. Este fenómeno fue facilitado durante los años noventa cuando se desreguló la actividad a través del decreto 2284/91 y se eliminaron por completo las restricciones normativas para la oferta del servicio. Esto produjo también una creciente informalidad de la actividad en la medida en que pasó a ser cada vez más un ámbito de empleo por cuenta propia (Müller, 2004).

<sup>87</sup> Datos extraídos del Observatorio Nacional de Datos de Transporte del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la Universidad Tecnológica Nacional.  
[www.onda.frat.utn.edu.ar](http://www.onda.frat.utn.edu.ar) Último acceso: 15 de mayo de 2016.

todo el país constituye una de las actividades fundamentales que ha sabido ser “capitalizada” a cabalidad por la Federación “Camioneros”. Respecto al transporte de pasajeros, éste fue progresivamente pasando a manos del transporte automotor (aunque mayormente privado). Si se comparan las cifras entre 1986 y 1999 los números son más que elocuentes. Si en 1986 el sistema ferroviario transportaba 5.300.000 pasajeros por kilómetro, esa cifra desciende a tan solo 600 mil en 1999. Si miramos las cifras del transporte en colectivos se pasó de 43 millones de pasajeros (por kilómetro) a 53.700.000 en 1999 y si nos concentramos en el transporte automotor de uso privado dicha cifra es más llamativa: de 34 millones a casi el doble, 63 millones (Müller, 2004). Para el 2007, el 78% de la oferta del transporte de pasajeros se hacía a través de la modalidad de ómnibus urbanos y automóviles (Agosta, 2010) y entre los años 2006 y 2014, aumentó en un 30% el traslado de pasajeros en ómnibus, mientras que durante ese mismo período, se observa un aumento del 100% en el crecimiento del parque automotor privado<sup>88</sup>, tendencia que irá creciendo a lo largo de los años subsiguientes (a pesar de las políticas implementadas a partir de 2011 por el gobierno de CFK para reinstituir al ferrocarril como servicio de transporte de pasajeros). Estas tendencias son similares a las operadas en la región, como en Bolivia y Ecuador, en virtud de las cuales se comprende la importancia paulatina que han adquirido los actores sociales ligados al transporte terrestre.

En definitiva, en sintonía con los efectos que el modelo de ajuste estructural implicó a nivel regional en términos de reestructuración económica, en Argentina el transporte terrestre pasó ocupar, junto al sector de servicios y comercio, una de las principales ramas de actividad de la economía primario-exportadora que comenzó a gravitar durante la década del noventa a raíz de la desindustrialización orquestada por las políticas neoliberales. Si durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones los sectores de la economía que adquirieron una importancia primordial fueron el metalúrgico, siderúrgico y de hidrocarburos (asociados a las grandes empresas estatales), a partir de mediados de los setenta,

---

<sup>88</sup> Estas cifras fueron extraídas del Observatorio Nacional de Datos de Transporte del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la Universidad Tecnológica Nacional. [www.onda.frat.utn.edu.ar](http://www.onda.frat.utn.edu.ar) Último acceso: 15 de mayo de 2016.

dicho patrón se verá modificado (Etchemendy, 2011). Serán tres los sectores de vanguardia: a) los transportistas, especialmente los camioneros a raíz de la apertura económica del modelo primario-agroexportador, b) los petroleros privados y automotrices y c) los servicios (op. cit., 2011). Sin embargo, de allí no se desprende, o no se explica por si mismo, la gravitación sindical y política de los gremios del transporte en la medida que dicho fortalecimiento ha respondido más a las estrategias sindicales adoptadas por las conducciones de los gremios (Pontoni, 2013) y los efectos que su posicionamiento ante el sistema político tuvieron, que a su lugar en el modelo de desarrollo y en los espacios de participación política abiertos “desde arriba” . En este sentido, se ha hablado de “revitalización sindical descendente” en tanto la recuperación sindical fue resultado de una estrategia impulsada desde las cúpulas dirigenciales y no promovida desde sus bases (Senén González y Del Bono, 2013). En este contexto, la Federación de Camioneros, liderada por Hugo Moyano desde el año 1992 como secretario general<sup>89</sup> y articulada al MTA, logró catapultarse como una corriente sindical combativa dentro del movimiento obrero con una capacidad creciente de posicionarse como un actor de veto y de presión para cualquier gobierno: “Moyano sabía que el transporte seguiría creciendo, a pesar de que él se resistía a las políticas neoliberales que paradójicamente beneficiaban al transporte” (entrevista con ex Ministro de los gobiernos kirchneristas, código A1)<sup>90</sup>.

El espíritu de estas políticas se expresaba en la normativa que regía para el sector del transporte terrestre de cargas y de pasajeros a principios de los noventa. La dispersión normativa así como el vacío legal en la materia (la Ley de Transporte

---

<sup>89</sup> Para indagar en la vida y trayectoria sindical de Hugo Moyano, ver Delfino y Martín (2008). Moyano inició su militancia sindical en los años sesenta en Mar del Plata, ocupando distintos cargos en esa seccional, luego ocupó distintos cargos en el Sindicato de Camioneros de Capital Federal y Buenos Aires y desde 1992 conduce la Federación de Camioneros.

<sup>90</sup> Dicha capacidad terminó de gestarse en los años noventa pero data de dos décadas previas cuando el gremio de Camioneros, pese a la brutal dictadura militar, mantuvo un rol opositor e incluso conformó el llamado “Grupo de los 25”, integrado por los gremios de taxistas, camioneros y trabajadores del tabaco. Dicha organización se inauguró con la convocatoria a una huelga nacional en 1979 en la cual varios dirigentes fueron detenidos y otros, como los dirigentes tabacaleros, fueron asesinados por el gobierno militar (Delfino y Martín, 2008). El regreso a la democracia de la mano de Alfonsín significó un fortalecimiento de los gremios, especialmente Camioneros, dado que el por entonces Presidente intervino, de modo indirecto, en las elecciones internas a favor de la conducción camionera.



12.346 vigente en ese momento databa del año 1937) -en sintonía con el resto de la agenda neoliberal- coadyuvaron al fortalecimiento de ciertos grupos empresarios del transporte y de forma secundaria, de sus gremios. Esto significó la entrada abierta de empresas y operadores a la actividad así como la libre fijación de las tarifas (C3T y UTN, 2007), rigiendo sólo regulaciones en torno a cuestiones técnicas como los criterios para la otorgación de permisos para el ejercicio de la actividad y la seguridad de los vehículos. Si bien se firmaron distintos decretos y aprobaron algunas leyes para incluir normativas relativas al transporte (Ley de Cargas, número 24.653 de 1996, reglamentada recién en 2002), continuó ratificándose la liberalización de la actividad económica y el Estado se limitó a garantizar la competencia en el mercado e impedir su oligopolización (op. Cit., 2007). Asimismo, durante los años noventa no se crearon empresas públicas de transporte, dejando el mercado para ser capturado por los capitales privados.

La creación del Registro Único del Transporte Automotor (RUTA) en 1996 (reglamentando recién en 2002) constituyó la única innovación en términos de políticas para el sector. El RUTA como objetivo el registro y control de la inscripción de personas (físicas o jurídicas) que realicen actividades de transporte sólo a nivel nacional. Tal como sostiene el informe del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (CTT, 2007), la existencia de dicho Registro recién pudo establecerse a mediados de los noventa debido a la resistencia de las cámaras empresariales como de los gremios para regular la actividad ya que formalizar a los trabajadores tendría mayores costos de operación. Sin embargo, su creación no fue una garantía para regular y controlar el sector. Si bien aumentaron los niveles de formalidad, los gremios y las cámaras participaban, la lógica de representación corporativa establecida como modo de contener los reclamos de ambos se expresó en la participación normativa de estos actores en el directorio del organismo con voz y voto<sup>91</sup>. De esta forma, la injerencia que tenían de facto en el control, implementación y destinos de los subsidios (otorgados a aquellas operadoras de transporte inscritas) adquirió un status normativo, robusteciéndose

---

<sup>91</sup> Su Directorio estaba integrado por la autoridad máxima estatal en materia de transporte y representantes de las cámaras empresariales y del Sindicato de Camioneros (además de la Gendarmería Nacional y la Universidad Tecnológica Nacional).

dicha capacidad de influencia. Esta práctica corporativa redundó en tres beneficios particulares para los gremios en la medida en que participar del RUTA significaba promover distintos incentivos para lograr una mayor afiliación de trabajadores -y por tanto, contar con mayores recursos de las obras sociales- y al mismo tiempo lograr que la seguridad social alcance a mayor cantidad de trabajadores dado que para poder obtener un subsidio estatal las empresas inscritas en el RUTA debían realizar aportes patronales a la seguridad social de sus trabajadores (Pontoni, 2013; CTT, 2007). Mencionamos sólo este ejemplo porque refleja a cabalidad el modo en que durante el neoliberalismo se gestionó el vínculo con los sindicatos de transporte. La activación de esta lógica de representación corporativa simplificada en la medida en que estas organizaciones sólo influían en el sistema político, especialmente en el gobierno, a través de la acción disruptiva con piquetes, movilizaciones y huelgas y de la participación, a partir de 1996, en este organismo, aunque compartiendo su ejercicio con las cámaras del sector. La irrupción del gobierno kirchnerista no sólo reforzaría esta práctica sino que la radicalizaría.

#### **IV.III. Kirchnerismo y transportistas: de un régimen de representación multidimensional al progresivo debilitamiento de la representación política<sup>92</sup>.**

El advenimiento del gobierno kirchnerista en 2003 abrió un nuevo ciclo político en el que el Estado recobró ciertas capacidades para orientar los procesos socio-políticos. El proyecto político liderado por el kirchnerismo encontró propicio vincularse con determinados actores sociales para poder llevar adelante un modelo de desarrollo que supere las falencias del núcleo duro neoliberal instalado con vehemencia las décadas previas.

Una de las primeras alianzas socio-políticas que el kirchnerismo conformó a los pocos meses de asumir el poder político fue con el movimiento obrero, específicamente, con la CGT “disidente” y la CTA<sup>93</sup>, a pesar de que dicha CGT había

---

<sup>92</sup> Algunas de las ideas vertidas en esta sección fueron incluidas en un artículo en co-autoría con Gabriel Merino. Ver Merino y Stoessel (en prensa).

<sup>93</sup> El escenario sindical a inicios de 2002 estaba fragmentado en tres grandes bloques: la CGT

dado su apoyo a Adolfo Rodríguez Saá en las elecciones presidenciales de abril de 2003. Tanto Moyano, como Juan Manuel Palacios, el máximo dirigente de los choferes y trabajadores colectiveros (UTA) hasta el año 2006<sup>94</sup>, hicieron expreso su apoyo al candidato puntano también del Partido Justicialista que competía con Kirchner (Página 12, 12 de junio, 2003; Delfino y Martín, 2008). Sin embargo, una vez asumido éste la presidencia, tanto la CGT oficial como la “disidente” decidieron alinearse políticamente con el gobierno nacional. Esta coalición iba de la mano con la incipiente alianza que se estaba fraguando con la UIA, el sector que había apoyado la devaluación de la moneda, en el marco de la estrategia neodesarrollista que parecía estar impulsando el recién posicionado gobierno de Kirchner (Natalucci, 2016; Merino, 2016).

Dentro de la CGT, los sindicatos de transporte, especialmente “Camioneros”, fueron los actores privilegiados de dicha alianza. Así, a diferencia del breve interregno de la presidencia de Duhalde durante el cual habían asumido un mayor protagonismo las fracciones dominantes de la CGT oficial (UOCRA, Unión Ferroviaria) y de los “Gordos” (comercio, salud y “Luz y Fuerza”), a partir de 2003 dicha gravitación se modifica (Merino, 2012). Desde ese momento, será el sindicalismo “disidente”, junto con la CTA en menor medida, las que ocuparán ese lugar en la alianza gubernamental. Si bien todos los gremios procuraron fraguar una relación “amigable” con el gobierno, la alianza con la CGT, tal como sostiene Etchemendy, se fundamentó en los tres sectores “ganadores” del modelo neodesarrollista en ciernes: transporte, construcción e industria (metalúrgicos y automotrices) (2011, p. 160). Los “gordos”, tal como se conoce a la vertiente sindical liderada por Cavalieri (Federación de Empleados de Comercio), West Ocampo (Salud) y Oscar Lescano (Luz y Fuerza) tuvieron sus vaivenes en la

---

“oficial” (la CGT Azopardo) liderada por el dirigente del sector de la alimentación Rodolfo Daer, la CGT “disidente” (o “rebelde”) conducida por Hugo Moyano y conformada por el núcleo central del MTA, y la CTA liderada por Víctor De Gennaro, cuyo gremio central y mayoritario era la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). Dentro de la CGT oficial existían tres nucleamientos sindicales: los llamados “Gordos” (sindicatos del sector terciario), el Movimiento Obrero con Propuestas (MOP) afín al menemismo (petroleros, plásticos, textiles) y los “Independientes” (UOCRA y UPCN) (Merino, 2012; Natalucci y Morris, 2016).

<sup>94</sup> Este año, el dirigente abandonó la dirigencia y la organización ante una denuncia que lo involucraba en la compra de un campo. A partir de ese momento, Roberto Fernández asumió la dirigencia de UTA.

relación con el poder gubernamental.

Las características que había asumido la CGT moyanista, principalmente el sector de transporte (los gremios aglutinados en la CATT) durante la década anterior la había posicionado en mejores condiciones para entablar un vínculo estrecho con el gobierno de Néstor Kirchner en relación a las otras corrientes sindicales que habían ofrecido su apoyo al gobierno neoliberal (Merino, 2012). El conjunto de luchas y huelgas generales que llevaron adelante estas organizaciones durante esos años, redundó en una acumulación de fuerzas y obtención de legitimidad de cara a sus bases sociales como sindicatos que defendían a los trabajadores, en oposición a gran parte de la dirigencia sindical argentina que había apoyado la implementación de la agenda neoliberal a costa de los trabajadores.

Por otro lado, su articulación con otros actores como los MTD en procura de ampliar su agenda sectorial hacia otros trabajadores y segmentos sociales reforzaba su carácter movimientista. Estos aspectos de los gremios del transporte sintonizaban con el discurso anti-neoliberal y la matriz nacional-popular en que comenzaba a inscribirse Néstor Kirchner (Retamozo y Muñoz, 2009). La defensa de este sector del sindicalismo de un modelo económico basado en la producción industrial y un Estado proteccionista se colocaba en la misma línea político-económica que el kirchnerismo comenzaba a trazar (Svampa, 2007; Merino, 2012). En este sentido, el terreno estatal, dominado ahora por un proyecto político de tintes postneoliberales y neo-desarrollistas, estaba más abierto a conformar este tipo de alianza y no otras. Asimismo, tal como postula Jessop, hay momentos en que las capacidades estatales sólo pueden ejercerse con efectividad si desde el terreno estatal se establecen vínculos con fuerzas y poderes que existen y operan más allá de los 'límites formales' del Estado" (2014, p. 31). Este era el caso del proyecto político que procuraba instalar el kirchnerismo. Además, la indiscutible capacidad de movilización social y de disrupción económica de los sectores representados por esta CGT -especialmente el transportismo- lo convertían en un codiciado aliado político (Anigstein, 2014).

Esta inicial coalición política con los sindicatos de transporte terrestre en 2003 rápidamente pasó a constituirse en una articulación política vigorosa que actuó como sostén del proyecto político gubernamental. Esta articulación traspasó el mero plano gremial y se expresó y cimentó sobre un régimen de representación política que combinó distintas lógicas activadas tanto “desde arriba” como por presión de los sindicatos que les permitieron acceder a distintos espacios políticos y recursos. A medida que se consolidó dicho régimen representativo, también lo hicieron las organizaciones sindicales del transporte lideradas, en lo fundamental, por Hugo Moyano. Dicho fortalecimiento sindical y de su lugar dentro del sistema político fraguó un clima político de estabilidad y gobernabilidad para la fuerza gobernante, al menos hasta el año 2011. A partir de ese momento, las distintas LRP articuladas previamente comenzaron a sufrir un cierto repliegue, generando las condiciones para una posterior ruptura de dicha articulación. En las siguientes páginas nos abocamos a reconstruir este proceso político haciendo hincapié en la configuración de este régimen de representación política a partir de desentrañar analíticamente las LRP que lo gestaron.

#### **IV.IV. Ampliación de la representación política corporativa.**

Desde la década del noventa hasta la actualidad, una práctica habitual de la conducción de los gremios de transporte, especialmente de Moyano, fue la de “sugerir” nombres para la conformación de las cargos estatales claves en relación al transporte, trabajo y seguridad social (obras sociales). Así había ocurrido con la presidencia de Duhalde, durante la cual lograron que Guillermo López del Punta (asesor de gremios y empresas internacionales) se hiciera cargo de la Secretaría de Transporte perteneciente en ese momento al Ministerio de Producción (Perfil, 28 de noviembre, 2015; La Nación, 14 de noviembre, 2015). En medio de la campaña por la segunda vuelta electoral en 2003, Moyano y Palacios procuraron reunirse varias veces con el futuro presidente del país y con hombres de su entorno para mostrar su “preocupación” ante una posible conformación de la cartera de transporte que no sea acorde a los que los gremios esperaban.

Esta práctica inauguró la gestación de una lógica de representación de tipo

corporativa que operaría con holgada fluidez hasta el año 2012. Tal como desarrollamos previamente, una LRP corporativa puede ejercerse a través de tres aspectos: el ejercicio de cargos institucionales por parte de los actores que buscan la representación, la participación directa en actividades estatales y la influencia, también de modo directo, en la toma de decisiones políticas. En el caso que nos ocupa, esta lógica se desplegó ampliamente, diversificando los espacios de acción, los repertorios de intercambio y los recursos en comparación a las décadas previas.

La aspiración de los gremios del transporte era poder controlar directamente ciertas instancias estatales desde las cuales posicionar sus reclamos sectoriales, aumentar los recursos de poder (tanto económico como político) y apuntalar su presencia en la esfera pública y política (entrevista a dirigente de Camioneros, código A3, Pontoni, 2013). Si bien durante los gobiernos kirchneristas la máxima autoridad del área estatal de Transporte<sup>95</sup> nunca fue ocupada por un hombre “puesto” directamente por Moyano, NK decidió ceder espacios como las distintas subsecretarías del ramo (la de transporte de cargas, de pasajeros, marítimo y aerocomercial) al moyanismo (Delfino y Martín, 2008). La designación de Ricardo Cirielli (técnicos aeronáuticos) en el área de transporte aéreo fue celebrada como una victoria de la CGT (Página 12, 12 de junio, 2003). La incorporación de otros hombres de Moyano a áreas estratégicas de transporte, como la Subsecretaría de Transporte Automotor perteneciente a la Secretaría de Transporte (ocupada por Jorge González, hombre de confianza de Moyano y dirigente de Camioneros) (op. Cit., 2008) terminó por sellar la incipiente alianza entre transportistas y gobierno. Esta área es la que define los subsidios y créditos que recibirán los empresarios propietarios de camiones (Página 12, 9 de julio, 2004). González tenía “dos encargos centrales: estampar su firma en todos los acuerdos económicos con empresarios del transporte y asegurarse de que esos acuerdos incorporen beneficios para el sindicato” (Delfino y Martín, 2008: 324).

---

<sup>95</sup> La máxima autoridad del transporte fue durante los gobiernos kirchneristas la Secretaría de Transporte, perteneciente al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a cargo de Julio de Vido hasta el año 2011 y luego, a partir de 2012 pasó a la órbita del Ministerio del Interior y Transporte bajo la conducción de Florencio Randazzo, adquiriendo status ministerial. Esta decisión estatal no fue en absoluto anodina en lo que respecta al vínculo transportistas-gobierno como veremos en las próximas páginas.

Asimismo, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario también fue ocupada por un dirigente del transporte (Guillermo Antonio Luna) entre 2006 y 2012 quien, si bien no pertenecía directamente a las filas moyanistas, era dirigente de La Fraternidad y fue uno de los pocos que logró continuar ocupando un cargo ejecutivo durante el segundo mandato presidencial de CFK cuando dicha lógica comenzó a resquebrajarse<sup>96</sup>. Además, la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables también fue ocupada desde 2006 hasta 2012 por un hombre cercano a Moyano aunque no provenía del mundo gremial.

La decisión de NK de otorgar estos espacios políticos era una forma de contener los reclamos sindicales y dar señales concretas para sostener la reciente alianza pergeñada (entrevista con ex ministro de CFK, código A1). Conservar la máxima instancia estatal en materia de transporte era fundamental para el gobierno en pos de dotar al Ejecutivo de cierto margen de autonomía estatal para lograr que el abultado presupuesto destinado a esa área estuviera regido por las decisiones ejecutivas y no sindicales. Desde la visión del gobierno, la lucha de las organizaciones por ocupar espacios dentro del Estado era conceptualizada como una mero acceso al “aparato estatal” por parte aquellas, y por ende, de recursos (entrevista con ex asesor político, A4). Para las organizaciones, la participación dentro del Estado, permitiría no solo contar con mejores oportunidades de robustecerse –coherente con el objetivo que podría proponerse cualquier organización sindical- sino también en la perspectiva de imprimir transformaciones más profundas y para ello, era “necesario disputar desde dentro del sistema” (entrevista con dirigente de UTA, código A5).

Estas primeras designaciones conformaron a este sector sindical en un contexto en que el gobierno nacional mostraba acercamientos con otras fuerzas sociales, como algunos movimientos de trabajadores desocupados, por medio de la misma estrategia de otorgar representación socio-política a través del

---

<sup>96</sup> Cuando Florencio Randazzo asumió la conducción del área de transporte en junio de 2012, desplazó a Luna de su cargo. Éste había sido imputado en la causa que investigaba el accidente ferroviario en la estación de Once en el año 2012 (Página 12, 5 de septiembre, 2012). Las razones públicas de Randazzo se basaron en la necesidad de conformar un nuevo equipo ministerial, más técnico y menos ligado al campo sindical.

ofrecimiento de distintos espacios de poder al interior del Estado. La participación directa de los gremios en las estructuras estatales no se redujo a las instancias centralizadas del Ejecutivo, sino que se extendió también a los organismos autónomos a nivel nacional, como la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), encargada de la fiscalización, control y protección del transporte terrestre y de los derechos de los usuarios del transporte en jurisdicción nacional<sup>97</sup>. Esta Comisión no ha funcionado como lo preveía la ley, estando intervenida desde el año 2001 (es decir, casi desde sus inicios) hasta el momento en que finaliza este trabajo de investigación (2014) y registrándose una deficiencia en sus funciones de regulación, control y planificador de políticas para el sector del transporte (López, A., 2013). Las razones de su prolongada intervención residían en la necesidad de elaborar un “Plan integral” de transporte para alcanzar eficiencia y transparencia en la provisión del servicio. Lo cierto es que hasta el momento en que termina esta investigación, el Estado no logró alcanzar esta meta, estando la CNRT atravesada por diversos conflictos en virtud de la falta de planificación estatal y controles al transporte. Desde el año 2003, se sucedieron distintos interventores designados por el gobierno nacional, siendo uno de ellos, Eduardo Sícaro, un hombre cercano a Moyano (aunque ajeno al gremio de Camioneros) y que el líder sindical logró colocar en ese cargo (Delfino y Martín, 2008)<sup>98</sup>. Así, las autoridades que debían presidir este organismo (un Presidente y un Directorio de cinco miembros) nunca fueron posicionadas, evidenciándose un déficit en las capacidades estatales de este organismo para fiscalizar el transporte público (López, A., 2013). El decreto firmado por NK en 2003 respecto a este ente regulador (número 1172/03) incorporaba una innovación al incluir la participación ciudadana en la materia a través de la

---

<sup>97</sup> Esta Comisión se creó en 1996 por Decreto con el objetivo de fiscalizar el transporte automotor de pasajeros (urbano y de larga distancia), los trenes de la región Metropolitana, de pasajeros de larga distancia y el transporte automotor y ferroviario de carga. La Secretaría de Transporte (dependiente del Ministerio a cargo de Transporte) coordinaba el vínculo entre la CNRT y el Poder Ejecutivo. La autoridad de la CNRT recaía en un Directorio integrado por cinco miembros, todos designados por el Poder Ejecutivo Nacional con una duración de cinco años: Presidente, Vicepresidente y Vocales. Los miembros debían ser personas con antecedentes técnicos y profesionales relevantes en la materia. La normativa no especificaba si dichas personas debían provenir de organizaciones que representen a trabajadores o empresarios del transporte (Pontoni, 2013; CCT, 2007).

<sup>98</sup> Sin embargo, Sícaro tendría nexos con Randazzo, quien asumiría la rectoría del área de transporte en 2012 (Ámbito Financiero, 28 de agosto, 2012).



convocatoria a audiencias públicas para que aporten a la elaboración de normas y control relacionadas con el transporte. No obstante, la intervención del organismo obturó esta posibilidad y debilitó al organismo, mostrándose una continuidad respecto a la política de los años noventa caracterizada por un déficit de regulación y planificación estatal de este sector de la economía<sup>99</sup>.

Respecto a otros organismos descentralizados, a partir de 2003 los gremios del transporte comenzaron a tener una participación en nuevos espacios. La creación de la “Licencia Nacional Habilitante” en el año 1999<sup>100</sup> por resolución ministerial, obligatoria para el transporte de cargas y movilidad de pasajeros, pasó a estar en manos de los sindicatos de camioneros a partir de 2003, a quienes el gobierno les otorgó la competencia de la realización del examen psico-físico<sup>101</sup>. Según un testimonio recuperado de una investigación, “la realización del examen (psico-físico) se le concedió a las obras sociales que administra Camioneros dada la presión de este sindicato y de los choferes a realizarla, sumado a que los anteriores prestatarios mostraban ciertos inconvenientes para proporcionar este servicio a nivel nacional” (citado en Pontoni, 2013, p. 130). El control de este ámbito por parte del sindicato redundó en un aumento de los recursos de la Federación de Camioneros dado que el examen debía ser abonado, además de que permitió a los propios sindicatos controlar los procesos que habilitan a los choferes a obtener la licencia. Esta era otra muestra del afianzamiento de la LRP corporativa en el vínculo transportistas-gobierno, que expresaba a cabalidad el débil alcance de las capacidades estatales para conducir determinados procesos y para torcer los patrones del ciclo neoliberal durante el cual el terreno estatal había estado fuertemente permeado a los intereses sectoriales. Asimismo, este tipo de

---

<sup>99</sup> En efecto, a raíz del accidente ferroviario en la Estación de Once, en la ciudad de Buenos Aires en febrero de 2012, en la que murieron más de 50 personas, Eduardo Sícario fue acusado de delito de “administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública en concurso real con el delito de estrago culposo agravado”.

<sup>100</sup> Información extraída de la página de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Cargas. <http://www.psicofisicos.com.ar/Frames.htm>. Último acceso: 15 de septiembre, 2016.

<sup>101</sup> Dicha participación se dio como resultado de un concurso público mediante el cual la “Obra social de conductores de camioneros y personal del transporte automotor de cargas” y la “Obra social de choferes de camiones” ganaron la licitación. Información extraída de la página de la Obra Social de Conductores Camioneros y Personal del Transporte Automotor de Cargas. <http://www.psicofisicos.com.ar/Frames.htm>. Último acceso: 15 de septiembre, 2016.

mecanismos fue empleado en momentos de conflictividad social, como fue durante el 2009 cuando los trabajadores del subte que se desvincularon de la UTA protagonizaron varios conflictos para reclamar al gobierno el reconocimiento de su inscripción gremial. Ante la presión de la UTA para el gobierno no cediera, el gobierno de CFK decidió otorgarle la competencia de la capacitación de los choferes de colectivos, el mismo beneficio del que gozaba la Federación de Camioneros para los cursos de capacitación y exámenes del transporte pesado (La Nación, 22 de diciembre, 2009; entrevista código A5).

Por otro lado, otras áreas fundamentales del Estado también han estado ocupadas por cuadros sindicales “cegetistas” durante algunos años aunque no necesariamente del transporte. La Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación que controla las obras sociales, la “Administración de Programas Especiales (APE), organismo descentralizado y autárquico que operaba en el marco del Ministerio de Salud y el Consejo Asesor de Seguridad Social de la AFIP<sup>102</sup> (Viviani, del Sindicato de Peones de Taxis<sup>103</sup>) también han sido áreas controladas por esta vertiente sindical<sup>104</sup>. La APE también había jugado un papel importante durante las décadas previas, especialmente para contener la presión sindical de Camioneros. Desde ese momento, la APE siempre constituyó un espacio de disputas por distintas organizaciones sindicales, corporaciones y empresas.

Desde los inicios del kirchnerismo, la disputa intersindical por el manejo de esta institución constituyó un eje clave del poder de Moyano. Reforzando la práctica de los años noventa –que consistía en la distribución de abultados recursos desde este organismo para la obra social de Camioneros-, esta competencia fue asumida durante el kirchnerismo directamente por los gremios

---

<sup>102</sup> Dicho Consejo contemplaba la participación de cinco representantes (de la Obras Sociales Sindicales; Obras Sociales del Personal de Dirección; Aseguradoras de Riesgos del Trabajo; Del sector representativo de los empresarios, y del sector representativo de los trabajadores) cuya recomendaciones y sugerencias no son vinculantes. Ver normativa: <http://www.infoleg.gob.ar/wp-content/uploads/2014/10/Ley-Y-2700.htm>

<sup>103</sup> Moyano y Viviani se distanciaron hacia el año 2012 a raíz de la disputa por la conducción de la CATT.

<sup>104</sup> Varias personas de las filas moyanistas, aunque no todos directamente del sector transporte, han pasado por dicha área, como Juan Rinaldi (abogado laborista, artífice de la estrategia de Camioneros para reclutar más afiliados) y Ricardo Enrique Bellagio. (La Nación, 16 de noviembre, 2008; La Nación, 6 de agosto, 2009)

representados en la CGT moyanista. Cuando en 2009 asumió la APE un contador allegado a los gremios enemistados con Moyano (“Gordos” –especialmente Comercio- e “independientes”) –habiendo desplazado a un hombre de Moyano- aquel duró en su cargo apenas 48 horas a pedido expreso del dirigente de Camioneros al Ministro de Planificación en una reunión mantenida en la CATT (Página 12, 12 de julio, 2009; La Nación, 9 de julio, 2009). Este tipo de concesiones terminaron por aceptar la LRP corporativa que NK habilitó para vincularse con esta fuerza sindical y que posteriormente, durante la última presidencia de CFK, sufriría un desplazamiento rotundo.

Por otro lado, la designación de las máximas autoridades en economía, planificación y trabajo también ha estado atravesada, durante el período en que la articulación entre el gobierno y los transportistas lucía estable, por la influencia de éstos. Durante los años previos al kirchnerismo, la por entonces CGT “disidente” también procuró colocar en el cargo de Ministro a alguna persona de su entorno. Durante los revoltosos meses antes de que asumiera Duhalde la Presidencia, el moyanismo intentó que Daniel Carbonetto, diputado por el Polo Social y economista del por entonces MTA liderado por el Secretario de Camioneros, asumiera la cartera de Economía pero Duhalde se decidió por R. Lavagna, que luego continuaría en ese mismo cargo hasta el año 2005 (Merino, 2012; La Nación, 30 de noviembre, 2003). Luego, durante el kirchnerismo, la renuncia de R. Lavagna (en 2005) y la permanencia en el cargo de Ministro de Planificación (J. De Vido) con quien la CGT ya oficialista tendría una fuerte cercanía durante los gobiernos kirchneristas han sido un ejemplo de aquello. Sin embargo, la separación del área de transporte del Ministerio de Planificación y su traslado al Ministerio del Interior en el año 2012 formó parte no sólo de una disputa intragubernamental sino que también puede ser interpretado como parte de la estrategia de la propia presidenta CFK para debilitar el poder del moyanismo. Según un testimonio recogido en la biografía (política) de Moyano, “en vísperas de la asunción de Cristina, en una reunión con otros dirigentes, le preguntamos a Moyano qué iba a pasar con los subsecretarios de Transporte. Nos contestó: ‘le puse y sostuve un ministro –De Vido-. Mirá si no voy a poder sostener un subsecretario” (Delfino y Martín, 2008, p. 249).

Si bien parte de la influencia que ha logrado ejercer el gremio de Camioneros y los vinculados a la CATT ha sido el resultado de su progresivo empoderamiento sindical y poder de movilización y de presión, fue desde el gobierno kirchnerista que se habilitaron deliberadamente ciertos ámbitos de acción permeables a dicha influencia. El gobierno, en el marco de dicho empoderamiento sindical que luego contribuyó a alimentar, recíprocamente también optó por construir una estrategia que incorporara a estos sindicatos a su proyecto político para contener la conflictividad del sector, satisfacer algunas de sus reivindicaciones y movilizar apoyos políticos/electorales en momentos claves, como fueron las campañas electorales hasta el año 2009, así como conflictos políticos nacionales, como el suscitado entre Argentina y Uruguay por la instalación de las papeleras finlandesas, el conflicto entre el gobierno nacional y la burguesía agraria en 2008<sup>105</sup>, la discusión nacional por la reestatización de los fondos previsionales (2008) y el proyecto de Ley de Servicios Audiovisuales en 2009 (Página 12, 9 de septiembre, 2009).

En este tipo de contiendas políticas, la posición de la CGT moyanista siempre fue favorable al gobierno y a su proyecto político. Si bien esto era lo que “se esperaba” de un actor social aliado al gobierno, el posicionamiento de CGT oficialista se inscribía autónoma y políticamente más allá del plano sectorial en sintonía con el discurso que siempre había defendido esta vertiente. En el caso del conflicto agrario, el más largo e intenso registrado durante los gobiernos kirchneristas, el sindicalismo moyanista

analizó el lockout rural a través de la reactualización de modos de interpretar lo social y lo político que reenvían a etapas históricas precedentes: la reemergencia de lo nacional popular, de la mano de una narrativa anti-imperialista y anti-oligárquica. Estas interpretaciones movilizaron a los trabajadores en torno a una motivación de corte netamente político, quedando en un segundo plano su agenda reivindicativa (Barattini, 2016, p. 73).

---

<sup>105</sup> Para profundizar en el conflicto agrario, ver Stoessel (2013).

La tradición nacional-popular en que abrevaba el posicionamiento de la CGT desde hacía algunas décadas se renovó a partir de las interpelaciones propuestas por el kirchnerismo tanto a la CGT como a otras fuerzas de la sociedad. Este reenvío simbólico tuvo una gran eficacia como discurso ordenar de la sociedad que al mismo tiempo construyó nuevas identificaciones políticas. Los actos y movilizaciones que se sucedieron en apoyo al gobierno durante esta contienda política en las que la CGT tuvo un protagonismo fundamental así como la acción directa de los propios camioneros en las rutas para desarticular los cortes perpetrados por la burguesía agraria y los pequeños productores en distintas rutas del país (Merino, 2016) fueron muestras de que el vínculo entre estos y el gobierno parecía trascender la mera alianza estratégica y que la incorporación de esta fuerza social al proyecto político en términos de su reconocimiento como “pueblo trabajador” (frente a la “oligarquía”) tenía una espesura más densa. Desde este momento, veremos cómo esta otra lógica de representación de tipo populista no sólo atravesaría el vínculo gobierno-transportistas sino que también constituirá la plataforma política-discursiva desde la cual éstos procurarán “dar el salto a la política” por fuera de la estructura estatal y del proyecto kirchnerista.

Por último, para comprender a cabalidad el alcance que adquirió la dinámica corporativa debemos mencionar el último aspecto que fue configurador de esta lógica. Ésta terminó de cobrar forma a partir del vínculo directo que se estableció entre los representantes del “mundo” del transporte (tanto líderes sindicales como empresarios) y el gobierno kirchnerista, especialmente el ex Presidente NK. El reconocimiento gubernamental de Moyano como el máximo representante del sindicalismo y de los transportistas se expresaba a cabalidad a través de la vigorosidad que adquirió este tipo de representación política durante el primer gobierno kirchnerista. El vínculo “cara a cara” entre el máximo dirigente de la CGT y de los Camioneros y el por entonces presidente Kirchner, así como entre líderes sindicales y distintos Ministros del gobierno kirchnerista, configuró buena parte del campo de la representación política que, de todos modos, no prescindió de las mediaciones políticas, como partidarias y parlamentarias, tal como el tozudo discurso liberal sobre la falta de mediaciones sociales de los “populismos” proclamaría.

Los asiduos encuentros y reuniones entre Moyano y NK, así como entre Palacios y el por entonces Secretario de Transporte estableció una dinámica por la cual se negociaban ciertos acuerdos institucionales y decisiones políticas que afectaban al sector de transporte sin atravesar por las instancias formales de toma de decisión o elaboración de normas. Durante el año 2005, varios encuentros en la Casa Rosada entre Moyano (muchas veces acompañado por el líder sindical de los colectiveros) y NK abordaron temas desde el control de precios que fijaban los supermercadistas, la deficiencia de las empresas privadas de provisión de agua, hasta el tema de la recolección de residuos en la ciudad de Buenos Aires (Página 12, 7 de enero, 2005). Eran conocidas las quejas de distintos ex funcionarios del gobierno de NK por las instrucciones que el ex Presidente les daba a sus ministros para que recibieran personalmente a Moyano con frecuencia: “apenas asumió Néstor se reunió con Víctor De Gennaro (CTA) y Hugo Moyano por separado. En dicha reunión, Moyano le entregó un listado con 21 puntos reivindicativos, que Kirchner le entregó a su vez al Ministro de Trabajo para que vaya tildando los puntos que se iban cumpliendo” (entrevista a ex Ministro, código A1). Cualquier decisión política que tuviera implicancias para el entorno sindical en general, y en particular el de transporte, no estaba exenta del filtro o estela moyanista (op. Cit., código A1; entrevista código A3).

Varios ex funcionarios consideraban que este nexo estrecho que el ex Presidente fraguaba con los sindicalistas se alejaba de la procura inicial del gobierno de restaurar el modo de hacer política que había dominado las décadas anteriores y de obtener márgenes de autonomía respecto al “mundo de las corporaciones”, entendiendo por éstas tanto a aquellas ligadas al sector empresarial y financiero, como aquellas del campo popular y “ciudadano” (organizaciones sociales, grupos de interés sindicales, medios de comunicación, , etc.).

#### **IV.V. En procura del 33% nunca alcanzado: tensiones de la representación parlamentaria.**

En simultáneo a la apertura de dinámicas de representación corporativas, el vínculo entre transportistas-gobierno estuvo fraguado por la procura de aquellos de ocupar prominentes lugares en la arena parlamentaria, con diversos resultados según cada coyuntura y especialmente, según el grado de apertura que los gobiernos kirchneristas mostraron ante tal tipo de estrategia sindical. Cada año electoral (2005, 2007, 2009, 2011, 2013) estuvo atravesado por la disputa del movimiento obrero liderado por Moyano por integrar a las listas legislativas del FPV a personas de su entorno (ya sea dirigentes sindicales u hombres cercanos)<sup>106</sup>. La intención de obtener escaños por parte de representantes directos de los gremios de transporte fue un patrón que se repitió a lo largo del período bajo estudio, con excepción del año 2013, cuando la ruptura entre este sector sindical y el kirchnerismo ya se había consumado. La víspera del cierre de las listas de cada año electoral se caracterizaba por un dinamismo sin igual de la LRP parlamentaria, especialmente activada por Moyano, quien presionaba al gobierno nacional para que la estrategia parlamentaria del FPV contemplara la participación de los dirigentes sindicales, como una suerte del retorno a la tradición peronista que alguna vez había sido exitosa<sup>107</sup>. La intención pública de la CGT “moyanista” de integrar dirigentes -no sólo del transporte- a las listas legislativas del FPV, tanto a nivel nacional como provincial, era una estrategia sindical que cada coyuntura electoral activaba y ante la cual el gobierno nacional ya estaba preparado para gestionar.

---

<sup>106</sup> En Argentina las organizaciones sindicales no gozan de personería política que las habilite a presentar candidatos sin apoyarse en partidos políticos. Sólo es posible hacerlo en alianza con alguna fuerza política.

<sup>107</sup> Existe en el Partido Justicialista (PJ) (partido que conformaría la alianza Frente para la Victoria) una tradición histórica según la cual la composición de las listas electorales legislativas deben estar compuestas como mínimo por un 33% de candidatos provenientes de las filas del movimiento obrero. Éste se autoreivindica como la columna vertebral del movimiento nacional peronista. Sin embargo, dicho número sólo se alcanzó en las listas de las elecciones nacionales de 1949 y de 1973, en donde el movimiento obrero además contó con una importante presencia en el poder ejecutivo nacional. Para 1975, la CGT manejaba tres ministerios y tenía 47 legisladores. Desde la dictadura militar de 1976, el movimiento obrero organizado, perseguido y debilitado además por las políticas neoliberales, fue perdiendo peso político y lugares en las listas del Partido Justicialista (agradezco a Gabriel Merino por esta información proporcionada).

Ni bien se consumó la reunificación de la CGT en el año 2005 luego de un breve interregno del triunvirato compartido con Lingeri (del sindicato de Obras Sanitarias, los “independientes”) y Rueda (de los “gordos”), cuya secretaría general fue asumida por el líder camionero, Moyano presionó para que varios dirigentes y personas allegadas a su entorno formaran parte de las listas legislativas del FPV. Tal fue el caso de Héctor Recalde, abogado de la CGT hasta el año 2012 y del dirigente de los judiciales, Julio Piumato (La Nación, 8 de julio, 2005; Página 12, 5 de octubre, 2005). Las listas, monitoreadas por el propio NK y por ministros como Alberto Fernández (Jefe de Gabinete en ese momento) se cerraron con estas inclusiones sindicales. La elección de estos dos diputados, especialmente la de Recalde, fue clave para la CGT aunque posteriormente generó malestares internos entre distintos dirigentes aduciendo un déficit de representatividad provocado por el tipo de intervenciones parlamentarias del diputado. Su incorporación orgánica al proyecto gubernamental dificultaba canalizar con fidelidad las demandas del movimiento obrero, como la discusión por el “mínimo no imponible” (La Nación, 8 de marzo, 2006). Al mismo tiempo, Recalde posteriormente presentaría algunas propuestas legislativas trascendentes para el movimiento sindical –aunque con resultados no siempre favorables- como por ejemplo el proyecto de “Reparto de las utilidades empresarias entre los trabajadores”, iniciativa de la CGT liderada por Moyano<sup>108</sup>, que finalmente no logró aprobarse en medio de la pulseada del gobierno por mantener una relación de cooperación entre el movimiento obrero, los empresarios y el gobierno (Natalucci, 2016; Corral y Wyczykier, 2014).

El año 2007 fue incluso más elocuente en lo que respecta a los vaivenes de dicha estrategia de representación política. Un dirigente nacional de la CGT afirmaba que "es una cuenta pendiente para el sindicalismo peronista que no tenga prácticamente representación alguna a nivel legislativo. Se debe recuperar la participación que alguna vez tuvo sobre todo en los gobiernos peronistas" (La Nación, 19 de enero, 2007). A medida que transcurrieron los meses y se entablaron distintas reuniones y negociaciones directas entre Moyano y Kirchner, septiembre de 2007 fue clave para la definición de las listas parlamentarias. La CGT de Moyano

---

<sup>108</sup> Para profundizar en la disputa política y económica abierta con este proyecto de ley que finalmente no logró aprobarse, ver Merino (2016) y Natalucci (2016).



pretendía ubicar a líderes como Gerardo Martínez (UOCRA), Andrés Rodríguez (UPCN), Julio Piumato (UEJN) y Juan Manuel Palacios (para ese entonces, ya había renunciado a la dirigencia de la UTA) como candidatos a diputados nacionales. Nuevamente apostaba a ocupar el tercio de las listas de la mano de una alianza con el PJ en la provincia de Buenos Aires (Página 12, 2 de septiembre, 2007), aunque dicha procura lucía ya desactualizada. La progresiva desindicalización del PJ (Natalucci, 2016) volvía cada vez más dificultoso alcanzar dicha meta. Finalmente, pese a las distintas presiones e intentos de acuerdos entre el gobierno y la línea moyanista, las listas quedaron aprobadas sin la inclusión de todos los “hombres de Moyano” sugeridos, a excepción de uno, Octavio Argüello, en ese momento diputado provincial y dirigente sindical de la actividad de recolección de residuos (La Nación, 11 de septiembre, 2007, Página 12, 13 de septiembre, 2007)<sup>109</sup>. En esa coyuntura donde el líder sindical pareció no estar conforme con el alcance político que habían logrado respecto a la arena parlamentaria, Kirchner tuvo otro gesto que no tranquilizó al dirigente ni su entorno. Por primera vez en cuatro años, NK asistió al acto gremial en que se reelegía a Cavalieri, dirigente sindical enemistado con Moyano, al frente de la Federación Argentina de Empleados de Comercio (FAECYS). Esto, lejos de pasar desapercibido por el moyanismo, profundizó el malestar con el gobierno nacional luego del cierre de las listas legislativas sin presencia de dirigentes de la CGT oficial (entrevista código A3; La Nación, 19 de septiembre, 2007).

La intención del gobierno nacional de cara a los inicios de un eventual ciclo presidencial liderado por CFK era reducir los potenciales frentes de conflictividad sindical con otras vertientes en un contexto en que la disputa intersindical a raíz del empoderamiento del moyanismo hacía aparecer al gobierno nacional como factor de este fortalecimiento (entrevista a ex Ministro de los gobiernos kirchneristas, código A1)<sup>110</sup>. En esa coyuntura, varias declaraciones provenientes

---

<sup>109</sup> Argüello fue legislador provincial desde 2003 hasta 2007. A partir de este año, gana la diputación nacional por el FPV. Fue uno de los legisladores que menos proyectos de ley presentó en el Congreso durante el año 2010, además de ser el segundo en tener más inasistencias a las sesiones parlamentarias (datos oficiales de la página de la Cámara de Diputados de la Nación).

<sup>110</sup> El año previo había estallado un violento enfrentamiento entre Camioneros y la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina alineada en la CGT) –seccional de La Plata- en el marco de la ceremonia donde se trasladaría el cuerpo de J.D. Perón a la quinta de San Vicente a la

de distintos dirigentes del transporte aliados al gobierno, como Omar Maturano de Ferroviarios, expresaron la necesidad de que “el próximo presidente (comprenda) qué gremios tienen poder real” (de lo contrario) “se compraría un escenario conflictivo” (La Nación, 14 de octubre, 2007). La disputa intersindical entre las distintas CGT así como los zigzagueantes acercamientos y alejamientos de la CTA liderada por Víctor de Gennaro con el gobierno, especialmente por su demanda de obtener la personería gremial, había sido resuelta por el gobierno kirchnerista a favor de la CGT moyanista durante los cuatro años de gobierno. Asimismo, en los enfrentamientos entre Camioneros y los empresarios -supermercadistas en lo fundamental- por encuadramiento sindical, el gobierno a través del Ministerio de Trabajo había terciado siempre en beneficio de los primeros.

La apertura de una nueva gestión presidencial del FPV, en medio de un contexto económico que si bien no lucía amenazante, no revestía los mismos indicadores positivos de los dos años previos, debía neutralizar esas tensiones y exorcizar el escenario político de posibles conflictos de clase: contener la presión sindical por una mayor distribución del ingreso y el control de la inflación. El gobierno contemplaba que la ya establecida y vigorosa articulación política con Moyano, pese a no haber cedido ante sus reclamos de participar en las listas, garantizaba la “pax social” por parte de este sector del sindicalismo.

A pesar de esta nueva derrota, el movimiento sindical oficialista anunció que apoyaría incondicionalmente la candidatura presidencial de CFK (Página 12, 13 de septiembre, 2007; La Nación, 13 de septiembre, 2007 y 5 de octubre, 2007). Buena parte de este consenso respondía a que la vertiente sindical conducida por

---

cual había sido invitado el presidente NK. Con más de 50 heridos a raíz de la violencia desatada entre militantes de ambos sindicatos, los cuales han rivalizado desde los años noventa, el evento fue suspendido. La identificación de un hombre del gremio de Camioneros –era el chofer del hijo de Moyano, Pablo Moyano- como el responsable de los violentos disturbios con armas de fuego debilitó al gremio y colocó al gobierno nacional en aprietos debido a la alianza política mantenida con este sindicato. Desde el kirchnerismo se temía que este hecho pudiera perjudicar al gobierno nacional tanto de cara a la opinión pública como a las otras fuerzas sindicales por su actitud complaciente con el moyanismo. Sin embargo, NK decidió no terciar en dicha disputa y no hizo ninguna alusión pública a la figura de Moyano como responsable del violento acontecimiento. En el año 2007, ya existía un fuerte resentimiento de distintos dirigentes sindicales y de otras organizaciones sociales respecto al trato preferencial que Moyano venía recibiendo desde hacía tres años.

Moyano no sólo había alcanzado importantes espacios de representación política a través de una participación directa en el terreno estatal y en el Parlamento (en menor medida) con un consiguiente poder de influencia estratégico, sino que dicha representación también estaba siendo vehiculizada a través de su incorporación al proyecto político gubernamental en términos de reconocimiento de su identidad popular que sintonizaba con el entramado discursivo propuesto por el kirchnerismo.

Desde esta lógica de representación populista el gobierno no ofrecía a los actores sociales –sindicales en nuestro caso- espacios concretos de participación sino una incorporación simbólica de los actores al proyecto nacional en tanto sujetos portadores de derechos que se traducían en concretas decisiones y políticas. La devolución de la personería gremial a la CATT por parte del gobierno kirchnerista que había sido arrebatada por la dictadura militar en 1976 fue sintomático de esto. Dicho gesto se inscribía en esa matriz de derechos apoyada en principios de justicia (social) y legitimidad que el kirchnerismo comenzaba a fraguar para vincularse con los distintos actores sociales. El 4 de agosto 2004, día en que el gobierno nacional restituyó la personería a los gremios de transporte aglutinados en la CATT en un acto organizado por el Ministerio de Trabajo, el por entonces Ministro sostuvo que “se le devuelve la personería a sus verdaderos dueños, quitada ilegítimamente por los militares, porque esta gestión destaca la importancia de los gremios del transporte y apunta al fortalecimiento sindical”.<sup>111</sup> Según el ex Ministro Carlos Tomada, devolverle la personería gremial constituía una “reparación histórica que había que cumplir. Hasta ese momento tenía una existencia más formal y esa fue una demanda ‘desde abajo’ (...) la CATT fue la forma que los sindicatos encontraron de estar juntos, se dieron cuenta del gran poder de fuego que tenían” (entrevista código A1). La CATT fungía como la plataforma desde donde Moyano ejercía el poder acumulado desde hacía dos años. Este gesto de gran trascendencia política no sólo respondía a la estrategia general llevada adelante por el gobierno para consolidar la alianza CGT-transportistas-

---

<sup>111</sup> Recuperado de la página oficial del Ministerio de Trabajo de la Nación: [http://www.trabajo.gov.ar/descargar.asp?id\\_nvd=1582&id\\_lang=1](http://www.trabajo.gov.ar/descargar.asp?id_nvd=1582&id_lang=1)). Último acceso: 7 de diciembre, 2015.

gobierno sino también al nuevo tiempo político que se había abierto en 2003 durante el cual la restitución de derechos cercenados durante décadas de dominación neoliberal se colocaba como una tarea clave del ahora “Estado reparador”.

Sin embargo, retomando el contexto electoral de 2007, la desconfianza hacia la candidata presidencial por parte de la dirigencia gremial moyanista se dejó entrever en distintas declaraciones públicas de dirigentes sindicales (La Nación, 14 de septiembre, 2007; entrevista a ex ministro, código A1). Dicha suspicacia reposaba en la posibilidad de que la futura Presidenta se aleje del modelo y estrategia política implementada por NK para fortalecer la alianza con el movimiento sindical. En efecto, el diagnóstico no estaba errado. La profundidad que había alcanzado la representación corporativa compensaba los raquíuticos espacios parlamentarios habilitados al movimiento sindical. La copación de distintos espacios institucionales por parte de los sindicatos moyanistas, como vimos, supuso una fuerte incidencia, aunque no sin límites, de la política en materia de transporte y de otras áreas como salud que afectaban a los sindicatos. Si bien Moyano procuraba trasladar su participación también a la arena parlamentaria a través de dirigentes de sus filas, la incisiva participación que logró al interior de los espacios decisionales del Estado subsanaba dicho déficit.

En 2009 volvió a repetirse la práctica sindical de procurar persuadir al ex presidente NK (en ese momento había asumido la presidencia del PJ a nivel nacional) para colocar hombres de raigambre sindical en las listas legislativas. Durante el mes anterior, Moyano y NK se habían reunido en varias oportunidades para discutir sobre la incorporación de dirigentes a las listas además y a puestos estratégicos dentro del Ministerio de Salud y Trabajo (Página 12, 8 de abril, 2009; La Nación, 12 de abril, 2009). El resultado no fue nada favorable aunque Moyano logró que el abogado de la CGT, H. Recalde, volviera a ser incluido. El 1 de Mayo, Moyano convocó un acto por el Día del Trabajador en el que defendió los logros del proyecto kirchnerista en beneficio de la clase trabajadora y llamó a votar por el FPV en las elecciones que se avecinaban a los pocos meses:

Esta convocatoria es para que sepamos entender el modelo económico nacional y popular que nos ha permitido salir de la miseria a la que nos llevaron las políticas económicas de los años '90. Voy a enumerar, voy a pedirles a ustedes que no nos dejemos confundir, que no nos dejemos engañar, que tengamos perfectamente en claro qué es lo que se está juzgando. Compañeros: no se está discutiendo la forma de un modelo o de un gobierno; no se está discutiendo la forma de conducir; se está discutiendo el fondo de la cuestión. Y el fondo de la cuestión es arrebatarnos las conquistas que hemos logrado en estos últimos tiempos; esto es lo que tenemos que tener en claro compañeros (...) por eso, el 28 de junio votemos un Proyecto Nacional y Popular que tiende a instalar definitivamente la Justicia Social en nuestro país. Ese proyecto es instalado por la compañera Cristina de Kirchner. Este es el mensaje, éste es el pedido, éste es el deseo y éste es el objetivo (Moyano, discurso 30 de abril, 2009)<sup>112</sup>.

Este gesto no era, sino, un modo de expresar el poder de fuego de esta vertiente del sindicalismo de cara a las elecciones en un acto multitudinario que fue capaz de aglutinar a alrededor de 100.000 personas, siendo las organizaciones de transportistas representadas en la CATT las que aportaron gran parte de los militantes (La Nación, 2 de mayo, 2009). El discurso pronunciado por Moyano también evidenciaba la eficacia gubernamental de la interpelación kirchnerista en clave nacional-popular. La matriz antagónica sobre la cual se construía el discurso moyanista se inscribía en el proyecto kirchnerista que se había edificado sobre la base de delinear el campo adversarial con los años neoliberales y sus máximos representantes. El discurso kirchnerista ofrecía una superficie de inscripción congruente para que las reivindicaciones sindicales y aquellas ubicadas más allá de la esfera gremial tuvieran acogida. Así, el kirchnerismo aparecía como la única fuerza política que ostentaba tal capacidad interpeladora.

Retomando la cuestión de la LRP parlamentaria, en el año 2011, la derrota de los gremios cegetistas en el ámbito legislativo volvió a ser rotunda si se evalúa

---

<sup>112</sup> Fragmento extraído de la Revista de la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros, Junio de 2009, N° 1. <http://docplayer.es/25214874-Revista-de-la-federacion-nacional-de-trabajadores-camioneros-junio-de-2009-no-1.html>

en el marco de la etapa que se había abierto hacía dos años en la CGT moyanista cuando había expresado públicamente su decisión de dar un “salto a la política”. Una abultada participación en las listas del FPV era clave, desde la óptica sindical, para terminar de posicionarse en el ámbito político y trascender la mera esfera gremial. Sin embargo, la conformación de las listas del FPV para las elecciones de ese año mostraron un definitivo debilitamiento de este tipo de representación. A pesar de haber reclamado más curules, sólo tres dirigentes del movimiento obrero conformaron las listas y obtuvieron los cargos: nuevamente Recalde como representante de la recién creada CNSP, el por entonces Secretario General de la UOM-La Matanza y el Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de los Peajes y Afines (Facundo Moyano, hijo de Moyano) en representación de la JS, también de reciente creación.

La muerte de NK en octubre de 2010 había marcado un punto de inflexión en el vínculo entre la CGT oficialista y el kirchnerismo. Buena parte de esta relación se había sustentado en las decisiones que el propio NK había adoptado para habilitar (o por el contrario, cercenar) ciertos espacios institucionales y políticos al movimiento obrero organizado. En efecto, uno de los acuerdos que se había establecido entre ambos era la participación de varios dirigentes de las nóveles organizaciones sindicales en las próximas elecciones legislativas (Natalucci, 2016). Desde la muerte de NK, pues, los cimientos de dicho vínculo terminaron por derrumbarse.

La exclusión de los espacios parlamentarios fue sintomático del progresivo distanciamiento que el gobierno de CFK comenzó a trazar con el movimiento obrero liderado por Moyano. Asimismo, este déficit de participación legislativa del movimiento sindical que el gobierno kirchnerista contribuyó a provocar se catapultó como un factor que terminó por tensionar el vínculo entre ambos. Algunos analistas, como Etchemendy (2011), sostienen que el sindicalismo hacía tiempo ya había sido despojado de su status de agente electoral, quedando al desnudo solo su rol como agente de gobernabilidad. Pese a esa transformación al interior del movimiento sindical, los gremios moyanistas procuraron, en el marco de un gobierno favorable a sus intereses y expectativas conservar y profundizar

dicha función electoral-partidaria como lo había sido durante la década del ochenta<sup>113</sup>. Asimismo, esta proyección partidaria más allá del partido gobernante terminó de cuajar cuando el debilitamiento de la LRP parlamentaria se acompañó del quiebre de la LRP corporativa (en los tres planos analizados) a partir del año 2012.

#### **IV.VI. Del debilitamiento de la representación corporativa y parlamentaria a la procura del “salto a la política”.**

El desplazamiento rotundo de las listas legislativas de dirigentes sindicales en 2011 se acompañó también del desplazamiento de casi todos los representantes sindicales de la CGT moyanista y de los transportistas alineados en la CATT de los cargos institucionales que ilustramos anteriormente a partir del tercer mandato presidencial de CFK. Pese a la resistencia por parte de la corriente moyanista para conservar esos espacios, el recorte de su participación directa así como de su influencia en la toma de decisiones fue terminante. El traspaso en 2012 del área de transporte bajo la órbita del Ministerio del Interior conducido por Florencio Randazzo, una persona del círculo más cercano de la ex presidenta que respondía directamente a ella (en contraposición al Ministro de Planificación que se alineaba con NK) fue una de las primeras señales de la ruptura del gobierno con este sector. A partir de su gestión, dos áreas en materia de transporte fueron sensiblemente modificadas: el esquema de subsidios que se venía implementando (como veremos detalladamente en las siguientes páginas) y los exámenes para obtener la Licencia Nacional Habilitante que hasta ese momento estaban controlados por el gremio de Camioneros. Este había sido un acuerdo establecido entre Moyano y NK y le redituaba al sindicato una suma importante de recursos (La Nación, 2 de julio, 2012). Con una resolución ministerial, el gobierno recortó dicha parcela de poder sindical y transfirió la competencia de formación de choferes y de la ejecución de los exámenes psicofísicos para obtener la licencia profesional a las empresas, con la imposibilidad de “trasladar el costo a los conductores”<sup>114</sup>. Con esta decisión el

---

<sup>113</sup> En 1983 la CGT obtuvo 38 representantes en el Poder Legislativo y luego en 1987 Moyano es electo diputado provincial por el PJ en la provincia de Buenos Aires, hasta 1991.

<sup>114</sup> Resolución 32/2012.

gobierno intentaba continuar con su estrategia de lacerar el poder transportista.

Si bien el desplazamiento de referentes sindicales de las instancias estatales no significa, *a priori*, la reducción de su poder de influencia ya que puede ejercerse desde otra esfera, en este caso el corrimiento de las personas allegadas a Moyano de los cargos ejecutivos sí significó un recorte de su poder al interior del sistema político. Además, la fluidez que había adquirido el vínculo directo entre el ex presidente y el máximo dirigente sindical, otra de las dimensiones que adquirió esta LRP en el caso argentino, se quebró.

La Presidenta se emplazó en un nuevo estilo de construcción política caracterizado por un recorte de las mediaciones políticas, incluso con el movimiento sindical. En palabras de Varela, “la política de relegitimación de los sindicatos como institución del régimen político post-convertibilidad se revirtió” (2013, p. 85). El quiebre de esta LRP expresó la negativa del kirchnerismo (como fuerza gobernante) a reconocer al movimiento sindical como la “columna vertebral” del proyecto político, tal como el propio Moyano y otros dirigentes sindicales reivindicaban (Merino, 2016).

El aniquilamiento de las lógicas de representación política corporativa y parlamentaria puso de manifiesto dos cuestiones: por un lado, la intención del nuevo gobierno de “descorporativizar” el terreno estatal de los intereses sectoriales, como los de la CGT, para ganar en autonomía política. Esta idea había calado profundamente durante el primer año del gobierno de NK durante el cual éste procuró posicionarse como el representante de un nuevo estilo de construcción política impermeable a la influencia de las corporaciones. Sin embargo, como se evidenció, eso no fue posible en relación a actores de peso, como los sindicalistas y los empresarios aglutinados en la UIA. La tercera presidencia de CFK llevó hasta las últimas consecuencias ese modo de hacer política desprovisto de la injerencia de los intereses sectoriales y apoyado en un “arbitraje gubernamental directo” (Varela, 2013).

Como expusimos en el capítulo anterior, buena parte de los análisis



políticos sobre el progresivo declive político del kirchnerismo se basan en el repliegue hegemónico en el que el último gobierno de CFK se apoyó. Una anécdota relatada por un ex alto funcionario del gobierno de CFK es elocuente al respecto. Al reunirse con distintos dirigentes sindicales que habían solicitado un encuentro con la ex presidenta les dijo: “tengo dos noticias para darles, una mala y una buena: la primera es que CFK no los va a recibir, la segunda es que no recibe a nadie” (entrevista código A1). Ese “abandono” del juego político hegemónico, en el sentido de ampliar las bases del proyecto a través de diversas mediaciones sociales y un conjunto articulado de lógicas de representación política, fue un rasgo general que operó con el conjunto de actores sociales del campo popular luego de la contundente victoria presidencial de CFK:

los problemas vinieron con el 54%, cuando surgió la idea de ‘yo me comunico con las masas’, donde no se necesitaba de intermediación. Desde ese momento, se quebraron las mediaciones con los intendentes y los gobernadores. Ese defecto se pagó antes como en el conflicto por la 125 (...) Eso NK lo entendió luego de este conflicto y quiso volver al ‘útero’, al PJ, a las certezas, a las mediaciones políticas (ex Ministro, código A1).

Desde la óptica de los dirigentes sindicales, el problema residió en dificultades del proyecto político gobernante para otorgar una genuina representación política al movimiento obrero, expresado este déficit en la falta de “respuestas a los reclamos, no querer discutir absolutamente nada. Por ejemplo, el mínimo vital y móvil, que siempre lo discutíamos. Pero lo empezó a decidir ella por cuenta de ella, y ahí comenzamos a advertir que no era como era antes. Ahí empezó el distanciamiento de la CGT con el Gobierno”, afirmó Moyano en una entrevista (Página 12, 9 de julio, 2012). La falta de espacios de participación que comenzaron a bloquearse hacia fines de 2011 y la consecuente merma del poder de influencia del propio Moyano y de otros dirigentes sindicales del transporte fueron catalizadores de la ruptura que sobrevendría en 2012, aunque tal no haya sido la forma de conceptualizarla públicamente desde la dirigencia sindical.

La atrofia progresiva del campo de la representación política acentuó las

pretensiones de la CGT moyanista, y algunos gremios de transportistas aglutinados en la CATT de concretar el “salto a la política”. Este anhelo, como explica Merino (2016), ya no se reducía a participar en el marco del movimiento nacional como “columna vertebral” sino como “cabeza” del mismo, o al menos de sus expresiones electorales.

A partir de la articulación entre la CGT moyanista y el kirchnerismo en el año 2004 el acercamiento de la CGT oficialista en el plano partidario peronista fue cada vez mayor. Si bien como ya mencionamos para fines del siglo pasado el peronismo había comenzado un proceso de desindicalización, la llegada del kirchnerismo al poder político re-abrió el juego político con el sindicalismo, el cual se involucró en las disputas peronistas y procuró a partir de 2008 obtener cargos partidarios en la estructura del PJ. En 2008, ya siendo Kirchner presidente del aquél, ofreció a Moyano ejercer la vicepresidencia del partido en la provincia de Buenos Aires, cargo que aceptó aunque con ciertas críticas al interior del sindicalismo que al año siguiente se recrudecerían ante la derrota del FPV en las elecciones legislativas de 2009. Así, la representación partidaria que el dirigente camionero estaba vehiculizando a través del partido gobernante terminaba de cuajar la articulación sindicatos-gobierno.

La derrota kirchnerista en las elecciones legislativas de 2009 aceleró las pretensiones de la vertiente moyanista de organizarse políticamente por fuera del espacio peronista clásico. La creación de dos organizaciones políticas autónomas del FPV como modo de delinear un horizonte político que pueda ofrecer reales opciones políticas para el movimiento sindical fueron sintomáticos de aquello: la Corriente Nacional del Sindicalismo Peronista en 2009 y la Juventud Sindical en 2010, liderada por Facundo Moyano. Esta iniciativa estuvo orientada a consolidar ese “salto a la política” que se venía gestando, al menos discursivamente, entre las filas sindicales (Natalucci, 2016; Merino, 2012). Uno de los objetivos de la creación de estas organizaciones políticas era contar con una estructura propia desde la cual pueda construirse una candidatura presidencial.

Estos movimientos del moyanismo causarían progresivamente

resquemores en el seno del kirchnerismo, los cuales llegaron a su máximo punto de tensión durante el Acto por la Lealtad Peronista<sup>115</sup> convocado por la CGT con la consigna “La Hora de los Trabajadores” en el que la presidenta CFK y Moyano se enfrentaron: “Compañero Moyano, usted que anda pidiendo un trabajador para Presidente le digo que trabajo desde los 18 años”, respondió CFK ante las palabras previas del dirigente: “Los trabajadores tenemos que dejar de ser un instrumento de presión para ser un instrumento de poder! (...) Tenemos que concientizar políticamente a los trabajadores, para poder tener a un trabajador en la Casa de Gobierno” (La Nación, 16 de octubre, 2010). Algunos autores, como Natalucci (2015b) y Schipiani (2012) interpretaron lo acontecido en este espacio como expresión del intento de la CGT moyanista por politizar a las organizaciones sindicales con el objeto de desafiar la conducción política del kirchnerismo. En esta misma línea, coincidimos en señalar que la activación de una LRP partidaria en dos frentes (al interior del FPV/PJ y por fuera de éste) generó una variedad de tensiones, tanto hacia el interior del gobierno nacional, como del partido gobernante, así como dentro del espacio sindical y entre la UIA y el gobierno en la medida en que la emergencia de dichas organizaciones políticas moyanistas podrían significar una amenaza para garantizar una estabilidad política y económica.

Estas organizaciones nuevas mostraron un relativo dinamismo entre 2010 y 2010. Como sostiene Natalucci (2013), dos grandes intervenciones en el espacio público (durante la marcha del 24 de Marzo, en conmemoración a la dictadura militar del '76 y en el territorio al procurar vincularse con organizaciones de jóvenes como La Cámpora) dieron la pauta de las expectativas de ampliar su horizonte político. Esto no era contradictorio, desde el punto de vista de este sindicalismo, con la activación de las LRP corporativa y parlamentaria a través de las cuales procuraban ser reconocidos al interior del Estado (como aparato), sistema político y gobierno. Sin embargo, esta procura de “salto a la política” a través de estas organizaciones se desvaneció prontamente por las crecientes

---

<sup>115</sup> Discursos pronunciados durante el Acto por la Lealtad Peronista el 14 de octubre de 2010 en el estadio de River. <https://www.youtube.com/watch?v=qoTnUlsB6-c>. Último acceso: 20 de septiembre, 2016.

diferencias entre el kirchnerismo y el sindicalismo y la ruptura de la CGT en 2012 (Natalucci, 2016).

#### **IV. VII. Intereses sectoriales y conflictividad: del inicial esquema de gobernabilidad al nuevo ciclo de movilización social.**

Si el régimen de representación política configurado entre los gremios del transporte y los gobiernos kirchneristas ha atravesado distintas fluctuaciones a raíz de la articulación y desplazamiento de distintas lógicas de representación política, se puede afirmar que hubo un patrón estable respecto al modo en que el kirchnerismo gestionó los intereses/demandas sectoriales de este sector hasta el año 2012. Dicho patrón se basó, en lo fundamental, en dos aspectos: a) la intervención estatal en conflictos intersindicales por “encuadramiento sindical” y b) en la regulación y distribución de subsidios a través del los cuales se pudo construir un esquema de gobernabilidad que mantuvo las tarifas del transporte congeladas hasta el año 2012. Por supuesto, son varios los puntos sobre los que se sustentó dicho “esquema de gobernabilidad” (aumentos salariales, jubilaciones, aumento de la formalidad en el sector de transporte, etc.) pero aquí escogemos sólo estos dos por considerar que expresan nítidamente el modo en que el terreno estatal propició la articulación entre el gobierno y esta fuerza social así como la forma en que la intervención gubernamental produjo un fortalecimiento sindical y una reinstitución de la representación política que paradójicamente luego contribuiría a debilitar la legitimidad socio-política del gobierno nacional. A continuación, analizaremos brevemente estos dos aspectos para después situar la dinámica de conflictividad social activada durante el período bajo, radicalizada a partir de la ruptura de la articulación CGT moyanista y gobierno kirchnerista.

a.

La estrategia llevada adelante por Camioneros por el reencuadramiento sindical de los trabajadores, es decir, lograr que los trabajadores de un sector de actividad económica pasen a ser representados por otro gremio, no fue inédita. El número de afiliados a un sindicato constituye la fuente de un sinnúmero de recursos económicos, desde los obtenidos por las “cuotas sindicales” que todo

trabajador afiliado debe pagar al sindicato, hasta contribuciones por parte de los empresarios y recursos por obra social que distribuye el Estado (Pontoni, 2013). Asimismo, del número de afiliados a una Federación depende su reconocimiento a través de la otorgación de la personería gremial.

Esta estrategia de encuadramiento sindical constituye según Benés y Fernández Milmanda (2012) la tercera fase de estrategia de “expansión horizontal” en la que incurrió el gremio Camioneros y promovida por el propio gobierno. La primera fase se desplegó durante la década del ochenta basada en incorporar trabajadores “nuevos” provenientes de las actividades o empresas privatizadas, como fue el caso del transporte de caudales y de recolección de residuos y la segunda durante la década del noventa con las consiguientes privatizaciones, especialmente el correo, cuyos trabajadores (no sólo camioneros/choferes, sino todas las categorías ocupacional<sup>116</sup>) sin representación gremial previa fueron incorporados al convenio colectivo de Camioneros. Con esta inclusión, el gremio aumentó 20.000 afiliados más (op. Cit., 2012; Delfino y Martín, 2008). Benes y Fernández (2012) sostienen que esta estrategia fue el resultado de la imposibilidad de continuar incorporando más trabajadores “nuevos”, aquellos provenientes de las empresas privatizadas.

La resolución 144 del año 2003 firmada por el gobierno nacional convalidaba la reforma del Estatuto del Sindicato de Camioneros de Buenos Aires para que desde ese momento el gremio incluyera la actividad de logística (trabajadores encargados de cargar y descargar camiones y de los depósitos de la mercadería): “como resultado, se estima que durante el periodo 2003-2007, esta estrategia le permitió al sindicato de camioneros incorporar alrededor de 22.800 nuevos trabajadores” (op. Cit., 2012: 43) provenientes especialmente del sector de comercio y correo, lo cual se traduce, en términos de recursos económicos, en cuatro millones de pesos más por mes para el gremio (La Nación, 15 de julio, 2007). Sin embargo, un ex ministro de Estado del gobierno de Cristina Fernández

---

<sup>116</sup> Estos trabajadores “eran afiliados a comercio y después Moyano se los fue quitando, valga la expresión, porque decía que la logística y el transporte era de ellos. Entonces metieron la palabra ‘caminantes’ en el estatuto, que era el cartero: camioneros caminantes” (Azpiazu et al., 2009: 34).

sostuvo que la falta de trabajadores no agremiados no era una razón suficiente – aducida por el “moyanismo”- para activar esos conflictos por los encuadramientos:

en vez de salir a buscar los trabajadores que aún no tenían representación, Moyano se metió con los que estaban adentro (del modelo sindical) y eso generó mucho descontento con su conducción (...) Está bien que había que revisar una situación por la cual en los noventa muchos trabajadores habían sido “conveniados” en Comercio y UOCRA. Pero Moyano abusó de esa situación (...) volver a un sindicato por oficio y no por actividad, eso fue lo que quiso” (entrevista a ex Ministro, código A1).

La representación gremial de una gran cantidad de trabajadores que se regían por los convenios de Comercio y UOCRA durante los años noventa desafió a Camioneros a disputar su representación<sup>117</sup>. Esto constituyó un legado del modelo sindical argentino que el Estado nunca modificó. Este “problema” heredado de las décadas previas se recrudeció aún más durante el gobierno kirchnerista. La decisión de firmar la citada resolución, acompañada con la aquiescencia gubernamental a los métodos empleados por Camioneros catalogados como violentos y extorsivos por gran parte de la dirigencia gremial de aquellos sindicatos afectados por la estrategia de encuadramiento, especialmente Comercio<sup>118</sup>, fortaleció al gremio de trabajadores de Camioneros.

Por otro lado, el gobierno aparentaba dejar la batalla intersindical librada a los propios sindicatos, colocándose como un árbitro de la disputa entre éstos. Lo cierto es que la mayoría de las veces intervino, vía el Ministerio de Trabajo, a favor de Moyano. Esto provocó un progresivo y punzante malestar que comenzó a caracterizar a buena parte de la dirigencia gremial nacional contra Camioneros,

---

<sup>117</sup> En 1997, el Estatuto de la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios permitía –con la aprobación del Ministerio de Trabajo- integrar a más de 100 organizaciones sindicales bajo su mando. Muchas de esas organizaciones pertenecían a la Federación de Camioneros, como los trabajadores de la empresa Celsur. Esa situación no se modificó, lo cual “habilitó” a Moyano a implementar similar estrategia de “reclutamiento” de trabajadores para sus filas (La Nación, 15 de julio, 2007).

<sup>118</sup> Información extraída de la conversación informal entablada con dos dirigentes de la FAECYS en marzo de 2016. Los dirigentes solicitaron resguardar su anonimato. Además, ver notas Página 12, 13 de septiembre, 2007.

especialmente la figura de Moyano. En ese contexto, el fortalecimiento de este sector retornó como un efecto de boomerang al gobierno quien tuvo que gestionar las tensiones con otros nucleamientos sindicales a raíz del empoderamiento de Moyano.

La incorporación política de Camioneros al gobierno provocó una serie de tensiones con otros sindicatos debido a las estrategias del gremio para reclutar más trabajadores de otros sectores, como comercio, logística y caudales bajo su órbita gremial<sup>119</sup>. Dichas iniciativas gremiales se tradujeron en bloqueos a los comercios, especialmente a las grandes cadenas de supermercado (Carrefour, Wall-Mart, Disco, Vital) para impedir la distribución de mercadería y movilizaciones. El primer conflicto por encuadramiento sindical comenzó con la empresa Carrefour en el que el gobierno nacional dictaminó a favor de Moyano y sentaría un precedente en el modo gubernamental de gestionar esta cuestión. Durante los años sucesivos, los conflictos con otros supermercados fueron resueltos también desde la fuerza gobernante derivando el trámite a la comisión de arbitraje de conflicto de la CGT que, evidentemente, siempre fallaría a favor de Camioneros. El líder de Comercio (A. Cavalieri) solicitó varias reuniones con el presidente NK para zanjar estos conflictos y denunciar los métodos utilizados por Moyano pero nunca hubo una respuesta favorable por parte del gobierno (La Nación, 15 de julio, 2007; entrevista dirigente del gremio de Comercio, código A2).

Los convenios de los distintos sectores son muy diferentes en cuanto a condiciones salariales y laborales negociadas con las empresas. Camioneros ha logrado a lo largo de los años obtener mejores convenios, revistiendo los trabajadores de este sindicato uno de los salarios más altos del sector privado. Según la Ley del Estatuto de los Trabajadores, debe aplicarse la norma más favorable para el trabajador. Ese artículo es el argumento al que tanto Camioneros como la Justicia (cuando ha fallado a favor de este gremio) y el Ministerio de Trabajo acudieron para terciar la disputa intersindical (entrevista a Hugo Moyano,

---

<sup>119</sup> Hasta 1999, la sub-rama logística no formaba parte de la nomenclatura de la Federación. Recién en ese año es cuando la logística se incorpora como otra actividad asociada al transporte, que va más allá del traslado de mercadería y se refiere a la distribución y almacenamiento

Página 12, 22 de octubre, 2003)<sup>120</sup>. Asimismo, durante los diversos conflictos intersindicales por el encuadramiento gremial, Moyano tendió a inscribir la disputa en un discurso de corte nacional y popular, en sintonía con el proyecto del kirchnerismo que de ese modo también interpelaba a este sector del sindicalismo: “esto no es una pelea de encuadramiento gremial sino entre dos modelos: la globalización y el neoliberalismo, iniciado por Menem y hoy representado por Carrefour y Cavalieri. Y el modelo de la identidad nacional y respeto a la dignidad del hombre, que encarna Kirchner y que nosotros defendemos” (entrevista a Moyano, Página 12, 22 de octubre, 2003). Por el contrario, la dirigencia de gremios como los mercantiles siempre argumentaron que se debía fallar a partir de la cláusula que reglamenta que los trabajadores deben regirse por el convenio de la actividad principal de la empresa. En ese sentido, habría una tensión entre distintos artículos de la jurisprudencia en materia laboral “el gobierno tiene que laudar de acuerdo con el derecho. No de acuerdo con la fuerza o la impericia de Moyano. Yo he tenido conflictos con muchos gremios. Y he agotado la vía institucional y del derecho. Y cuando me dijeron que no, fui a la Justicia. Y recién si la Justicia me dice que no, me movilicé” (entrevista a Cavalieri, Página 12, 22 de octubre, 2003). En efecto, durante esos días en que se disputaba el encuadramiento de los trabajadores del supermercado Carrefour, el gremio mercantil realizó una movilización hacia la Casa de Gobierno para reclamar que éste interceda a su favor (Página 12, 23 de octubre, 2003). Por lo general, el gobierno nacional apoyó vía el Ministerio de Trabajo las resoluciones de la Justicia, lo cual era una forma de legitimar la presión de Moyano para reclutar trabajadores. Como señala Etchemendy (2011), esto provocó que sindicatos que otrora no habían acudido a prácticas sindicales combativas, como los de Comercio, se vuelvan más confrontativos.

b.

El esquema de subsidios a las empresas y sindicatos de transporte ha sido una política constante desde los inicios de las gestiones kirchneristas a través del

---

<sup>120</sup> El artículo 3.3 estipula que “los conflictos originados entre los preceptos de dos o más normas laborales, tanto estatales como pactadas, que deberán respetar en todo caso los mínimos de derecho necesario, se resolverán mediante la aplicación de lo más favorable para el trabajador apreciado en su conjunto, y en cómputo anual, respecto de los conceptos cuantificables”.



cual obtuvieron una relativa “pax social” por medio del congelamiento de las tarifas del transporte. Este eje también será una pieza clave en los casos de Bolivia y Ecuador para el afianzamiento de la alianza entre los gobiernos y los transportistas, y al mismo tiempo, la obtención de legitimidad social por parte de diversos sectores sociales. Como sostienen Castro y Szenkman (2012), la eficiencia económica y la inclusión social son dos de los argumentos mayormente empleados por las gestiones políticas para implementar esquemas de subsidios al transporte, área estratégicamente sensible cuya ineficiente gestión puede acarrear severos costos políticos. Como vimos en las páginas anteriores, si bien el ex Presidente NK procuró conservar cierto margen de autonomía estatal para aplicar los esquemas de subsidios al sector, la injerencia de los gremios de transporte a través de su participación en los cargos institucionales recortó dicho margen. La victoria presidencial de CFK en octubre de 2007 había generado dudas entre el movimiento sindical liderado por Moyano respecto a la política económica que implementaría la nueva mandataria, especialmente vinculado al tema de los subsidios al transporte. El anuncio por parte de CFK de la continuidad de De Vido, que para ese entonces controlaba el área de transporte como Ministro de Planificación tranquilizó al moyanismo. En efecto, buena parte de su continuidad se explica por la presión que supo ejercer Moyano durante los meses de campaña para que así fuera dado que el por entonces Ministro de Planificación era el nexo y garante del vínculo con Kirchner (entrevista a ex Ministro, código A1; La Nación, 9 de diciembre, 2007).

El esquema de subsidios al transporte terrestre no fue una medida económica inédita. Todos los gobiernos con anterioridad al kirchnerismo ya habían otorgado una suma considerable al área de transporte de modo sistemático, incluso durante el ciclo menemista de desinversión de los servicios públicos (Pontoni, 2013). A mediados de 2002, en medio de los efectos de la devaluación, el descenso de la demanda y el aumento de los costos generales (mantenimiento, gasolina, etc.) (ASAP, 2014), las empresas de colectivos en todos los niveles jurisdiccionales reclamaron al gobierno de Duhalde el otorgamiento de distintos subsidios. Éste cedió a cambio del consentimiento por parte de las empresas de mantener estables las tarifas de los servicios (Muscatelli, 2006, ASAP, 2014).

También se consensuó un precio diferencial para las empresas ferroviarias y de autotransporte (Kralich, 2007). Entre 2005 y 2011, los subsidios aumentaron exponencialmente del 0,2% del PBI al 1,5 (ASAP, 2014). Los fondos destinados al transporte (a los sindicatos y empresas) comenzaron a superar a aquellos destinados a infraestructura a partir del año 2006.<sup>121</sup> Este esquema de subsidios permitió garantizar una relativa estabilidad de precios en el sector de transporte y por lo tanto, contener el reclamo de aumentos salariales.

En palabras de un ex Ministro de CFK, “hay una reactivación del transporte en 2003, que recibió muchos subsidios, no sólo las empresas sino también la UTA. Todos los trabajadores de larga distancia recibían REPRO. No solo transporte terrestre de pasajeros sino también los aeronáuticos” (entrevista código A1). El REPRO fue el programa de “Recuperación Productiva” que implementó el gobierno de CFK desde el año 2009 que consistía en un subsidio otorgado directamente a las empresas que se declararan en crisis para evitar despidos o suspensiones. El subsidio consistía en 2000 pesos por trabajador (aproximadamente 203 dólares). Las de transporte de colectivos fueron las que mayor cantidad de subsidios de este tipo recibieron (La Nación, 27 de agosto, 2014; 6 de octubre, 2014). En el otorgamiento de los subsidios también participaban los gremios cuya intervención era determinante porque “cada empresa que se declare en estado de crisis y que aspire a obtener el auxilio financiero que distribuye el Ministerio de Trabajo deberá presentar, entre una serie de requisitos, la conformidad de la asociación sindical que represente a sus trabajadores. Es decir, deberá primar un trato de antemano entre el empleador y el sindicato” (La Nación, 15 de enero, 2015).

Sin embargo, a partir de 2012, la estrategia gubernamental de CFK, en sintonía con la morigeración de las LRP, se modifica. Los fondos destinados al sector de transporte comienzan a descender y dicha proporción pasó a destinarse al sector de energía. Los subsidios al transporte redujeron su participación en el gasto público total de la Administración Pública Nacional de 6,9% en 2011 a 4,2% en 2013. No obstante esa disminución, los subsidios al transporte seguían

---

<sup>121</sup> Ver la investigación de Pontoni (2013) donde se explica detalladamente la forma en que estos subsidios fueron implementados y sus efectos en el plano sindical.

representaban para el año 2013 un alto porcentaje (28%) de la totalidad de subsidios de la administración pública (en 2011, representaba el 40%), siendo el sector del transporte automotor de pasajeros el que concentra el mayor porcentaje para el año 2013 (el 70% del total de subsidios al transporte, cifra que aumentó progresivamente desde 2006 en adelante). Como contrapartida del vigoroso esquema de subsidios, las empresas se comprometieron a no aumentar las tarifas de los pasajes. Sin embargo, tal como demuestran varios estudios, la calidad del servicio de transporte ofrecido no mejoró pese a la voluminosa masa de transferencias que recibieron. Según Barbero et al. (2011), las empresas tienen menos incentivos para mejorar la calidad de los servicios que prestan: “entre 2003 y 2010, disminuyó la cobertura, medida por la cantidad de vehículos por kilómetro recorrido, y se redujo la oferta al disminuir la cantidad total de asientos. Como contraparte, la calidad del servicio se deterioró: aumentó la cantidad de pasajeros por vehículo y la antigüedad del parque automotor (2012) (citado en ASAP, 2014, p. 23).

La disminución del subsidio al transporte reflejó un cambio gradual que el gobierno de CFK comenzó a implementar en relación a la política de subsidios. Se mejoraron los criterios de eficiencia y equidad en su asignación: “este giro de política tuvo tres ejes centrales: (a) la generalización de la tarjeta inteligente SUBE, (b) la implementación de un mecanismo de tarifas segmentadas por categorías generales de pasajeros, y (c) una suba gradual del costo del boleto del transporte público automotor y los ferrocarriles de pasajeros del AMBA” (ASAP, 2014, p. 26).

Como era de esperar, la reducción de los subsidios para el año 2013 provocó ciertas tensiones con los gremios de transporte, especialmente con la UTA. Según algunas estimaciones, alrededor de 20.000 puestos de trabajos en el sector del transporte de pasajeros de larga distancia se perderían tras la eliminación del subsidios al combustible y la pérdida de ganancias de las empresas que fue un efecto directo de la ruptura de Moyano con el gobierno nacional (ASAP, 2014; La Nación, 16 de mayo, 2014). Pese a este malestar, la UTA, ahora liderada por Roberto Fernández quien se colocaba en la oposición a Moyano, evitó presentar el conflicto como un enfrentamiento al gobierno nacional. Sin embargo, otros

conflictos protagonizados por este gremio estallarían a raíz del reclamo de mayores aumentos salariales a partir de 2014. La negociación con las empresas de transporte había fracasado y el gremio reclamaba al gobierno nacional su intervención para destrabar la negociación. Sin embargo, la solución fue una mayor intervención estatal en el sector a través de la inyección de mayores subsidios directos a las empresas. El 65% de lo que las empresas requerían para conceder los aumentos fue cubierto por los recursos estatales. Esto benefició a 20 mil choferes y al mismo tiempo benefició a las empresas con las cuales el gobierno se comprometió a discutir el refinanciamiento de sus deudas impositivas, recibir otros tipos de subsidios y autorizaciones para aumentar tarifas. Con esta decisión, el gobierno nacional tuvo que volver a implementar este tipo de subsidios que había eliminado en el año 2012 como parte de su “nueva” política de reestructuración de los esquemas de subsidios (Página 12, 14 de julio, 2014; La Nación, 15 de julio, 2014). La tarifa del pasaje de colectivo para el área bonaerense y de la ciudad de Buenos Aires aumentó por segunda vez en dos años (La Nación, 19 de diciembre, 2012; 27 de diciembre, 2015; 1 de enero, 2014), evidenciando una clara derrota de la política de transporte así como un resquebrajamiento del esquema de gobernabilidad y del régimen de representación política que desde 2003 en adelante había apaciguado los eventuales conflictos con este sector. Si entre 2001 y 2007 la tarifa de los pasajes se mantuvo constante, será a partir de 2012 que aumentará progresivamente aunque implementando la tarifa social a través de la cual quedan exentos de los aumentos los estudiantes, jubilados, personal doméstico y ex combatientes.

Los efectos de los diversos micro-conflictos sociales suscitados a raíz de esta fluctuante política de subsidios se acrecentaron en el marco de un contexto político en que los gremios del transporte iniciaron un nuevo ciclo de movilización contra el gobierno kirchnerista. La ruptura de Moyano con el gobierno había traído aparejada también la ruptura de la CATT en dos vertientes: la corriente moyanista, opuesta al kirchnerismo, y la vertiente liderada por Omar Viviani, dirigente de los taxistas, que seguirá alienada con el gobierno nacional (entrevista a ex Ministro, código A1, La Nación, 13 de diciembre, 2011). Será la vertiente moyanista, la que desde 2013 convocará y realizará los paros generales más masivos desde el inicio

del kirchnerismo.

Si desde 2003 hasta 2011 los gobiernos kirchneristas no habían tenido que enfrentar ninguna huelga nacional convocada por los transportistas, a partir de 2012 este escenario se modifica rotundamente. Hay que mencionar que la conflictividad social asociada al sector de transporte siempre se mantuvo en niveles altos. Según una investigación sobre Camioneros (Pontoni, 2013), este tipo de conflictos se ubicó en cuarto lugar durante el período 2006-2011, luego de los conflictos en el ámbito de la administración pública, la educación y la salud (Pontoni, 2013). Si entre los años 2007 y 2009, el número de conflictos con paro protagonizados por gremios del transporte se encontraba por debajo de los 100 por año, a partir de 2010 dicha cifra asciende progresivamente, registrándose en el 2014, 180 conflictos de ese tipo, llegando a ser la cifra más alta durante el período 2006-2014<sup>122</sup>. Una de las estrategias utilizadas por Camioneros fue presentar las acciones conflictivas en el espacio público como si expresaran reclamos hacia otros actores sindicales (por encuadramiento sindical, por ejemplo) o hacia los empresarios, excluyendo al gobierno como adversario de las contiendas. Además, gran parte de los conflictos de envergadura protagonizados por el sindicato de Camioneros contra empresas supermercadistas fueron liderados por Pablo Moyano, hijo del líder sindical, lo cual inmunizaba a éste, o al menos eso procuraban, de cualquier “amenaza” por parte del gobierno nacional de hacer tambalear el vínculo político.

Sin embargo, de modo inédito en lo que respecta al ciclo kirchnerista, desde la ruptura del moyanismo con el proyecto liderado por CFK en el año 2012, diversos paros nacionales y movilizaciones fueron protagonizados por la CGT opositora. Si bien este nuevo ciclo de movilización social expresó la acumulación de demandas sectoriales que durante las dos primeras presidencias kirchneristas no pudieron canalizarse (como la clásica reivindicación del aumento del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias), también dio cuenta de un

---

<sup>122</sup> Estas cifras fueron extraídas de la base de datos elaborada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo. Último acceso: 15 de septiembre, 2016.

enfrentamiento político que fraguó la dinámica post-2012. A partir de ese momento, reclamos contra la “criminalización de la protesta social” que estaría llevando a cabo el kirchnerismo, la inseguridad social, las asignaciones familiares y el “estilo golpista y soberbio de la presidenta” serían ejes de la conflictividad social, como durante el paro realizado del 20 de Noviembre de 2012<sup>123</sup>. Por otro lado, a partir de 2013 emerge un tipo de demanda novedoso asociado a este nucleamiento sindical.

Un aspecto peculiar del pliego de reivindicaciones gremiales de los trabajadores del transporte fue que a lo largo del período bajo estudio han estado vinculadas (al punto de confundirse) con las demandas del movimiento sindical general liderado por Moyano. Es evidente que esto responde a que en el caso argentino el máximo dirigente de la Confederación con la que el gobierno conformó se articuló también es el líder de uno de los sindicatos de transporte más poderosos, como es Camioneros. Sin embargo, es interesante reparar en que teniendo una Confederación propia (CATT), el transporte organizado no haya podido construir una agenda particular que no quede diluida en una agenda gremial más amplia<sup>124</sup>. Esto será posible recién en 2013 cuando se produce la ruptura de la CATT en dos vertientes a raíz del quiebre de la articulación política de la CGT moyanista con el gobierno de CFK y de la fractura de la CGT<sup>125</sup>. La emergencia de una fracción de la CATT liderada por el propio Moyano y otra vertiente liderada por Viviani (dirigente de los taxistas y alienada con CFK) expresaría, ahora sí, una agenda sectorial propia (entrevista a ex Ministro, código A1, La Nación, 13 de diciembre, 2011). La primera procuró establecer una estrategia autónoma bajo la órbita de la CATT de la mano de Moyano quien se cobijó en dicha Confederación cuando en 2012 perdió al apoyo del movimiento

---

<sup>123</sup> De esta forma fue como conceptualizaron las organizaciones sindicales sus los reclamos (La Nación, 21 y 22 de junio, 2012, Página 12, 28 de junio, 2012) y el 10 de abril de 2014 (La Nación, 10 de abril, 2014)

<sup>124</sup> Sintomático de la falta de un programa propio es el déficit de la temática del transporte abordada en los debates legislativos durante los últimos dos años en el congreso nacional, cuando sólo el 1% de los proyectos legislativos o leyes aprobadas involucraron la cuestión del transporte (Zapata, 2013).

<sup>125</sup> En 2010, la CTA se había fracturado en dos: CTA “autónoma” liderada por Pablo Miceli y la CTA “oficialista” liderada por Hugo Yasky. Respecto a la CGT, ésta se fracturó en 2012 quedando tres centrales: Azopardo (en la oposición al kirchnerismo, liderada por Moyano), Alsina (oficialista, liderada por Caló) y Azul y Blanca (liderado por Barrionuevo).

sindical para seguir al frente de la CGT. En estos últimos paros y movilizaciones convocados por Moyano apareció con fuerza el reclamo por una Ley Federal de Transporte que ordene y regula la actividad (que en los casos de Bolivia y Ecuador será el eje del vínculo transportistas-gobiernos).

\*\*\*

La construcción pública de las demandas y el ritmo de la conflictividad social ligada al sector de transporte estuvieron claramente atados a la dinámica política. Los paros generales convocados por la vertiente moyanista desde 2012 hubieran parecido incoherentes (en términos estratégicos e incluso desde una dimensión de “proyecto”) durante el ciclo en que la articulación transportistas-gobierno fluía a través de un robusto régimen de representación (en el cual la LRP corporativa fue prominente a lo largo de todo el período) que otorgaba distintos espacios de participación a los sindicatos así como al gobierno capacidades para avanzar en un proyecto político superador del neoliberalismo. Asimismo, la activación de conflictos sociales de envergadura desde 2012 clarificaron que el modo en que el terreno estatal había configurado la representación política con esta fuerza social mostraba también las “vulnerabilidades socialmente estructuradas” (Jessop, 2014) que lo atravesaban.

El modo en que el esquema estatal de subsidios para el transporte continuó definiéndose e implementándose puso de manifiesto la fuerza de los resultados de las luchas sociales de los transportistas de las décadas previas. Esa política fue heredada por el kirchnerismo y en el marco de una progresiva ampliación de la articulación con la CGT moyanista (bajo la cual estaban los gremios de transporte) el gobierno optó por continuarla, mientras la holgura económica se lo permitió, para otorgar ciertas concesiones “apropiadas” con las articulaciones políticas establecidas. Así, la apertura de distintas lógicas de representación política que abrieron espacios a estas organizaciones para controlar ese tramo de la política pública fue una señal del peso de dicho legado. Por otro lado, la construcción de un régimen de representación política (RRP) vigoroso que reconoció y contuvo a los sindicatos de transporte y los incluyó al proyecto político no permitió,

paradójicamente, modificar la política estatal de transporte, que, en buena parte, también constituyó una herencia neoliberal. Dicha política había fortalecido enormemente al sector del transporte terrestre y a sus gremios, en detrimento de otras modalidades de transporte como el ferroviario. De esta forma, además de los efectos que el RRP tuvo sobre el reforzamiento del poder sindical, la inercia estatal y el modo en que el gobierno kirchnerista tramitó las demandas sociales de esta fuerza social hasta 2012 (encuadramiento, paritarias, obras sociales, subsidios, etc.) la potenciaron aún más. Cuando el gobierno de CFK decidió intervenir “ofensivamente” en ambos niveles (representación política y capacidades estatales), la articulación política que parecía infranqueable se desplomó.



## **CAPÍTULO V.**

### **De la “democracia pactada” y de mercado a la hegemonía postneoliberal del MAS en Bolivia.**

En este capítulo presentamos los principales rasgos del proceso de cambio político liderado por Evo Morales Ayma en Bolivia desde diciembre de 2005 hasta 2014. Para ello, primero delineamos los antecedentes contextuales que dieron paso a la llegada al poder político del Movimiento al Socialismo (MAS). Se hará hincapié en la crisis del modelo neoliberal y del sistema político basado en la “democracia pactada” establecidos en Bolivia desde la década del ochenta así como en la conflictividad socio-política que fraguó las condiciones para el retorno político de la izquierda al país luego de la fallida experiencia de la Unidad Democrática y Popular (UDP)<sup>126</sup> de 1982. En la segunda sección, analizamos las condiciones que dieron paso a la emergencia del MAS-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) y su progresiva influencia a nivel nacional, bajo el liderazgo de Evo Morales, hasta llegar mediante elecciones a ocupar la Presidencia de Bolivia. Por último, en la tercera sección, presentamos las principales dimensiones del proyecto político liderado por Morales una vez en el poder político nacional desde 2006. Haremos especial énfasis en los siguientes aspectos: lineamientos principales del modelo de desarrollo, la matriz de derechos constitucionalizada para ampliar y profundizar la democracia y los patrones principales de vinculación entre el Estado y las distintas expresiones de la sociedad, basados, en lo fundamental en la clásica “corporativización” del sistema político que caracterizó al país durante décadas.

Este repaso proveerá algunos elementos para comprender, en el siguiente capítulo, el tipo de vínculo que el gobierno del MAS pudo establecer con una fuerza social que si bien no forma parte del entramado de organizaciones que conforman orgánicamente el MAS, sí puede identificarse como un actor social que, con vicisitudes y desplazamientos a lo largo de los años bajo estudio, ha tejido una

---

<sup>126</sup> La UDP estuvo conformada inicialmente por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda, el Partido Comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

alianza política estratégica con éste: son los transportistas sindicalizados, sector urbano-popular que forma parte del mundo plebeyo y que desde décadas revisten organizaciones diseminadas por todo el territorio.

## **V.I. “Democracia pactada” y de mercado.**

La historia de la sociedad boliviana de las últimas décadas así como su configuración política no pueden comprenderse sino en su referencia a la revolución de 1952 de la mano de Víctor Paz Estenssoro, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)<sup>127</sup>. Desde ese momento se abrió un período nuevo en el país a partir del cual se comenzaron a sentar las bases para la construcción del Estado nacional (Lazarte, 2003). La nacionalización de las principales empresas mineras<sup>128</sup>, la institucionalización del sufragio universal, la reforma agraria y la centralidad del Estado –el “Estado del 52”, tal como se denominó– en tanto agente del desarrollo fueron los principales aspectos que modificaron no sólo la estructura económica sino también las pautas de interacción y de los procesos políticos (Tapia, 2008; Kohl y Farthing, 2007). Sin embargo, muchos coinciden en que el proyecto del ‘52 consistió en la creación de un modelo de desarrollo capitalista “de Estado” sin contenido de emancipación social (Rendón Corona, 2013). Asimismo, se acuerda en que la construcción estatal, durante décadas, lejos estuvo de corresponderse con la heterogénea composición social y étnica de la sociedad boliviana (Zegada, 2008) o con lo que René Zavaleta ha denominado “abigarramiento social”<sup>129</sup>, quedando inconcluso su tarea de quebrar el carácter colonial basado en un régimen racializado.

La Revolución del ‘52 estuvo liderada por el MNR en una forma de co-

---

<sup>127</sup> El MNR comenzó a adquirir mayor gravitación años previos a la Revolución que comandaría, conjuntamente con la Central Obrera Boliviana. Este partido era policlasista, con una ideología anti-oligárquica y aglutinaba a los sectores populares, especialmente obreros.

<sup>128</sup> La estatal Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) tendría desde entonces a cargo la explotación hasta su privatización en 1985 cuando paradójicamente el propio Paz Estenssoro en su cuarta presidencia decidió privatizarlas.

<sup>129</sup> Esta idea se refiere a la superposición de diversos tipos de sociedad, de tiempos históricos y sociales y civilizaciones que establecen relaciones de dominación unas sobre otras, provocando una sociedad multisocietal pero con un Estado nacional monocultural y monosocietal.

gobierno junto a la Central Obrera Boliviana (COB)<sup>130</sup>. Esto significaba que la COB tenía participación directa en el gobierno (aunque en calidad de minoría), tenía derecho a nombrar a cuatro ministros obreros y a vetar la política minera del gobierno. La modalidad política del cogobierno sentó las bases para la configuración de una matriz socio-política de tipo corporativa a través de la cual las fuerzas sociales organizadas, especialmente los trabajadores, tenían una participación directa en el ejercicio del poder gubernamental. Luis Tapia sostiene que desde este momento la constitución de sujetos organizados a través de lógicas corporativas sellaría las pautas normales del ejercicio del poder político y de la política hasta inicios del neoliberalismo, “relaciones entre sujetos colectivos, más que una relación entre ciudadanos individuales y Estado a través de los partidos políticos” (Tapia, 2008, p. 12). Fue durante ese momento que cobraron protagonismo los sectores campesinos y el movimiento obrero organizado. Sin embargo, algunos analistas sostienen que si bien la COB como gobierno asumió en algunas ocasiones un papel opositor que empujaba al gobierno hacia la izquierda, sus mayores logros se dieron durante la acción de la COB como opositora, por fuera del gobierno. En efecto, la Central acumularía tal fuerza en virtud de su capacidad de “articular la representación, la organización y la coordinación de la acción política de una amplia diversidad de organizaciones de trabajadores que fueron el principal conjunto de fuerzas que lucharon por la demanda de amnistía, elecciones, transición y, por lo tanto, democratización en el país” (op.cit., 2008, p. 13) durante los últimos años de la década del setenta gobernados por gobiernos militares.

Sin embargo, a principios de los años sesenta, la alianza entre el MNR y la COB se debilitaría hasta el punto de su quiebre definitivo. En ese contexto, el MNR comenzó a apoyarse en las FFAA que aparecían como el factor de equilibrio de poder aunque la COB mantuvo distintas relaciones –de enfrentamiento y de

---

<sup>130</sup> La COB, creada en 1952 en los albores de la revolución, es una organización que hasta la implantación del modelo neoliberal agrupaba a los obreros de la gran empresa de distintas ramas de la producción y articulaba a las clases trabajadoras de la ciudad y el campo. La COB estuvo encabezada tradicionalmente por los mineros. A partir de mediados de la década del ochenta, la base social de la COB se redujo a profesores, trabajadores de servicio sociales, como salud y estudiantes (García Linera, 2009), perdiendo la fuerza que había ostentado durante las décadas previas.

coalición- con aquellas (Lazarte, 1991). El golpe de Estado de 1964 inauguraría en Bolivia un ciclo de regímenes militares y de inestabilidad política hasta el año 1982. Durante esas dos décadas, los gobiernos dictatoriales tendrían distintas relaciones con la COB. Ésta, por ejemplo, convocó a una huelga general en 1970 e instigó un contra golpe de Estado que se concretaría ese año con Juan José Torres con un programa de tintes nacionalistas, a diferencia de las políticas de privatizaciones llevadas adelante durante los regímenes militares previos. Como sostiene Albó, algunos regímenes militares procurarán mantener el “Estado del 52” (de capitalismo de Estado) pero en un marco no democrático, con nulas garantías de derechos (2008).

Torres sería derrocado por otro golpe de Estado de la mano de Hugo Bánzer, quien protagonizaría una de las dictaduras más violentas de la historia boliviana al proscribir los partidos políticos, suprimir los derechos civiles e implementar un plan sistemático de desaparición de personas, como la dictadura argentina llevaría a cabo a partir de 1976. Desde 1978, ocho gobiernos militares se alternarían en el poder y continuarían con la política represiva de Bánzer. Si bien la COB estaba muy debilitada, coadyuvó a generar las condiciones para el retorno a la democracia al convocar a una huelga general en 1982 que daría paso a la elección popular de Hernán Siles Suazo.

El gobierno izquierdista de Siles Zuazo de la UDP significó la apertura de otro momento histórico. Luego de dos décadas de gobiernos militares y represivos que llegaban y se iban del poder mediante golpes de Estado, la transición a la democracia implicó, al igual que en países como Argentina, Uruguay y Chile, la necesidad de reconstruir la democracia y el sistema político con eje en los partidos políticos (desplazando a la COB así como a las FFAA) luego de años de inestabilidad política (Lazarte, 1991). Los partidos procuraron sustituir el papel desempeñado anteriormente por el sindicalismo basado en el modelo corporativista del obrero de la gran empresa (García Linera, 2009). La implantación de la democracia, no obstante, vino aparejada de un proceso de crisis

económica y social<sup>131</sup> que sofocó al gobierno de la UDP y obligó a adelantar las elecciones generales<sup>132</sup>.

La victoria de Paz Estenssoro (1985-1989) frente al ex dictador Banzer abrió un nuevo ciclo que estaría caracterizado, en lo fundamental, por dos aspectos: la instauración de una “democracia pactada” y la consolidación del modelo neoliberal. La configuración de pactos interpartidarios entre los principales partidos políticos para alternarse en el poder político –fiel a lo que propugnaban las teorías pluralistas del Estado- (MNR, Acción Democrática Nacional -ADN-, MIR) condujo a una inédita estabilidad política, logrando que todos los presidentes pudieran acabar su mandato gubernamental desde 1985 hasta el año 2002, cuando cae Jorge “Tuto” Quiroga.

Asimismo, la transición democrática adoptó la forma económica del neoliberalismo (Rendón Corona, 2013). Desde la década del ochenta todos los gobiernos, en mayor o menor medida, adoptaron un paquete de ajuste estructural. La emergencia de un Estado “neoliberal-patrimonial” (García Linera, 2009) se apoyó en el progresivo debilitamiento que el sindicalismo obrero articulado en torno a la COB había comenzado a atravesar desde la dictadura militar. La implementación del modelo neoliberal debilitó aún más a la COB y la lucha clasista menguó.

Con la presidencia de Paz Estenssoro –su cuarta presidencia en la que ideológicamente dio un giro en relación a su programa revolucionario del '52 (Albó, 2008)<sup>133</sup>- se consolidó un bloque político conformado por fracciones del

---

<sup>131</sup> Durante este período se registraron los índices más altos de conflictividad social protagonizados por sectores de las clases medias y trabajadores (Zegada, 2008).

<sup>132</sup> Cabe mencionar que los años anteriores a 1982 habían dado paso a la emergencia de organizaciones sociales ligadas a la izquierda y a la COB que durante el retorno a la democracia aprovecharían para movilizarse y conseguir conquistas, presionando constantemente al gobierno de Siles Zuazo: el Bloque Campesino Independiente que luego se llamaría Confederación, la Federación de Colonizadores, el movimiento “katarista”, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), bajo la hegemonía katarista pero con la presencia también del antiguo Bloque Campesino Independiente.

<sup>133</sup> Según Stefanoni y Do Alto (2006), Paz Estenssoro pasó de la “Revolución Nacional a la revolución conservadora inspirada en el ‘there is no alternative’ de la ‘dama de hierro’ conservadora Margaret Thatcher (2006, p. 27).

empresariado vinculadas al mercado mundial, dirigentes de las elites políticas, inversionistas extranjeros y organismos internacionales de crédito (Conaghan y Malloy, 1994). Fiel a las recetas propugnadas desde el norte (asesorado por el economista J. Sachs), dicho bloque implementó un programa de ajuste que consistió, al igual que en Argentina durante la década del noventa, en reformas de “primera y segunda generación” basadas en privatizaciones de empresas públicas flexibilización laboral, apertura comercial, descentralización, etc. Las minas del Estado, ícono de la Revolución de 1952, se cerraron a raíz de la caída en 1985 del precio del estaño, el principal recurso de exportación de Bolivia. Durante 1986, los mineros encabezaron diversas movilizaciones para evitar su cierre. La Marcha por la Vida y por la Paz que intentó impedir el desmantelamiento de COMIBOL fue neutralizada por el Ejército, modalidad de respuesta que implementarían desde ese momento los sucesivos gobiernos que procuraron desarticular el tejido social organizado (Fornillo, 2009). A partir de ese momento, los mineros perdieron fuerza política y por ende, la COB, cuya gravitación estaba dada por el poder de los mineros (según su estatuto, el secretario ejecutivo de la COB deber ser minero). Asimismo, se produjo una migración interna hacia El Alto y el Chapare, donde decidieron radicarse como productores de coca.

La firma del Decreto Supremo 21060 de 1985 expresó a cabalidad el proyecto de “modernización” que pretendían llevar a cabo las elites político-económicas. En el marco de un diagnóstico similar al elaborado en países como Argentina y Ecuador que decretaba la necesidad de reformar las instituciones, especialmente el Estado, achicándolo y minimizando sus funciones, la “Nueva Política Económica” fue la punta de lanza de este proyecto que provocó las peores consecuencias sociales y económicas para la mayoría de la población. El contenido del Decreto se puede resumir en los siguientes puntos: reducción del déficit fiscal con congelamiento de salarios, aumento del precio de la gasolina y reducción de gastos del estado; cambio real y flexible de la moneda; libre contratación y “relocalización” (despidos) de trabajadores; liberalización del mercado, libertad de precios y libre oferta y demanda.

En el próximo capítulo se observará cómo el Decreto, especialmente a partir

de los últimos dos puntos mencionados, generó las condiciones para la conformación de un sistema económico de transporte público en que el Estado no tuvo ningún tipo de intervención en materia de política y de planificación y por el contrario, quedó librado a las “fuerzas” del mercado, en un proceso de creciente mercantilización de las relaciones sociales y flexibilización de la mano de obra (Acosta, 2014). Dicha herencia durante la presidencia de Morales será parte de los obstáculos que enfrentará para reconstruir a un Estado capaz de materializar y priorizar el interés general por sobre los particulares intereses y actores sociales de presión, tanto sectores de derecha, como los comités cívicos regionales<sup>134</sup>, así como aquellos ubicados en el campo popular (indígenas-campesinos, organizaciones de trabajadores, etc.).

El programa neoliberal se efectuó en un contexto económico ya deteriorado. Durante los primeros años de la década del ochenta, el PBI había descendido enormemente, el país se encontraba endeudado con acreedores externos<sup>135</sup> y con una progresiva fuga de capitales y la inflación no dejaba de aumentar, registrándose para septiembre de 1985 una inflación de 56,51 % (Arce Catacora, 2015). Asimismo, en tan solo algunos años, la economía formal ascendía al 70% en las ciudades, estando los trabajadores en pésimas condiciones laborales (Kohl y Farthing, 2007).

Los gobiernos de Paz Zamora (1989-1993) (MIR) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) (MNR) continuaron con el programa neoliberal, iniciando una “etapa de contrademocratización” (Tapia, 2008) en la que las instituciones de la democracia representativa estarían dominadas por empresarios quienes, controlando el Parlamento, lograron aprobar una serie de medidas para instaurar definitivamente el neoliberalismo. Esto, además, provocó un cada vez mayor déficit

---

<sup>134</sup> El Comité Cívico Pro Santa Cruz, uno de los más importantes, siempre fue un bastión del derechista Partido Falange Socialista Boliviano y representante de las elites cruceñas, impulsó desde los años noventa una embestida para reclamar “derechos” autonómicos. Las demandas autonomistas fueron aprobadas en un referéndum por iniciativa ciudadana con el 70% de los votos en los cuatro departamentos que conforman la llamada Media Luna. Este frente sería uno de los que tendría que enfrentar por derecha Evo Morales durante sus períodos gubernamentales.

<sup>135</sup> Para el año 1987, el peso de la deuda externa equivalía al 99% del PBI de ese momento. Para el año 1995, dicho porcentaje se reduce al 71% y para el año 2005, a 52% (Arce Catacora, 2015).

de representación política y desprestigio de los partidos políticos para las grandes mayorías. El sistema partidario “oligopólico-burgués” (op. Cit., 2008) restringió sus “múltiples funciones democráticas sólo a la participación en procesos electorales y a la conformación y gestión de los poderes públicos, dejando de lado las funciones de mediación y representación de intereses, así como las de articulación social” (Zegada, 2008, p. 32), funciones que progresivamente irían adoptando las distintas organizaciones comunitarias, movimientos sociales e incluso ONG. Éstas comenzaron a recurrir a formas de autorepresentación y a una creciente conflictividad social en los espacios públicos.

Durante el gobierno de “Goni”, como se lo conocía a Sánchez de Lozada, se promovió una democracia de mercado en la que el papel del Estado se reducía a garantizar las condiciones para su reproducción. Las empresas más grandes que aún quedaban en manos del Estado fueron privatizadas a capitales extranjeros a raíz de la aprobación de la Ley de Capitalización que autorizaba la venta de empresas estatales de hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte, etc. El gobierno buscó que el capital transnacional invirtiera en las economías extractivistas del país, apropiándose de la renta de los recursos naturales (Villegas Quiroga, 2003).

A pesar de esta avanzada neoliberal, durante su mandato se reformó la Constitución y se declaró el Estado “multicultural y pluriétnico”<sup>136</sup> cuyo propósito era neutralizar dos tensiones permanentes en la historia del país: la disputa entre autonomía regional y gobierno centralizado, por un lado, y las disputas entre las identidades indígenas-campesinas y las elites, por otro. La nueva Constitución amplió los derechos a los indígenas (derecho al autogobierno limitado, reconocimiento de las tierras comunitarias de origen) y se ejecutó una reforma educativa y social que fortalecieron, aunque tímidamente, los derechos sociales (se introduce el carácter intercultural bilingüe en la educación).

---

<sup>136</sup> Como sostiene Stefanoni, “las elites bolivianas se apropiaron del discurso multiculturalista promovido por los organismos multilaterales de crédito y lo articularon con los postulados neoliberales en boga” (2007, p. 47).



Todos estos avances fueron posibles, en parte, dada la intervención del por entonces (primer) Vicepresidente aymara, Víctor Hugo Cárdenas, perteneciente al Movimiento Revolucionario Túpac Katari<sup>137</sup>. Asimismo, el apoyo financiero en ese entonces de organismos y ONG internacionales para programas en defensa de la ecología y los “grupos vulnerables” fue prominente (Bebbington, 1997).

Algo fundamental a resaltar es la aprobación de la Ley de Participación Popular (1995) (LPP) que sería clave para la emergencia posterior del MAS<sup>138</sup>. Esta ley transfería parte del presupuesto general y de competencias a los gobiernos municipales, creándose 311 municipios con sus respectivos concejos deliberativos. Así, se fortaleció el nivel local, especialmente los municipios rurales que hasta el momento sólo tenían una existencia formal. Esta descentralización contribuyó también a que se robusteciera el control ciudadano de la gestión pública de los gobernantes a través de los comités de vigilancia (Crabtree y Chaplin, 2013). Esto amplió los espacios de participación y del ejercicio de la ciudadanía. El gobierno pudo contener a la oposición política en la escala local y de esta forma, descentralizar el conflicto. Diferentes organizaciones, como la COB y la CSUTCB<sup>139</sup>, al principio se opusieron a la ley porque consideraban que transferiría cargas impositivas a los municipios además de que promovería la creación “desde arriba” de organizaciones paralelas susceptibles de ser controladas por el gobierno (Kohl y Farthing, 2007). Frente a estos temores, la Ley otorgó personería jurídica a las organizaciones territoriales de base (OTB) como las comunidades indígenas y los sindicatos campesinos. Además, introdujo las diputaciones uninominales lo cual permitió al movimiento campesino acceder a varios gobiernos municipales. La normativa permitió que “por la vía electoral muchos dirigentes indígenas lograran

---

<sup>137</sup> A pesar de su origen étnico aymara, las comunidades indígenas comenzarían a desconfiar del Vicepresidente por considerar que el reconocimiento “pluri-multi” era funcional a los intereses de los organismos internacionales para perpetuar el colonialismo y la dominación de clase. Dicho reconocimiento seguía anclado a una idea de lo nacional que excluía a los indios y que proponía una idea de nación homogeneizada cuyo núcleo era la clase media urbana-mestiza.

<sup>138</sup> Varios autores enfatizan en esta dimensión institucional para comprender la emergencia posterior del MAS (Van Cott, 2005). Otros, como Madrid (2013) la atribuyen a otras dimensiones, como la interpelación-retórica populista en el que el componente étnico fue fundamental.

<sup>139</sup> Esta organización social surgió del sindicalismo campesino en Cochabamba y se extiende a todo el territorio nacional luego de la Revolución del ‘52. Agrupa a nueve federaciones departamentales, además de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa. Dicha organización combina una estructura comunitaria y un discurso indianista.

acceder a instancias de representación y gestión municipal, bajo el formato de la democracia representativa” (Zegada et. al, 2011).

La LPP generó las condiciones para la emergencia del MAS. Si bien gran parte de las organizaciones tildaba de “maldita” a la normativa, Evo Morales consideró que era una oportunidad para, desde los sindicatos campesinos, dar el “salto a la política”. Así, en alianza con la Federación Departamental Única Campesina de Cochabamba creó un partido político para poder presentarse a las elecciones locales. En palabras de Albó, “sería exagerado decir que Evo es ‘hijo’ de la LPP, pero sí es correcto sostener que ésta le proporcionó un buen instrumento para catapultarse, él y su movimiento, mucho más allá” (2008, p. 52). La LPP habilitó las diputaciones uninominales, escaño que sería ganado por Morales en 1997.

El gobierno de Hugo Banzer (1997-2001) encabezó una megacoalición entre, fundamentalmente, ADN, MIR, CONDEPA, UCS Y NFR. Su programa de gobierno se sostuvo en dos pilares: el impulso al desarrollo de la pequeña empresa y la erradicación de la hoja de coca a raíz de las progresivas presiones de EEUU. Si los gobiernos anteriores habían puesto ciertas dudas y reticencias a encarar una “guerra contra la coca”<sup>140</sup>, el de Banzer se mostró decidido a ir hasta el fondo. El programa “Coca cero”, sumamente represivo, se implementó en la zona del Chapare (en el Departamento de Cochabamba), provocando un conflicto con las 50.000 familias de cocaleros. Esta política terminó por destruir las economías regionales que habían sido fortalecidas durante el primer gobierno de “Goni” (Castillo Gallardo, 2012). En ese contexto, la crisis de Argentina de fines de 1999 acrecentó las dificultades económicas en Bolivia, dado que los millones de bolivianos que vivían en el país sureño ya no podían seguir enviando las remesas que sostenían a esas comunidades. Además, el Estado ya no contaba con los recursos suficientes a raíz de la venta de la empresa petrolera estatal a las transnacionales y la deuda externa seguía aumentando. Así, para fines de 1999, el

---

<sup>140</sup> Hay que considerar que la transformación de la coca en cocaína estuvo impulsada desde el Estado durante la dictadura de Banzer (1971-1979). Se constituyó en un negocio vinculado a las FFAA, ligado a casos de corrupción y narcotráfico que se fortalecería con el gobierno también de facto de Luis García Meza (1980-1981).

país atravesó por una crisis económica y política sin precedentes.

En ese contexto de empobrecimiento social, exclusión social y étnica de las mayorías<sup>141</sup>, la sociedad boliviana, históricamente una de las más movilizadas de América Latina, comenzó a organizarse cada vez más contra el neoliberalismo y la clase política-partidaria. Al igual que en otros países de la región en el contexto de hegemonía neoliberal, como en Argentina con la irrupción del movimiento de trabajadores desocupados y en Ecuador con el primer levantamiento del movimiento indígena en 1990, Bolivia comenzó a ser un laboratorio de experiencias de movilización y lucha social. García Linera y otros analistas sostienen que la década del noventa fueron años de “acumulación de fuerzas” para luego pasar, ya en el siglo XXI, a una fase de “develamiento de la crisis” (2000), empate catastrófico (2003-2005) y de “conquista gubernamental” (2005) (García Linera, 2010 y 2012).

Ante el debilitamiento del movimiento sindical obrero a raíz de la instalación de la democracia pactada –que lo excluía de la participación formal en el gobierno- y de las políticas neoliberales orientadas a disciplinar a la fuerza de trabajo, diversas organizaciones campesinas (como los productores de coca), pueblos indígenas de las tierras bajas y organizaciones como las juntas vecinales<sup>142</sup> se fortalecieron e iniciaron un ciclo de resistencia activa contra el poder gubernamental. Dos de esas organizaciones fueron las que cumplieron un papel insoslayable: los cocaleros de los Yungas y del Chapare, de donde emergería la figura de Evo Morales, y los campesinos aymaras de La Paz (Kohl y Farthing, 2007). Sus reivindicaciones se dirigían contra la privatización de los recursos naturales, de los servicios públicos y contra la erradicación de la producción de coca. Es en ese contexto que emerge el Movimiento al Socialismo (MAS).

---

<sup>141</sup> Según el censo de 2001, el 62% de la población mayor a 15 años se autoidentificaba como indígena (INE, 2004).

<sup>142</sup> Las Juntas Vecinales surgieron al calor de la lucha por los servicios básicos desde fines de los años cincuenta. En El Alto (departamento de La Paz), ciudad predominantemente aymara de un millón de habitantes, la Federación de Juntas Vecinales ha sido un actor social gravitante y uno de los mayores representantes de los intereses de los habitantes de esa ciudad. Es una organización multidimensional (laboral, vecinal, de parentesco) en que el componente mestizo-plebeyo aparece mezclado con otros componentes de la cultura urbana. Se estima que existen alrededor de 700 juntas vecinales en El Alto (Crabtree y Chaplin, 2013).

Durante la década del ochenta, los productores de coca se fortalecieron a raíz del auge de la demanda de cocaína desde el norte. Las organizaciones locales de campesinos-productores crecieron y se empoderaron (Do Alto, 2007) y formaron sus propias Federaciones alcanzando incluso a acceder a los gobiernos municipales del Chapare después de las elecciones de 1995. La particularidad de las organizaciones campesino-indígenas se dio cuando se constituyeron en “instrumento político” –independiente de cualquier partido político tradicional– para participar de la democracia representativa, es decir, presentarse a elecciones populares para obtener espacios tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. Esto significó “la confluencia de una confederación de organizaciones campesinas, indígenas y sindicales que apuntaba a garantizar sus conquistas sociales a través de la presencia institucional y la capacidad de articulación hegemónica en el ámbito nacional” (Quiroga, 2010, p. 270).

## **V.II. Ciclo de movilización y resistencia anti-neoliberal en Bolivia.**

La “guerra del Agua” en abril de 2000 constituyó el punto de inflexión del estallido de resistencia al neoliberalismo y el inicio de un ciclo de movilización y resistencia social que derivaría en la victoria del MAS en 2005. A fines de 1999, el gobierno de Banzer vendió la empresa de agua de Cochabamba a Aguas del Tunari, controlada por la empresa transnacional Brechet. El contrato con la empresa fue negociado en secreto y otorgaba el control no sólo del sistema de agua potable de la ciudad sino de todas las aguas subterráneas (Kohl y Farthing, 2007). En ese contexto, el Comité para la Defensa de Agua y la Economía Familiar (CODAEC), conformado por organizaciones regionales y locales, los cocaleros liderados por Evo Morales y grupos de usuarios de agua, decidió iniciar bloqueos y se organizó la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida (CDAV) de la mano de activistas locales. Esto dio paso a la emergencia de un movimiento social que congregaba a campesinos, ambientalistas, grupos de vecinos y obreros que reivindicaba el derecho al agua, resistía la privatización de este bien común y otorgaba un significado emancipador a la defensa del patrimonio público, constituyéndose en una “nueva forma de agregación social flexible y multisectorial (...) que conseguía

superar el estado de precariedad organizativa y simbólica derivada de la crisis de la COB en tanto instancia articuladora de demandas sociales” (Stefanoni y Do Alto, 2006, p. 30).

La CDAV realizó varias manifestaciones y bloqueos y logró que el gobierno firmara un documento donde se comprometía a congelar las tarifas del agua por dos meses para revisar el contrato. Pasado este tiempo, el gobierno seguía sin dar respuestas. La Coordinadora decidió tomar las oficinas de la empresa y las plazas públicas. La masiva protesta urbana recrudeció el conflicto. El gobierno respondió el estado de sitio y represión brutal (Kruse, 2005). Sin embargo, luego dio marcha atrás con el contrato, logrando el movimiento social organizado la primera victoria popular contra el modelo neoliberal. Esta acción colectiva, por primera vez en décadas, no tuvo el protagonismo de la COB.

A la “guerra del agua” le sucederían más movilizaciones y bloqueos que pusieron en evidencia la capacidad organizativa de importantes sectores de la sociedad boliviana. En septiembre y octubre se desataron nuevas protestas por parte de organizaciones campesinas aymaras con un discurso étnico-nacional indígena bajo el liderazgo de Felipe Quispe, secretario de la CSUTCB<sup>143</sup>. Este discurso ya “no se trata del nacionalismo que tenía al mestizaje como horizonte sino de un nuevo nacionalismo que plantea la unidad en la diversidad e identifica a los indígenas como los mejores defensores de la nación” (Stefanoni y Do Alto, 2006, p. 32). En media de estas movilizaciones, la CDAV reivindicó públicamente la necesidad de realizar una Asamblea Constituyente<sup>144</sup> sin intermediación partidaria lo cual causó las inmediatas reacciones por parte de sectores de derecha al alegar que dicha convocatoria ponía en riesgo la institucionalidad democrática (Orellana, 2005). En 2001 el presidente renunció y lo sucedió en el cargo Jorge “Tuto”

---

<sup>143</sup> A inicios de su mandato sindical, Quispe comienza a defender una propuesta alternativa a la propuesta de Evo Morales de la creación de un instrumento político orientado a ocupar el poder estatal. Quispe decide crear su propio partido político, el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), para consolidar un proyecto indígena autónomo del Estado y de las organizaciones que procuraban acceder a él, como el MAS.

<sup>144</sup> La propuesta de llamar a una Asamblea Constituyente ya había sido lanzada por primera vez en 1990 por los indígenas del oriente pero recién adquirió un alcance nacional durante la guerra del Agua.

Quiroga, perteneciente a ADN hasta las siguientes elecciones, cuando fue elegido nuevamente “Goni”. A partir de ese momento, el escenario social se recrudeció.

El “febrero negro” se produjo a raíz de la decisión del Presidente de aumentar el impuesto al salario en un 12,5%. Tanto en La Paz, como en El Alto, se produjeron movilizaciones protagonizadas por policías, campesinos y otros trabajadores de las grandes ciudades que incluyeron saqueos y quemas de edificios públicos. Incluso los empresarios se posicionaron a favor de las movilizaciones y especialmente del MAS en contra del “impuestazo”. El saldo del conflicto fue 33 muertos y más de 200 heridos (Cabezas, 2007). El Presidente tuvo que dar marcha atrás con la medida perdiendo legitimidad social. A los pocos meses, otro conflicto derivaría en la llamada “guerra del gas”. El Presidente había negociado con México y Estados Unidos la venta de gas exportado a través de los puertos chilenos (los que habían sido arrebatados a Bolivia durante la guerra de 1879). En septiembre de 2003 estallaron un conjunto de protestas, huelgas y bloqueos en que se articularon una heterogeneidad de actores sociales alrededor de la Coordinadora de Defensa del Gas, imitando el ejemplo de la coordinadora del agua de 2000: juntas vecinales, el MAS, la COB, las Centrales Obreras Departamentales, como la de El Alto, campesinos, transportistas, estudiantes, la CSUTCB, entre otras. La represión fue brutalmente más violenta que durante la guerra del agua, dejando 67 muertos y 400 heridos. Ante este escenario de represión y de desabastecimiento de gas, el Presidente tuvo que renunciar en octubre, cediendo el cargo a su vicepresidente, el periodista Carlos Mesa. Esta situación expresó la capacidad de organización y coordinación de una multiplicidad de sectores sociales así como el núcleo alrededor del cual giraba la diversidad de demandas: control soberano de los recursos naturales, convocatoria a una Asamblea Constituyente (AC) y desmantelamiento del Estado colonial (Quiroga, 2010). Asimismo, por ese entonces tomaba cuerpo el reclamo de las organizaciones cívicas regionales por mayor descentralización de la administración pública, enarbolando la consigna de “autonomías departamentales”, especialmente en los departamentos de Santa Cruz y Tarija (Zegada, 2007)<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Cabe destacar una diferencia entre autonomía y descentralización. La primera alude a una

La renuncia de Carlos Mesa a raíz de su incapacidad para aprobar una Ley de Hidrocarburos reivindicada por el conjunto de actores sociales movilizados sellaría el ciclo de inestabilidad política y del posicionamiento de un programa político que convocaría progresivamente a más sectores. Si bien el MAS había logrado fortalecerse a raíz de la caída de Sánchez de Lozada, su gravitación política se haría más patente en las elecciones municipales de 2004. Asimismo, la crisis demostraba que pese al reconocimiento del Estado pluricultural y multinacional de hacía 10 años, éste había sido incapaz de incorporar a las diversas comunidades y organizaciones en su carácter de “otro” a la política institucional-estatal, y por ende, de absorber los conflictos, provocando lo que René Zavaleta ha denominado como “atrofia hegemónica”. Cabe destacar que para el año 2003, no sólo se asistía a una crisis de legitimidad política y social. Se registraba un 13% de desempleo y una contracción del salario de los bolivianos del 13,5 % entre 1999 y 2003. Además, si el promedio en América Latina de la diferencia entre los ingresos de los más ricos respecto a los de los pobres era de 1 a 30 para el 2004, en Bolivia dicha relación era de 1 a 90<sup>146</sup>.

### **V.III. El salto a la política: emergencia del Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblo-MAS.**

La primera Asamblea de los Pueblos Originarios realizada en 1992 se considera el punto de inicio del movimiento campesino-indígena como sujeto político. La Asamblea contenía puntos de vistas diversos. Por un lado, una postura

---

forma de descentralización política y administrativa que implica gobernarse por sí mismo mediante normas y poderes propios. La descentralización es un concepto que engloba al de autonomía y se refiere a la transferencia, desde arriba hacia abajo, de recursos y competencias a un nivel periférico o inferior al cual se le reconoce el derecho a decidir sobre esos recursos y ejecutar las competencias sin injerencia del nivel central o superior. La demanda de autonomía expresada por las organizaciones cívicas de la llamada “media luna” (Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando) es diferente a la expresada por las organizaciones indígenas. La primera demanda la posibilidad de elegir sus propias autoridades departamentales, la facultad para elaborar y aplicar sus propias normativas y administrar los recursos de forma autónoma. Mientras que la segunda tiene como objetivo la autodeterminación de los pueblos indígenas a partir del autogobierno en el sentido de decidir sobre asuntos fundamentales de acuerdo a su cultura y bajo reglas pactadas con el Estado de derecho. Para una ampliación de este tema ver Barrios, 2003; Galindo, 2006.

<sup>146</sup> Datos extraídos de CEDLA y del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia. Último acceso: 20 de mayo, 2016.

elaborada por la CSUTCB y a la que se acogían los productores de coca se basaba en la necesidad de crear un brazo político que dispute espacios al interior del sistema político representativo dada la insuficiencia de la “forma sindicato” para emprender una transformación social radical. Por otro lado, una corriente heredera del katarismo proponían la autodeterminación de los pueblos originarios para evitar subordinarse a las reglas del supuesto juego democrático del sistema representativo y del Estado colonial. Finalmente, en 1994 la tesis de los cocaleros prevalecería en el VI Congreso de la CSUTCB y en 1995, en el marco del Congreso Tierra, Territorio e Instrumento Político, se creó la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos conformada por cuatro organizaciones: la CSUTCB, la Confederación de Colonizadores (CSCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas-Bartolina Sisa. La Asamblea decidió la participación en las elecciones locales de ese mismo año a raíz de las posibilidades que ofrecía la LPP. Eso se concretó con una alianza con el partido Izquierda Unida dado que la Asamblea aún no contaba con la personería jurídica que obtendría posteriormente. En 1997 vuelven a presentarse e Izquierda Unida obtiene cuatro bancas, una de ellas para Evo Morales quien por ese entonces dirigía las seis federaciones que conformaban la Federación del Trópico de Cochabamba.<sup>147</sup>

Sin embargo, el movimiento campesino se dividió a raíz de rivalidades entre los dirigentes de las organizaciones sociales y en 1998 Morales decide crear el IPSP (Do Alto, 2007). A partir de ese entonces, el horizonte político estaría puesto en la disputa en el sistema político por la vía electoral. En las elecciones municipales el MAS logra obtener nueve alcaldías en las zonas rurales. El Movimiento emerge tanto como un movimiento político (no quisieron identificarse con los partidos políticos) así como una confederación de organizaciones sindicales, indígenas y sociales (op. Cit., 2007) con un discurso, desde sus inicios, de rechazo al neoliberalismo, traduciendo dicho rechazo en una reivindicación de “recuperación

---

<sup>147</sup> En 2002, el pronunciamiento de la Comisión de Ética del Congreso y el consenso total de los partidos políticos obligaron a Morales a dejar la banca ante la acusación de que era el responsable intelectual de la muerte de cuatro policías en Cochabamba a raíz de un violento conflicto activado por una medida adoptada por el Presidente Sánchez de Lozada orientada a cerrar mercados de acopio de coca.



del control estatal de algunas áreas estratégicas de la economía, como los recursos naturales y servicios públicos” (Stefanoni y Do Alto, 2006, p. 69)<sup>148</sup>. Las fuentes ideológicas del IPSP-MAS han sido tres: indianismo-katarista, nacionalismo-revolucionario y en menor medida, el marxismo (Stefanoni y Do Alto, 2006). Para el MAS, el sujeto político de la transformación no es la clase, sino el pueblo, es decir, como una articulación de demandas heterogéneas que se equivalen por su antagonismo al bloque de poder “oligárquico-colonial-neoliberal-imperialista” (op.cit, 2006; Quiroga, 2013). Los sindicatos cocaleros son la organización más gravitante al interior del MAS y son herederos, en gran parte, de la tradición nacional-popular que remite a la experiencia del co-gobierno durante la Revolución del ’52 aunque combinan la “forma sindicato” con lógicas comunitarias (Svampa, 2010). Asimismo, el MAS quiso desmarcarse de la impronta de los partidos políticos a los que se atribuía parte de la responsabilidad de la debacle política y económica del país.

En 2002, el MAS proclama a Morales como candidato a presidente (siendo su compañero de fórmula el periodista Antonio Peredo) para las elecciones de junio, quedando, sorpresivamente, en segundo lugar con el 20,94% (obteniendo ocho senadores y 27 diputados), luego de Tuto Quiroga quien obtuvo 22,45%. Morales contó mayoritariamente con el apoyo en el Occidente del país, como las zonas cocaleras del Chapare, los Yungas de La Paz, Cochabamba y Oruro. Además, había logrado interpelar a sectores de las clases medias urbanas. La importante elección que realizó el MAS lo posicionó al interior del Parlamento y contribuyó a su expansión nacional. Luego de la guerra de gas, el MAS tuvo la capacidad de posicionar la “agenda de octubre” al centro de la escena política, “desplazando desde demandas corporativas hacia problemáticas nacionales (como el rechazo a la privatización de los servicios públicos y los recursos naturales estratégicos) y el llamado a una Asamblea Constituyente” (Svampa, 2010, p. 10).

En las elecciones municipales de 2004, el MAS fue el partido más votado:

---

<sup>148</sup> Una gran cantidad de literatura se dedicó al estudio en profundidad de la emergencia del MAS y del Instrumento Político, desde diferentes enfoques y privilegiando ciertas dimensiones por encima de otras. Para ampliar sobre este tema, ver Madrid (2013); Do Alto (2007); García Yapur et. al. (2014).

ganó 156 alcaldías, 462 concejales y en el área rural de Cochabamba obtuvo el 52 % de concejales (Rendón Corona, 2013), aunque no ganó ningún municipio importante. Para las elecciones presidenciales de 2005, el MAS ya se había catapultado como la única fuerza de izquierda, crítica al neoliberalismo y con capacidad de movilización e interpelación del campo popular aunque había quedado de manifiesto que sus principales bastiones eran las áreas rurales.

Así, Evo Morales se candidateó para Presidente y eligió de compañero de fórmula a una figura que pudiera capturar los votos de las clases medias urbanas e intelectuales. Álvaro García Linera, ex guerrillero del Ejército Guerrillero Túpac Katari, intelectual y analista político, fue considerado el mejor compañero de fórmula. El programa político durante la campaña presidencial contemplaba las reivindicaciones de los movimientos y organizaciones sociales movilizadas y aglutinadas alrededor de las Coordinadoras y del MAS: refundación del Estado a través de una AC, la recuperación de la soberanía nacional, la defensa de la hoja de coca y la afirmación y profundización de los derechos indígenas. Según Zegada (2007), estos puntos respondían, en definitiva, a la necesidad de una transformación estatal en la medida en que las movilizaciones sociales desde el año 2000 habían cuestionado al Estado desde distintos frentes, impugnando no sólo a las clases políticas en el gobierno sino también al conjunto de instituciones estatales y las bases del ordenamiento estatal.

Así, frente a Tuto Quiroga (quien se postuló por la agrupación ciudadana PODEMOS), la fórmula Morales Ayma-García Linera obtuvo el 53,7% de los votos en diciembre de 2005. La llegada de Evo Morales a la presidencia fue la expresión y el corolario del ciclo de resistencia al neoliberalismo que se inicia a fines del siglo pasado. Era la primera vez desde el retorno a la democracia que un Presidente asumía el gobierno prescindiendo del establecimiento de pactos partidarios. Asimismo, la contundente victoria significó el inicio del intento de refundación estatal en una perspectiva decolonial y antiimperialista aunque no sin ambigüedades y obstáculos para concretarlo.

#### **V.IV. La “Revolución Democrática y Cultural” liderada por Evo Morales**

En sintonía con la dinámica política que vivió la región a principios de este siglo, Evo Morales asumió la presidencia en un contexto de crisis de las mediaciones de las estructuras partidarias, de déficit de su función de representación política y de fortalecimiento de la dimensión organizativa de la esfera del segundo circuito de la política, tal como define Arditi el campo político dominado por los actores de la sociedad civil, como grupos de interés, organizaciones y movimientos sociales, ONG, etc. (2005). Esta vitalidad no sólo se tradujo en capacidad de movilización social sino en acción colectiva propositiva para instalar agendas alternativas al modelo hegemónico y a los esquemas colonizadores que impregnaban la política boliviana basados en la discriminación y estigmatización de las elites políticas hacia las masas plebeyas (Zegada, 2007; Zegada y Komadina, 2014).

En un país donde la mayoría de la población es indígena-campesina, el arribo a la presidencia de una figura proveniente de las filas del sindicalismo campesino simboliza el “quiebre de un imaginario y horizonte de posibilidades restringido a la subalternidad de los indígenas” (García Linera, 2007, p. 29). A partir de ese momento, se instaló la idea de que el gobierno de Morales era un “gobierno de los movimientos sociales” aunque como bien sostiene Svampa (2010), las fronteras entre éstos y el MAS en el gobierno no han sido en absoluto lineales, presentándose una variedad de modalidades de vinculación entre ambos e incluso dominando, en algunos casos y situaciones, el componente voluntarista del proceso de cambio, es decir, la preponderancia del liderazgo de Evo Morales por sobre las decisiones adoptadas en el seno de las organizaciones sociales.

Asimismo, en un contexto de repliegue del movimiento obrero y la exaltación de la forma “movimiento social” por parte de las organizaciones sociales que por momentos parecen formar parte de una voluntad y proyecto colectivos mientras que por otros, parecen recluirse en sus anhelos corporativos, el vínculo entre éstas y un gobierno liderado por “uno de los suyos” se vuelve sumamente ambiguo y tenso (Stefanoni, 2007). La forma del “co-gobierno” heredada de la

Revolución del '52 adquirió nuevas connotaciones durante el gobierno de Morales. Sólo algunos ministerios estuvieron destinados a ser ocupados por las organizaciones sociales que forman parte del MAS (como el de Coca y Desarrollo Integral, de Microempresa y de Defensa Social, op.cit, 2007), quedando el área de economía completamente blindada a dichos movimientos. Otras áreas fueron asumidas por dirigentes de otras organizaciones que no forman parte del MAS, como el caso de la Central Obrera Regional y de la FEJUVE, cuyo presidente durante 2004-2005 fue designado por Morales como Ministro de Medio Ambiente y Agua (Crabtree y Chaplin, 2013). Esta lógica de representación política tendrá mayor fuerza en el nivel departamental y municipal para las organizaciones sociales del MAS, donde varios cargos ejecutivos son ejercidos por aquellas a través de sus líderes. En la siguiente sección se analizará el modo en que esta LRP corporativa operó a la luz del sector de transporte, cuyas Federaciones no han logrado posicionar dirigentes en los cargos ejecutivos del gobierno central pero sí en los gobiernos descentralizados través de lo que comenzó a denominarse en Bolivia como “cuoteo” y “venta de avales”, es decir, mecanismos para la designación de funcionarios a través de la adjudicación de ciertos espacios y cargos ejecutivos a dirigentes recomendados por sus organizaciones sindicales o “sus” parlamentarios. No obstante, a medida que transcurrió el “proceso de cambio”, se fueron haciendo públicas las discrepancias del propio Presidente con dicha modalidad de vinculación con las organizaciones sociales especialmente a raíz de algunos escándalos de corrupción en que estuvieron involucrados los indígenas<sup>149</sup>.

Ni bien asumió la presidencia, Morales, haciéndose eco de la demanda social acumulada durante años, declaró la nacionalización de los hidrocarburos que se efectivizó el 1 de mayo de 2006.<sup>150</sup> A los tres meses, anunció el llamado a una Asamblea Constituyente, la segunda consigna de la “Agenda de Octubre”. Estas dos

---

<sup>149</sup> Sin excede el período de esta investigación, en 2015 Morales aseveró que “nos hemos dado cuenta y es una verdad, que el cuoteo ha hecho mucho daño a los dirigentes sindicales y no podemos cometer ese error” (El deber, 20 de julio, 2015), “ahora no va a haber ni cuoteo de movimientos sociales. Hay que escoger a hombres y mujeres capaces, que saben (de la administración electoral) y con mucha experiencia”, en el contexto de elección de los vocales para el Tribunal Supremo Electoral” (El día, 9 de abril, 2015).

<sup>150</sup> A partir de ese momento, todos los 1 de mayo de cada año el Presidente anunciaría la nacionalización de algún sector o empresa (electricidad, minería, telecomunicaciones). Para ampliar este tema ver Arce Catacora (2015).

decisiones delinearían el campo de acción política y la configuración estatal durante los tres períodos gubernamentales. La primera estaba encaminada a obtener mayor autonomía estatal y fortalecer la capacidad económica y política del Estado. Mediante el Decreto 28701 de nacionalización de los hidrocarburos “el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos (hidrocarburíferos)”, la cual se acompañó de una reforma tributaria para interceptar mayor renta. La apropiación estatal del excedente económico generado por los sectores estratégicos, especialmente hidrocarburos, minería y electricidad, posibilitaría diversificar la matriz productiva al mismo tiempo que redistribuir hacia los sectores más necesitados (Arce Catacora, 2015). La nacionalización de distintos sectores permitió ampliar las arcas fiscales del Estado y transferir recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos a las regiones y municipios<sup>151</sup>. La decisión económica de nacionalizar los hidrocarburos sería la primera de un conjunto de otras decisiones, como la creación de empresas públicas y la ruptura de la dependencia de los organismos internacionales de crédito y de las empresas transnacionales (Mayorga, 2008). Se estima que los ingresos fiscales por hidrocarburos aumentaron en más del 100% al día de hoy, creciendo la producción nacional en un 100% desde 2004 a 2014 (Arce Catacora, 2015).

A su vez, mayor cantidad de sectores se incorporaron a los regímenes tributarios. Sectores que antes no pagaban impuestos por sus actividades comenzaron a hacerlo a raíz de la decisión del gobierno, lo cual activó un conjunto de conflictos, como sucedió con los comerciantes informales y los transportistas, como se detallará en el siguiente capítulo. Sin embargo, hay que destacar que pese a estos avances, el nivel de informalidad de la economía siguió siendo alta: en 2008 era del 60%, en 2009 del 63,4% y en 2010 del 65%, siendo los sectores del comercio y del transporte las dos ramas que mayormente emplean de modo informal<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Se estima que las Gobernaciones, Municipios y Universidades se benefician con el 51,9% de los recursos provenientes del IDH, las personas de la tercera edad con el 25,6 (a través del programa Renta Dignidad) y los pueblos indígenas con el 3,5% para proyectos de inversión (Arce Catacora, 2015).

<sup>152</sup> Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.

El creciente aumento de los ingresos estatales contribuyó a que las fuentes de financiamiento de las inversiones pasaran a ser los recursos internos. Si para el año 2004, el 66,4 % de la inversión pública se realizaba con endeudamiento externo, dicha situación se modifica sustancialmente para 2014, cuando dicha cifra desciende a tan solo el 15% y el resto de la inversión pública se financia con recursos internos. Así, si para el año 2004, la deuda externa en relación al PBI era de 52%, dicho comportamiento sufre una fuerte modificación, llegando a ser para el año 2014 de 17%. Por último, hay que mencionar que Bolivia es uno de los países que actualmente cuenta con mayor cantidad de reservas, llegando para el año 2014 a representar el 60% de su PBI. De ahí que se haya caracterizado a este modelo como “desarrollista con disciplina fiscal” (Stefanoni, 2007). La sorprendente estabilidad y crecimiento económicos (el PBI pasó de 3,46 en 1996-2000 al 4,7 en 2010-2012<sup>153</sup>) que logró el modelo implementado por Evo Morales a raíz de la centralidad que recuperó el Estado lo colocó en una posición ampliamente favorable para llevar adelante un conjunto de programas y políticas tendientes a reducir la brecha de desigualdad social y los niveles de pobreza<sup>154</sup>, así como contener las demandas provenientes de diversos sectores de la economía, como en el caso del transporte terrestre.

En este sentido, los resultados también son llamativos (Gray Molina, 2010). Una de las primeras medidas fue “descongelar” el salario mínimo nacional el cual pasó de 500 pesos bolivianos en 2005 a 1440 pesos bolivianos en 2014<sup>155</sup>. También se llevaron a cabo planes de alfabetización –con la ayuda del gobierno de Cuba- y se instalaron centros educativos comunitarios en las zonas rurales. Para el año 2008, Bolivia ya era declarado por la UNESCO un país libre de analfabetismo. También se desarrollaron planes de salud orientados a acabar con la desnutrición y la mortalidad infantil (la tasa de mortalidad infantil descendió 40% en 2014, siendo de 54% en 2003), planes de vivienda social y de empleo para capacitar a

---

<sup>153</sup> Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.

<sup>154</sup> Varios análisis colocan el énfasis explicativo del crecimiento económico en la bonanza económica a raíz de los altos precios internacionales de las materias primas y de la demanda de los países orientales como China.

<sup>155</sup> Datos extraídos de <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=41201>. Última consulta: 21 de junio, 2016.

jóvenes y mejorar las condiciones de empleabilidad. Las transferencias condicionadas en efectivo a través de los Bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy y la Renta Dignidad<sup>156</sup> beneficiaron al 42% de la población y contribuyeron a un descenso de la pobreza, pasando de 38,2% en 2005 al 17,8 en 2014<sup>157</sup>. Asimismo, la tasa de desempleo urbano descendió de 8,1 en 2005 a 3,5 en 2014.<sup>158</sup> Por último, cabe mencionar que el Índice de Gini arrojó una mejora del 0,63 para el año 2012, identificándose el mayor incremento en las áreas rurales.

La segunda decisión estaba orientada a traducir los proyectos y propuestas populares en política de Estado así como en parte de la armazón institucional y normativa de éste. El reemplazo constitucional, al igual que en Ecuador con Rafael Correa, se consideró como la forma de materializar la refundación estatal y constitucionalizar los cambios ya operados (Quiroga, 2013).

A diferencia de otros procesos constituyentes desarrollados en Bolivia (1961, 1967 y 1994), fue el Congreso quien aprobó con mayoría cualificada la realización de una AC y convocó a un referéndum para que el pueblo boliviano se pronuncie a favor o en contra de erigir una nueva Carta Magna. Con una participación de más del 80% del electorado, las elecciones populares de asambleístas constituyentes le dio 137 escaños al MAS (de un total de 255 integrantes) aunque no alcanzó los dos tercios necesarios para aprobar la nueva Carta Magna sin necesidad de establecer pactos con otras fuerzas. Gran parte del proceso constituyente se enfrascó en discusiones acerca de sus reglas de funcionamiento y de votación de los artículos constitucionales que se tradujeron en conflictos en el espacio público, con movilizaciones y enfrentamientos entre las fuerzas oficialistas y de la oposición (Mayorga, 2008). El proceso constituyente encontró diversos obstáculos, muchos de ellos derivados de las características organizacionales y programáticas del MAS, como su escasa capacidad de articular

---

<sup>156</sup> Para una profundización del programa Juancito Pinto ver Marco Navarro, 2012 y del programa Renta Dignidad, Medinaceli, 2010.

<sup>157</sup> Cabe destacar que este conjunto de políticas de transferencia revisten muchas similitudes con algunas implementadas durante décadas anteriores, especialmente su aspecto focalizador.

<sup>158</sup> Estos datos fueron extraídos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (<http://www.ine.gob.bo/indice/indice.aspx?d1=0406&d2=6>) y de Arce Catacora (2015).

los distintos intereses corporativos de los sectores que forman parte de este (Monasterios et al, 2007; Schavelzon, 2012). Asimismo, los problemas provinieron de las fuerzas de la oposición en torno a temas como el traslado de la sede de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y las autonomías departamentales<sup>159</sup>. Luego de un largo y tortuoso proceso constituyente, en que las fuerzas sociales y políticas midieron su capacidad de negociación y presión especialmente por fuera de los espacios institucionales (Gray Molina, 2010), la Constitución pudo ser aprobada recién en enero de 2009 al haberse sometido a referéndum, obteniendo el 62% de los votos<sup>160</sup>. Hay que mencionar que durante el proceso constituyente se produjo un referéndum revocatorio convocado por el propio Presidente para contrarrestar los referéndums regionales que habían sido convocados desde los departamentos, obteniendo Evo la ratificación en su mandato con el 67,4% de los votos.

La Carta Magna aprobó el reconocimiento del Estado plurinacional el cual se materializa en una ampliación de la representación indígena a través del régimen autonómico que multiplica los escenarios sub-nacionales y reconoce nuevas circunscripciones especiales en zonas rurales (Zegada y Komadina, 2014). Esto significa la coexistencia de formas no liberales de organización social con formas liberales, como las de la democracia representativa (Wanderley, 2013). De este modo, se procuró romper los esquemas coloniales que atravesaban al Estado. Además, amplió los derechos colectivos indígenas y de las mujeres. El reconocimiento del Estado plurinacional implicó el reconocimiento de las 36 naciones indígenas y la contemplación de siete escaños especiales para los pueblos indígenas. Así, la Asamblea se compondría necesariamente de una representación indígena en tanto derecho constitucional. También la Constitución garantizó un trato preferencial para los pueblos indígenas de las Tierras Comunitarias de Origen en términos de titulación y saneamiento de las tierras (Crabtree y Chaplin, 2013).

---

<sup>159</sup> El proceso constituyente revistió de una multiplicidad de dinámicas y de discusiones de diversos contenidos que por una cuestión de espacio aquí no pueden desarrollarse a cabalidad, para su profundización ver Schavelzon, 2012; Deheza, 2008.

<sup>160</sup> En media del proceso constituyente, se llevó a cabo un referéndum por las autonomías departamentales. En 2006 los departamentos de la Media Luna ya habían votado a favor. Nuevamente volvieron a hacerlo. En Santa Cruz, el “sí” obtuvo más del 85%.



La Nueva Constitución Política de Bolivia (NCP) sentó las bases para la recuperación de la soberanía estatal y la ampliación de su autonomía. Así, se postuló que el Estado debía cumplir los roles de planificación social y económica, con la participación y control ciudadanos, regular los procesos de producción, ejercer el control de los sectores estratégicos de la economía, promover la industrialización de los recursos naturales para garantizar la generación de empleo e insumos para la población, etc. (parte III y parte IV de la NCP). Esto en el marco de un “capitalismo andino-amazónico”, como afirmó García Linera, quien lo definió como “la construcción de un Estado fuerte, que regule la expansión de la economía industrial, extraiga sus excedentes y los transfiera al ámbito comunitario para potenciar formas de autoorganización y de desarrollo mercantil propiamente andino y amazónico” (García Linera, 2006, s/p). En este sentido, este modelo económico combinaría formas modernas y tradicionales de la economía (a través de las comunidades, la economía familiar), en las que el Estado operaría como un promotor y garante de éstas a través de la transferencia de recursos (Stefanoni, 2009)<sup>161</sup> aunque con la advertencia de construir un “desarrollismo no homogeneizante” que pueda respetar la diversidad de los pueblos.

Asimismo, la NCP amplió los formatos de la democracia, más allá del esquema liberal de la democracia representativa (artículo 11). Así, se instaura la democracia directa y participativa (a través de las figuras del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa) y la democracia comunitaria (elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos).

En diciembre de 2009, se constituye la primera asamblea legislativa

---

<sup>161</sup> No obstante, a medida que transcurrieron los años, dicha caracterización del modelo adquirió otra denominación en virtud de la debilidad de la participación de la forma comunitaria en el desarrollo económico. Así, el “Modelo Económico Social Comunitario Productivo” hizo hincapié en el concepto de productividad/producción, identificando las siguientes “bases del modelo: crecimiento y desarrollo en base al aprovechamiento de los recursos naturales para beneficio de los bolivianos, apropiación del excedente económico de los sectores estratégicos por parte del Estado, redistribución del excedente económico entre los sectores vulnerables y reducción de la desigualdad social y la pobreza” (Arce Catacora, 2015, p.230).

prurinacional (el ex Congreso) además de que la fórmula Evo Morales-García Linera vuelve a ser elegido con las nuevas normas constitucionales con el 64% de los votos, en una elección inédita en términos de los resultados favorables obtenidos por una sola fuerza política durante décadas. La fórmula que quedó en el segundo lugar (Manfred Reyes Villas, de Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional) obtuvo apenas el 26,4% de los votos válidos. El MAS también obtuvo mayoría parlamentaria, quedándose con 88 de los 130 curules en la Cámara de Diputados y con 26 de los 36 curules de la Cámara de Senadores. Además cabe destacar que incluso en la “Media Luna” el MAS logró extender su influencia al aumentar su caudal de votos en esa región en comparación a la anterior elección.

Desde este momento, se inicia un proceso de plena hegemonía del partido gobernante lo cual, si bien constituyó una condición sumamente favorable para poder llevar adelante la “hoja de ruta” establecida en la Constitución resultado de un pacto social, operó al mismo tiempo como un punto débil en la medida en que el gobierno central se replegó políticamente e incluso dejó de articular con las fuerzas sociales -más allá de las que conformaban el instrumento político- que los años previos habían logrado catapultarlo al poder político.

En 2014, Evo Morales volvió a ganar las elecciones. La Constitución aprobada en 2009 sólo autorizaba una re-elección pero el Tribunal Constitucional Plurinacional, ante el pedido realizado por Morales a partir de interpretar que el primer mandato (2006-2009) no fuera contabilizado con un período presidencial dado que no acabó a raíz de la aprobación de una Constitución con nuevas reglas, aprobó la candidatura para el período 2014-2019.

#### **V.V. Relaciones socio-estatales: transición post-constituyente, decisionismo del MAS y conflictividad socio-política.**

A continuación se repasarán algunos conflictos políticos que estallaron a raíz de algunas decisiones políticas del Ejecutivo que pusieron de manifiesto, por un lado, el contenido de la agenda del proceso de cambio en curso y al mismo tiempo, las “fuertes fidelidades corporativas, desde las cuales los sectores

populares leen el mundo, hacen política y se movilizan en defensa de sus intereses” (Stefanoni, 2009, p. 23) de forma organizada. El segundo mandato de Evo Morales (2010-2014) abrió un ciclo de conflictividad socio-político diferente al anterior en la medida en que el gobierno nacional se consolidó al obtener una amplia legitimidad en las elecciones aunque al mismo tiempo se debilitó su potencial articulador para interlocutar con las fuerzas sociales ya “incorporadas” al proyecto político –como las organizaciones sociales campesino-indígenas- así como interpelar a otros actores sociales del campo popular. Hasta ese momento, el modo de incorporación se produjo a través, fundamentalmente, dos lógicas de representación política: la inclusión de referentes de organizaciones a cargos ministeriales, que hemos denominado corporativa, y la inclusión en listas legislativas no sólo de las organizaciones orgánicas del MAS sino de aquellas aliadas, como la FEJUVE, la Confederación Obrera Regional y los cooperativistas mineros (LRP parlamentaria).

Esto provocó un desplazamiento de las elites tradicionales parlamentarias y una renovación social, económica y étnica de la composición del Poder Legislativo así como una ampliación de los espacios de representación política para las fuerzas sociales subalternas. Sin embargo, como se observará en el próximo capítulo a partir del estudio del caso de los transportistas, la activación de la LRP parlamentaria para ofrecer representación a distintas fuerzas sociales no necesariamente redundó en la garantía de sus intereses particulares/sectoriales. El caso boliviano pone en evidencia que una representación de tipo descriptiva, en los términos de Pitkin (1967), no es la condición para que su ejercicio devenga en resultados favorables a las fuerzas que son representadas.

Otra novedad durante el segundo período de Morales fue el cambio en los adversarios políticos al gobierno del MAS: los sectores políticos conservadores –como los que intentaron un “golpe cívico prefectural” en 2008 a raíz de las autonomías departamentales- perdieron fuerza como “bloque organizado, público y visible” (Viaña, 2012, p.375) y en cambio, emergió una fuerte oposición de las propias filas del proyecto de cambio a raíz de un conjunto de factores (Schneider, 2013). Entre ellos, se destaca la conducción del proceso político en manos del

liderazgo de Evo -y el concomitante distanciamiento con las organizaciones sociales-, el fortalecimiento de una matriz estatalista de tipo centralista y verticalista orientado a expandir el modelo neodesarrollista (Svampa, 2010) y la progresiva disonancia entre “los discursos oficiales de los tomadores de decisiones y las políticas implementadas desde las diversas instancias del aparato burocrático del Estado” (Wanderley, 2013, p. 22). Este viraje en el modo de conducción política, en el que sobresale la figura de Evo, despojó al MAS-IPSP de sus funciones de construcción política con las distintas organizaciones sociales. Sin embargo, este juego entre proceso de cambio monopolizado por el liderazgo del decisionismo presidencial y al mismo tiempo por momentos desbordándolo, ha sido una de los rasgos de este fenómeno político. Parte de las tensiones y conflictos provinieron de las propias contradicciones al interior del gobierno entre su proyecto desarrollista-modernizador y el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado (Viaña, 2012).

El “gasolinazo” así como el conflicto del TIPNIS constituyen dos casos que revelan precisamente esa progresiva atrofia hegemónica así como los efectos de la voluptuosa cultura política corporativa y organizativa que ha caracterizado a la sociedad boliviana y que el gobierno de Morales por momentos pudo gestionar de modo virtuoso y por otros, fue un rasgo que trastocó su modo de construcción política. Tanto dentro del MAS como otras fuerzas sociales han exhibido una gran dificultad para generar política más allá de sus particulares intereses, es decir,

formular demandas de dimensión nacional que permitan trascender su pertenencia corporativa. De hecho, cualquier organización que se involucra en el instrumento político –incluso los cocaleros- busca cumplir con dos objetivos: primero, que sus demandas gremiales sean tomadas en cuenta en la plataforma política del instrumento, segundo, que se le abra acceso a espacios de poder en el seno del instrumento a sus miembros (Do Alto, 2007, p.28).

El 26 de diciembre de 2010, el gobierno nacional firmó el decreto 748 mediante el cual se aumentaba el precio de la gasolina en un 73% y del diesel en un 83% (Viaña, 2012). El gobierno procuraba equiparar los precios

nacionales con los precios de los países limítrofes para evitar el incremento del gasto público en la subvención y para que no se fuera del país a través del contrabando (Deheza, 2012). Los efectos sobre los aumentos de precios en general no se hicieron esperar: los productos alimenticios y las tarifas del transporte subieron en un 100% aunque el gobierno sólo había autorizado un aumento del 30%. En el próximo capítulo se analizará cómo se posicionaron los transportistas en dicha dinámica conflictiva, aunque aquí adelantamos que la Confederación Nacional de Choferes de Bolivia convocó a un paro nacional en una clara oposición al gobierno nacional (La Razón, 27 de Diciembre, 2010). En ese contexto, el Presidente anunció que en simultáneo se aumentaban los salarios en un 20% para las fuerzas del orden, los maestros y los médicos/enfermeros. Sin embargo, los ánimos ya habían sido movilizados para oponerse al Decreto. A pocas horas de la firma y anuncio de la medida, un conjunto de actores sociales, como los mineros de Huanuni, maestros urbanos y rurales, juntas vecinales, amas de casa, organizaciones departamentales y locales (Schneider, 2013) -muchos de ellos aliados al gobierno del MAS- emprendieron movilizaciones, reclamaron la anulación de la medida y la renuncia de varios Ministros.

A los cinco días, el gobierno tuvo que retractarse y anular el Decreto. Este conflicto inauguró una dinámica de conflictividad ya no protagonizada por la oposición de derecha sino por las propias bases sociales y aliados al proceso de cambio liderado por Morales. Las organizaciones y movimientos sociales, después de varios años, volvieron a disputar la política institucional desde las calles aunque en esta oportunidad contra “su” gobierno. Más allá de los efectos materiales de la medida, el modo inconsulto en que fue adoptada por el Poder Ejecutivo fue el catalizador del conflicto. Asimismo, dejó entrever la atrofia o incapacidad del Parlamento para cuestionar una medida emanada del Poder Ejecutivo, “los dirigentes de organizaciones sociales, tanto los que se ganaron un puesto en la bancada oficial, como quienes no pertenecían a ella, salieron más bien a defender el ‘acierto’ oficial” (Zegada y Komadina, 2014, p. 11). Esto provocó el malestar de las bases sociales con sus respectivas dirigencias, incluso de sectores que se consideraban aliados al gobierno del MAS. Como analizaremos en el siguiente

capítulo, el “gasolinazo” también colocará en el centro las tensiones entre las bases sindicales del transportismo y sus dirigentes sindicales, muchos de los cuales ejercían cargos parlamentarios o ejecutivos.

En junio de 2011 estalla otro conflicto de envergadura a raíz de la decisión del gobierno de construir una carretera que atravesaba el territorio indígena y parque nacional Isiboro-Secure (TIPNIS), nuevamente sin consulta previa con los actores involucrados (comunidades campesino-indígenas de la Amazonía) tal como estipula la NCP. Dicha carretera formaba parte de un acuerdo establecido entre el gobierno de Bolivia y el de Lula de Silva en Brasil para lograr unir el océano Atlántico con el Pacífico. Este hecho provocó la ruptura de organizaciones de tierras bajas como la CIDOB y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) las cuales decidieron realizar la VIII Marcha de los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía boliviana en reclamo de respeto al medio ambiente y a sus territorios.

Desde ese momento, se desató una contienda política que finalizaría recién cinco meses después, cuando la Asamblea logra aprobar una ley para proteger el TIPNIS. Durante esos meses de conflicto, se sucedieron una multiplicidad de formas de protesta y movilización por parte de las organizaciones sociales, desde levantamientos, marchas hacia La Paz, intentos de diálogo con el Presidente. De parte del gobierno, se respondió con acciones represivas así como con un intento de estigmatización de las organizaciones, acusándolas de ser instrumentos de la oposición y de las ONG. Este conflicto tuvo gran impacto en la opinión pública e incluso grandes contingentes de pobladores de clases medias de las ciudades apoyaron a las comunidades movilizadas.

El conflicto trastocó el campo político de los aliados al proyecto del proceso de cambio, provocando una “lucha intrahegemónica” (Quiroz y Sandoval, 2011) en la medida en que otras organizaciones que formaban parte del MAS, principalmente los colonizadores y los cocaleros, así como aliados coyunturales, como los transportistas, apoyaron la decisión gubernamental de construcción de la ruta porque dicha medida los beneficiaba al promover la extensión de las

plantaciones de coca y la integración regional<sup>162</sup>.

Por su parte, la COB, que nunca formó parte de modo orgánico al MAS ni tejió alianzas electorales con éste, ha tenido una relación fluctuante y ambivalente con el gobierno de Morales (Fornillo, 2009), especialmente en virtud del posicionamiento que adoptaron los mineros estatales, los maestros (urbanos y rurales) y los trabajadores de la salud, tres de los sectores más fuertes dentro de la Central. A los pocos meses de asunción presidencial, los maestros realizaron una serie de movilizaciones y protestas que obligó al gobierno aumentar el salario básico en varias oportunidades. Sin embargo, durante los primeros meses del año 2008, el Presidente anunció la nacionalización de la Empresa de Telecomunicaciones y promulgó el Código Procesal, medidas que fueron bien recepcionadas por la COB. Ésta mostró cierto alineamiento con el gobierno hasta que dos meses después, anunció una huelga nacional a raíz del rechazo por parte del gobierno del proyecto de Ley de Pensiones presentado por la COB en virtud de algunos puntos como aportes de los trabajadores, la Renta Dignidad y el uso de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (op.cit, 2009). A partir de ese momento, comenzaron los bloqueos y movilizaciones por parte de la Central, especialmente de los trabajadores mineros de Huanuni, llegando a altos grados de violencia. La bandera que levantaban era la aprobación de la Ley de Pensiones tal como lo había planteado la COB. Este conflicto promovió los enfrentamientos entre las bases y la dirigencia a la cual se culpaba de haberlas incitado a la movilización. El histórico dirigente Pedro Montes quedó desvinculado de la secretaría ejecutiva de la COB. A esto se sumó la aprobación unos meses después de la Ley objeto de discordia lo cual acercó a la COB con el gobierno: el proyecto aprobado terminó por acercarse a lo que la Central había demandado

---

<sup>162</sup> Cabe destacar que el conflicto del TIPNIS fue el corolario de un conjunto de conflictos que se habían sucedido el año anterior en torno a la discusión de una serie de leyes, como la Ley del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías, a propósito de las cuales las organizaciones indígenas aglutinadas en la CIDOB y asambleístas indígenas de las tierras bajas mostraron sus discrepancias en torno a la cantidad de escaños que corresponderían a los indígenas y a los mecanismos para respetar las tierras comunitarias de origen (TCO). A fines de 2011, el Pacto de Unidad creado en los albores del proceso constituyente se quiebra en dos sub-bloques: uno afín al gobierno, conformado por la CSUTCB, Bartolina Sisa y Colonizadores y otro, que pasó al campo opositor, compuesto por CONAMAQ y CIDOB.

(diciembre de 2010). A partir de ese momento, la COB sería un aliado del primer mandatario y lograría colocar candidatos propios en bancas legislativas del MAS para las elecciones de fines de 2009 (entrevista con dirigente sindical, código B9).

Sin embargo, las relaciones volverían a tensarse a raíz del “gasolinazo”. Las bases del movimiento obrero rechazaron el modo “tibio” en que la dirigencia había reaccionado frente al Decreto que aumentaba el precio de los carburantes (Schneider, 2013). A partir de ese momento, se pondría aún más de manifiesto las dificultades de la dirigencia de la COB para, aún gozando de representación política parlamentaria, posicionar una agenda del movimiento obrero-sindical y colocarse en la vereda de la oposición. Como sostuvo en una entrevista un alto dirigente de la COB, “no formamos parte del gobierno pero tampoco podemos votar contra él, ¿qué otra fuerza política acaso podría por lo menos garantizar algunas conquistas que obtuvimos?” (entrevista código B9) .

Estos distintos frentes de conflictividad abiertos durante la segunda presidencia de Evo da cuenta, fundamentalmente, de tres dimensiones que caracterizarán al proceso de cambio a partir de 2010 y a la naturaleza, aunque cambiante, de los vínculos socio-estatales. Estos aspectos también aflorarán el siguiente capítulo, cuando se indague en profundidad en la relación, también ambivalente, fraguada entre los transportistas y el gobierno de Evo Morales: a) la distancia progresiva entre bases sociales, organizaciones y proyecto político del MAS a raíz del fuerte decisionismo presidencial, b) el aún robusto y dinámico tejido social con capacidad para generar conflictividad social y c) las tensiones entre las intenciones políticas del gobierno de ganar en autonomía estatal y las pretensiones de las distintas fuerzas sociales -muchas de ellas incorporadas orgánica o coyunturalmente al proyecto gubernamental y al terreno estatal- de priorizar sus intereses sectoriales.



## **CAPÍTULO VI.**

### **El gobierno del MAS y los transportistas en Bolivia.**

#### **Entre la autonomía sindical y la participación orgánica en el proyecto político.**

Las relaciones socio-políticas configuradas desde la llegada al poder presidencial de Evo Morales no pueden comprenderse sino es en el marco de los rasgos que históricamente ha asumido el dinámico vínculo entre Estado y sociedad en Bolivia así como de las especificidades del proceso de cambio político liderado por el MAS en el gobierno desde 2006. Desde hace varias décadas la sociedad boliviana ha demostrado una gran capacidad de acción colectiva “eficiente” y de generar altos niveles de conflictividad, frente a un terreno estatal “gelatinoso” incapaz de obtener no sólo márgenes de acción política para imponer decisiones sino para gobernar la heterogeneidad social (García Linera, 2001). Según diversos estudios, Bolivia se sitúa para el año 2007 en el primer puesto entre los países latinoamericanos donde mayor número de ciudadanos participan en protestas sociales (Moreno Morales, 2008)<sup>163</sup>. La forma sindicato como forma predilecta de organización de la acción colectiva, de “agregación popular”, de construcción identitaria y de obtención de derechos (op. Cit., 2001) ha sido una constante desde la Revolución del '52 en adelante, aunque los actores sociales protagónicos de la acción colectiva fueron mutando desde los trabajadores fabriles y mineros hasta los campesinos cocaleros y movimientos sociales.

Desde 2006 en adelante, el gobierno de Morales procuró revertir dicha matriz de relación socio-política, equilibrando los dos componentes: obtener mayor autonomía estatal (vía nacionalizaciones de los recursos naturales y reforma de la Constitución) y encauzar la potencia de una sociedad civil fortalecida especialmente en los inicios de este siglo y en permanente movilización a través de una variedad de formas de vinculación y representación política.

---

<sup>163</sup> Para el año 2007, el 29,3% de la población había participado en movilizaciones, bloqueos, etc. En segundo lugar se ubica Argentina, con un 27,3%.

En este capítulo, se desarrolla un caso particular de mediación socio-política: el vínculo establecido a lo largo del período 2006-2014 entre el gobierno nacional y los transportistas organizados<sup>164</sup>. Los choferes siempre han sido en Bolivia uno de los sectores clave en la estructuración de la economía andina, ubicándose el transporte terrestre desde la década del ochenta (considerando todas sus modalidades, de carga y de traslado de pasajeros) en el tercer o cuarto lugar como sector que aporta al crecimiento económico, así como también un actor social con una potente capacidad de movilización social y capaz de ofrecer un robusto apoyo electoral.

Este capítulo se divide en tres secciones. En la primera, presentamos los principales rasgos del sector de transporte, especialmente su dinámica organizativa, composición socio-económico y lugar en el modelo económico boliviano. En la segunda, desarrollamos algunos antecedentes del vínculo entre choferes-gobiernos durante el ciclo neoliberal, para dar cuenta del tipo de intercambio y de representación política los años previos a la irrupción del postneoliberalismo. En la última reconstruiremos dicha relación durante el proceso de cambio político liderado por Evo Morales desde 2006 hasta 2014. A los fines comparativos, también nos concentramos en las dos dimensiones analíticas auscultadas en los casos de Argentina y Ecuador: a) las lógicas de representación política que configuran el vínculo gobierno-transportistas, sus desplazamientos y tensiones y b) el ejercicio de gestión política del gobierno para tramitar las demandas sociales y la dinámica de conflictividad socio-política atada a dichas reivindicaciones. A partir de este análisis se podrá contribuir a la comprensión de

---

<sup>164</sup> En el caso de Bolivia, hablamos de transportistas “organizados” (y no sindicalizados como en los casos de Ecuador y Argentina) porque en Bolivia el sector sindicalizado es uno de los tantas formas de organización del transporte, existiendo cinco en total: “transporte sindicalizado”, “transporte libre”, “cooperativas”, “asociaciones” y “empresas”, estando los primeros cuatro organizados en estructuras sindicales para luchar por sus intereses (Federaciones) y las empresas a través de la Cámara Boliviana del Transporte. Asimismo, cabe aclarar que en este trabajo de investigación nos detenemos en el estudio del sector de transporte terrestre automotor, al igual que en el caso argentino y ecuatoriano. Bajo esta denominación se considera al transporte que brinda el servicio de traslado (de pasajeros y mercaderías). Asimismo, se estudia el vínculo gobierno-Estado-transportistas a nivel nacional, especialmente en lo concerniente al “transporte sindicalizado” representado por la Confederación Nacional de Choferes de Bolivia que es la que representa al 75% de los transportistas del país.

la construcción de regímenes de representación política para este caso particular y el lugar de la estatalidad en la configuración de aquellos durante el ciclo postneoliberal boliviano.

### **VI.I. La organización del transporte público boliviano y su práctica política durante el ciclo neoliberal.**

Varios analistas concuerdan que los procesos de ajuste estructural durante el ciclo neoliberal modificaron el régimen de propiedad a través de dinámicas de concentración del capital y fragmentación de la clase trabajadora, provocando la emergencia de otros sujetos subalternos distintos a la clase obrera. Sin embargo, esto no implicó que la forma sindicato desapareciera sino que se combinó con otros modos de articulación y organización social (García Linera, 2009; Fornillo, 2009). El caso de los trabajadores transportistas es paradigmático respecto a la persistencia de la forma sindicato pese al avance neoliberal sobre los trabajadores para canalizar sus demandas y vincularse con el sistema político. Como sostuvo un ex Ministro de Transporte de la gestión de Morales al que entrevistamos, “aquí en Bolivia todos se organizan, desde los zapateros hasta los regantes, pasando por los payasos. El que no lo hace no es reconocido como actor legítimo con el cual dialogar. Esto siempre ha sido así incluso se profundizó durante el neoliberalismo” (entrevista código B6). Los transportistas no sólo no son la excepción sino que las estructuras sindicales que aglutinan a los transportistas revisten una pujante densidad organizativa y capacidad de movilización al punto de que los choferes asalariados se convirtieron a inicios del siglo XXI en uno de los sectores de la economía informal que detentan una privilegiada posición económica y política para ejercer presión y conseguir que sus reivindicaciones e intereses encuentren distintos canales de tramitación.

Los sindicatos de transporte en Bolivia tienen una larga historia. Durante las décadas del '20 y '30 los transportistas de las principales ciudades como La Paz y Cochabamba se agruparon en sociedades/asociaciones que posteriormente, luego de la Revolución del '52, asumirían el nombre de Sindicatos (por rama de actividad) (Alemán, 2009). En 1936, se creó la Confederación Sindical de Choferes

de Bolivia (CSCB) –luego pasaría a llamarse Confederación Nacional (CNCB) que progresivamente fue aglutinando a las distintas Federaciones Departamentales. Actualmente, se conforma de diez Federaciones Departamentales (una por cada uno de los nueve Departamentos, más la Federación de Villazón). La CNCB es la instancia nacional orgánica máxima y funciona con una estructura jerárquica. Ésta se ubica en el vértice de la estructura, por debajo de ella se encuentran las diez Federaciones que a su vez se componen de sindicatos y éstos, de líneas sindicales (figura N°2). Según manifestaba un dirigente de la Federación Departamental de La Paz,

hay un esquema de respeto en el sindicalismo del transporte. Los sindicatos no están subordinados a la Confederación pero sí dependen de las Federaciones Departamentales, hay respeto por los estatutos que son aprobados por todos, incluso las bases. Se respeta la jerarquía y hay elecciones internas, quienes tienen mayores posibilidades van a voto, tanto en las Federaciones como en la Confederación (entrevista código B2).

**Figura N° 2. Estructura organizacional de la Confederación Nacional de Choferes de Bolivia.**



**Elaboración: Autora**

**Fuentes: Periódicos. Entrevistas.**

cómo adoptar medidas de presión, al posicionamiento ante determinas

coyunturas (conflictos, decisiones políticas, políticas) a nivel nacional y al modo de relacionarse con los gobiernos. En 2012, por ejemplo, la CBCB declaró un cuarto intermedio ante el conflicto suscitado en torno al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo sobre la recuperación de bienes ilícitamente obtenidos, mientras que la Federación Departamental de Santa Cruz decidió paralizar las actividades aliándose con otras fuerzas sociales, como los comerciantes que también se sentían afectados por dicha normativa. Más adelante ahondaremos en este punto.

La CNCB agrupa a todas las modalidades del transporte (traslado de pasajeros en taxis, buses, minibuses, trufis y transporte de carga) y todos los niveles político-administrativos (interprovincial, local, provincial y nacional). La CNCB no está alineada con ninguna central sindical ni forma parte de una organización mayor, como fue hasta el año 1965 cuando estaba organizada bajo la COB. A raíz del apoyo explícito de los transportistas a los gobiernos dictatoriales fueron expulsados de la misma (Aleman, 2009). Ese año las FFAA firmaron un convenio con los transportistas y petroleros para contribuir a quebrar la huelga convocada por la COB en resistencia a la dictadura militar (Lazarte, 1987). Desde ese momento no volverían a integrarla aunque en diversas coyunturas se aliaron tanto con la COB como con otros actores sociales, como el movimiento cocalero y las coordinadoras del agua y del gas para reclamar o rechazar determinadas políticas impuestas durante los gobiernos neoliberales (entrevista con dirigente sindical de la COB, código B9).

Si bien no existen cifras oficiales, se estima, a partir del cruce de datos de estudios técnicos, académicos y de las propias organizaciones, que en su totalidad el sector del transporte a nivel nacional representa a aproximadamente 320.000 personas (incluidos empresarios, choferes asalariados, cooperativistas, trabajadores de todo el proceso productivo/de servicios, etc.). La CNCB aglutina a alrededor de 250.000 de esas personas, distribuidas en 250 sindicatos entre La Paz y El Alto, las ciudades troncales del eje transportista, identificándose entre ellos

dos tipos de categorías sociales: los asalariados y los propietarios-empresarios<sup>165</sup>. Éstos, los “patrones”, son los dueños de los vehículos que ellos mismos conducen o ponen a disposición para que otros los manejen. Dentro de éstos, existen empresarios que llegan a detentar más de 20 vehículos (como en la ciudad de Santa Cruz) y otros tan solo dos unidades. Los trabajadores del transporte, por su parte, son los que sin ser propietarios, conducen vehículos ajenos, no reciben un salario fijo sino que depende de las ganancias del día (los llamados choferes asalariados) o deben entregar una determinada renta al “patrón”. Asimismo, no todos tienen sus derechos laborales garantizados, especialmente el derecho a la jubilación, reivindicación constante que expresarán al gobierno de Morales hasta este momento. Los choferes tampoco participan en la elaboración de reglamentos o estatutos de las organizaciones. En efecto, estos sindicatos son organizaciones que formalmente representan a los choferes asalariados –los que se ubican en el lugar más bajo en la estructura social y proceso económico del sector-, tanto de ómnibus como camiones de carga, pero que, en estricto rigor, en varias ocasiones se han expresado como representantes de los propietarios de vehículos (que en algunos casos también conducen sus propias unidades) o pequeños empresarios del transporte (que están afiliados a la CNCB). Esta representación sindical entreverada trasluce una nebulosa frontera entre el ser trabajador y patrón.

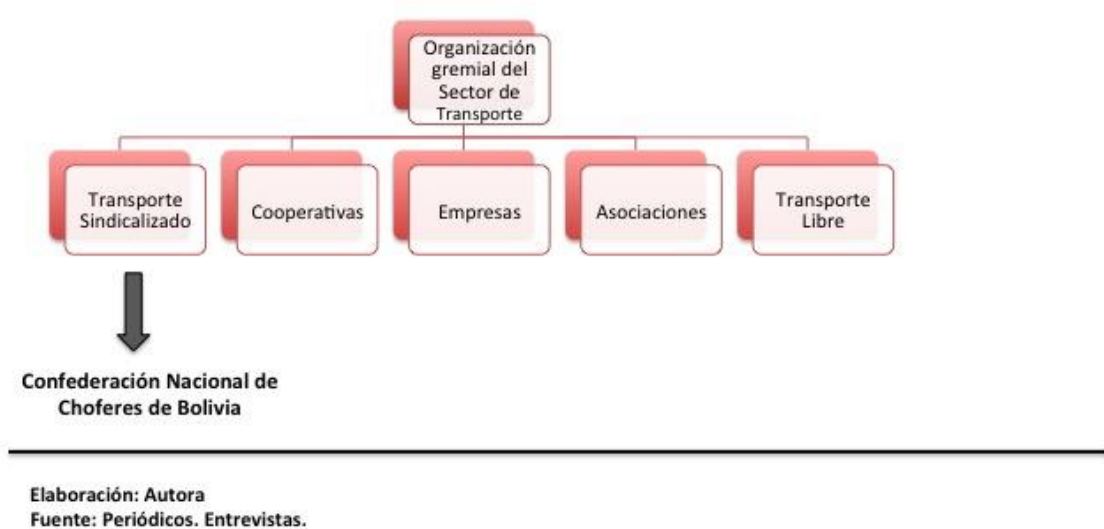
Hay que destacar que la organización de todo el sector transportista excede a la Confederación. Si bien la CNCB es la organización que más sindicatos y transportistas representa existen otras cuatro formas más de organización: el transporte libre, las asociaciones, las cooperativas y las empresas. Las últimas tres representan, fundamentalmente, a los empresarios y propietarios de vehículos dedicados al transporte de carga pesado e internacional, mientras que el transporte urbano de pasajeros está representado por la CNCB y la Asociación de Transporte Libre que, en efecto, funcionan exactamente de la misma forma, con la misma dinámica y procesos de trabajo. El transporte libre emergió como modo de competir con los transportistas sindicalizados a través de la disminución del costo

---

<sup>165</sup> Como no hay datos oficiales respecto al número de trabajadores y empresarios del sector de transporte, estas cifras fueron construidas con el cruce de información provista por los entrevistados (dirigentes y funcionarios, códigos B1, B2, B5, B6 y B7) así como por las notas periodísticas.

de los pasajes para reclutar a mayor cantidad de pasajeros. Se estima que el Transporte Libre representa a 30.000 afiliados, ubicándose la mayoría en ciudades troncales como La Paz, Cochabamba y Santa Cruz<sup>166</sup>. Las empresas, en cambio, están representadas por la Cámara Boliviana de Transporte que se compone de alrededor 4000 empresas y 35.000 afiliados (figura N°3).

**Figura N°3. Formas de organización del transporte en Bolivia.**



Tal como se señaló en el capítulo anterior, la importante migración que se produjo durante varias décadas de implantación del modelo neoliberal, especialmente a raíz del cierre o privatización de varias minas, así como la liberalización del mercado en virtud del Decreto Supremo 21060, conllevó un crecimiento sin igual del sector del transporte público urbano debido al aumento del sector de servicios en las grandes ciudades. La llamada “relocalización” de trabajadores y el progresivo crecimiento demográfico provocaron la inserción de un gran número de personas en dos sectores del mercado laboral: el transporte público de pasajeros y el comercio informal. El transporte de pasajeros se convirtió

<sup>166</sup> Op. cit.

en una salida laboral viable que no requería demasiada especialización ni capacitación. Hoy en día, la entrada a una asociación de transporte sigue siendo una buena oportunidad laboral (Sandoval y Chirino, 2013).

Los migrantes continuaron articulando los circuitos económicos locales rurales con los mercados urbanos (García Linera, 2004). Varios campesinos convertidos en transportistas conservaron las redes sociales del campo, además de que sus familias continuaban viviendo allí. En Bolivia, al igual que en Ecuador, el transporte urbano de pasajeros constituye un sector de la economía popular de baja productividad y de bajas inversiones de capital (salvo el transporte pesado) pero generador de empleos cuya dinámica se desenvuelve entre el mundo rural y el urbano (Lagos, 1994; op.cit, 2013). Si bien para gran parte de los trabajadores que se insertan en este sector el transporte no significa un rubro de ascenso social, sí constituye un gran negocio para una pequeña elite que es propietaria. Asimismo, las redes familiares son las que contribuyeron a generar y fortalecer este sector, provocando que sean sólo un puñado de familias las que monopolizaran las actividades del transporte. En efecto, para el año 1985 las elites “emergentes” estaban compuestas por líderes de los gremios de transportistas, además de los comerciantes y regantes (op. Cit., 2013; entrevista código B13; Canaviri, 2010). Con el tiempo, dichas elites fueron consolidándose e incluso fueron modernizando sus empresas devenidas en sindicatos. En ese sentido, internamente el sector es sumamente heterogéneo, identificándose una variedad de relaciones económicas y diversos niveles de ingresos entre los distintos actores del proceso productivo/de servicios. Según Lagos (1994), son dos los factores que determinan la condición de clase de los transportistas/choferes: capital y poder, siendo el capital el que favorece cierta posición de poder. Así, obtener un camión de primera o segunda mano, así como la posibilidad de tener asegurados los vehículos, obtener más unidades, participar además en las redes comerciales interprovinciales o negocios especulativos, pueden constituir diferenciales de clase.

A esta heterogeneidad al interior de la CNCB, se sumó otro factor que provocaría aún más fragmentación. El citado Decreto, además de liberalizar el sector, quitó el monopolio a la CNCB, permitiendo que los transportistas pudieran



trabajar sin estar afiliados a la misma (son personas que a título individual ponen a disposición su vehículo privado, sin atenerse a reglas, reglamentos, normativa, etc.). De esta forma, emergió la modalidad del Transporte Libre. Desde su conformación, las disputas entre éstos y los choferes afiliados a la Confederación fueron permanentes (entrevistas códigos B1, B3, B13). Los últimos acusaron a los “libres” de realizar la actividad de forma oportunista y desleal, sin revestir ningún tipo de vocación ni capacitación. Asimismo, al interior de cada subsector existen verdaderos enfrentamientos en torno a la distribución de rutas y frecuencias y pugnas por “ganar” pasajeros (Sandoval y Chirino, 2013).

Asimismo, la persistencia de un patrón de crecimiento económico y de acumulación basado en una matriz primario-exportadora contribuyó a fortalecer la modalidad del transporte automotor de carga pesado e internacional que reviste características muy diferentes a las otras modalidades, especialmente en lo que concierne al tipo de proceso de acumulación, inversiones de capital y ganancias<sup>167</sup>. Además, esta modalidad de transporte está representada por las empresas, cooperativas y asociaciones, más no por la CNCB y el Transporte Libre.

La literatura sobre el tema es sumamente escasa. La mayoría de los análisis y desarrollos empíricos se abocaron a la dimensión técnica de los procesos económicos del sector de transporte, enfatizando en las cuestiones de modernización, definición de las tarifas de los servicios, subvenciones y planificación urbana con el objeto de proponer lineamientos de política pública (Espinosa, 1998; Kogan, 2004). Algunos trabajos, a partir de una mirada hacia el interior del campo organizacional, han analizado las condiciones organizativas y laborales de los choferes y afiliados a los sindicatos, la normativa existente para regular la actividad laboral, el modo en que se desarrolla la actividad, etc. (Aleman, 2007; Imaña Romero, 2006). Estos trabajos abarcaron el período anterior a la llegada de Evo Morales a la presidencia. Durante el vigente período, sólo se encuentran dos publicaciones realizadas como resultado de dos investigaciones dedicadas al estudio del transporte urbano en el caso específico de Santa Cruz de la

---

<sup>167</sup> Para profundizar sobre la emergencia de una elite transportista aymara conformada por migrantes campesinos, ver Canaviri (2010).

Sierra y por lo tanto, sólo en el nivel departamental (Urzagasti Saldías, 2014; Sandoval y Chirino, 2013). Estas investigaciones prestan atención al modo en que se organizan los procesos de trabajo en el sector de transporte y su vínculo con el modelo de desarrollo boliviano desde una perspectiva de planificación urbana y relaciones laborales. No se han desarrollado estudios desde la sociología política, que den cuenta de la dimensión política de la interfaz configurada entre el sector del transporte organizado y el gobierno, donde el Estado asume un rol fundamental en tanto modelador de dicha dinámica así como producto de ésta. El trabajo de Zegada y Komadina (2014) es la excepción al respecto en tanto indaga en el “estado actual de la representación política y sus actores protagónicos, (como) los partidos, las agrupaciones políticas y los pueblos indígenas” (2014, p. 18). Uno de los actores sociales que analiza el libro, aunque de modo secundario, es el sector de transporte y su representación política especialmente a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional durante el período 2010-2014. Este trabajo ha sido un importante insumo para la presente investigación.

## **VI.II. El transporte boliviano y su lugar en el modelo de desarrollo.**

Como sostiene Gray Molina, la economía boliviana puede ser descrita como una que se mueve por tres engranajes: primero, el sector más dinámico que es el de hidrocarburos y minería, luego, el sector exportador que creció a partir de los años 80, y en tercer lugar, el masivo sector del transporte que incluye una alta proporción de población urbana ocupada informalmente (Gray Molina, 2010). Durante el período neoliberal (1985-2005) las reformas de ajuste estructural fortalecieron un patrón de crecimiento focalizado en la explotación de los recursos naturales y en los sectores tradicionales intensivos en capital, como telecomunicaciones y transporte, además, por supuesto, de los hidrocarburos. Esto provocó la ampliación de las ocupaciones en el tercer sector, especialmente actividades informales, como el comercio, transporte y el contrabando. Esta dinámica continuó durante los gobiernos de Evo Morales, persistiendo un patrón de acumulación primario-exportador y expansión del comercio.

El sector del transporte fue uno de los que más creció en términos de

población ocupada, junto con la construcción y los servicios de distribución de gas y electricidad. Algunos datos son elocuentes al respecto. Así, pasó de ocupar el 4,98% de la población económicamente activa en 1990 a 6,60% en 2009 <sup>168</sup>. El parque automotor total (tanto transporte de uso privado como público) pasó de 389 mil en el año 2000 a 1 millón y medio en 2014<sup>169</sup> (el transporte público pasó de 86 mil en 2006 a 93 mil en 2014), comportamiento similar en países como Argentina y Ecuador. En 2010, el sector transporte, luego del petróleo (13,9%) y los servicios financieros (10,7%), fue el sector que más aportó al PBI interno (con un 9,3%)<sup>170</sup>. Cabe mencionar que para el año 2011 el 75% de las importaciones se realizaban por medio de carreteras (nuevamente, la misma dinámica se observa en Argentina y Ecuador). Para el año 2011, el ingreso mensual promedio de los trabajadores del sector transporte fue de 2616 bolivianos, por encima del promedio mensual nacional que era para ese entonces de 2093 bolivianos.

Resulta paradójico, considerando el modelo de desarrollo de tipo nacional que se ha procurado instaurar desde 2006, que este exponencial crecimiento del sector transporte no haya sido objeto de una planificación estatal estratégica, especialmente durante el gobierno de Evo Morales orientado a controlar los procesos económicos internos y dinamizarlos para lograr un desarrollo endógeno. Por el contrario, el actual sistema de transporte público (tanto de pasajeros como de carga) fue heredado de las décadas anteriores en que las relaciones y sistema económico estaban regidos por las leyes del libre mercado y el oscilante juego de la oferta y la demanda, respondiendo más a los procesos demográficos (migración del campo a las ciudades), a la expansión de las actividades agroexportadoras y a la intensificación del tercer sector.

A raíz del Decreto Supremo Número 21060 firmado en 1985 durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, se estableció la “libre oferta y demanda” para asegurar la absoluta libertad para que las fuerzas del mercado se muevan sin

---

<sup>168</sup> <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30402>. Último acceso: Junio, 2016.

<sup>169</sup> <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40110>. Último acceso: Junio, 2016.

<sup>170</sup> Datos extraídos del INEB. <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40201>. Último acceso: junio, 2016.

regulaciones ni controles. Así, se garantizaba la libertad de precios y salarios, la libertad cambiaria, la libre contratación, el traslado de las actividades económicas a la empresa privada, la baja tributación al fisco y el desconocimiento de la normatividad jurídica, como la Ley General del Trabajo. Este Decreto procuraba fomentar la competitividad de la economía boliviana y flexibilizar la contratación de la fuerza laboral. Esta normativa provocó la completa fragmentación del sector de transporte y la estipulación de reglas particulares según cada sindicato. Así, cada uno se auto-asignaba las rutas y frecuencias y definía los precios de los pasajes con el objetivo de “ganar más pasajeros”. Esto generó una superposición de rutas, desorganización del sector, aumento de accidentes viales (debido a la velocidad con la que conducían sus transportes para adelantar a los otros y “subir” más pasajeros) y una “guerra del centavo” por obtener mayores ganancias. Esto sucedía en el marco de un vacío legal en relación al sector transportista. Además, existía normativa contradictoria y los ámbitos nacional, departamental y local se superponían. El Estado no intervenía en dichas disputas, dejando incluso que los sindicatos se enfrenten directamente (e incluso físicamente) en el espacio público.

Para el año 2003, el transporte era el único sector dentro del Sistema de Regulación Sectorial que carecía de normativa propia. Este sistema se había creado en 1994 para “regular, controlar y supervisar” los sectores estratégicos de la economía, como las telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos. Bolivia no contaría con una Ley de Transporte sino hasta la llegada de Evo Morales al poder lo cual tampoco, como se verá posteriormente, garantizará un reordenamiento y regulación del sector pese a que una de las primeras medidas adoptadas fue anular el decreto neoliberal tan cuestionado. Asimismo, pese a constituir un sector estratégico de la economía boliviana, gran parte de sus actividades se desarrollan en la informalidad. Para el año 2003, de 130.000 personas que ingresaban a la actividad del transporte, 110.000 se insertaban de modo informal (el 80%) (Gray Molina, 2003).

### **VI.III. Transportistas y gobiernos durante el neoliberalismo boliviano.**

Después de los trabajadores y sindicatos del sector minero, los

transportistas han sido durante décadas uno de los actores sociales más gravitantes en lo que respecta a la dinámica económica y a la estabilidad política. Todo gobierno procuró tejer alianzas con los dirigentes sindicales del transporte en virtud de su capacidad de movilización social, de su poder de veto para obstruir decisiones políticas y de paralizar la economía. De modo inverso, los transportistas bolivianos procuraron ofrecer apoyo político, sin distinción de ideología, a cambio de concesiones y beneficios particulares.

El pragmatismo político que ha caracterizado a los dirigentes del transporte quedó manifestado en plenitud desde 1971 con el apoyo explícito a la dictadura de Banzer durante la cual se afianzó el poder de los transportistas. El proceso de desestabilización política que se inició ese año para derrocar al gobierno socialista de Juan José Torres estuvo orquestado por la Falange Socialista Boliviana, parte del MNR, militares estadounidenses y los dirigentes del transporte. El golpe perpetrado por Banzer en agosto de 1971 implicó una serie de beneficios para los comerciantes rurales y los transportistas, quienes fueron unas de las principales bases sociales de apoyo de los gobiernos dictatoriales y por lo tanto, unos de los principales premiados por su apoyo (Bretón et al, 1999).

En primer lugar, Banzer aprobó la Resolución 49/71 mediante la cual se decretaba que el sector del transporte sería “conducido por choferes profesionales, organizados en sindicatos afiliados a la Confederación Sindical de Choferes de Bolivia”, con el justificativo de que el Estado no podía intervenir de forma que se genere competencia entre los transportistas (Lagos, 1994). La entrega del monopolio de la provisión del servicio de transporte a la CSCB catapultó a la “elite transportista” como uno de los actores socio-políticos más poderosos de Bolivia a partir de la década del 70: “mientras en el resto del mundo las opciones de transporte se modernizaron, en Bolivia las organizaciones de transportistas articularon un escudo contra toda competencia” (Sagárnaga, 2015, s/p).

Luego de dos años, dicha Resolución cobró el status de Decreto y se incluyó, además, la obligatoriedad de la sindicalización para los propietarios y choferes de camiones, colectivos y taxis, provocando que a partir de 1973 aumentara

considerablemente el número de afiliados. Para el año 1984, la Confederación ya representaba a 80.000 miembros aunque carecía de autonomía. Era Banzer quien designaba a los coordinadores y dirigentes de la Confederación, quienes al mismo tiempo afiliaban a todo aquel que quisiera formar parte de la misma a cambio del pago de una “comisión” (aunque no poseyeran vehículos propios, tal como era el requisito según los Estatutos de la Confederación). Así, pasó a ser un terreno de inversionistas, terratenientes y miembros de las FFAA quienes para 1990 constituían el 80% de los “afiliados”, convirtiéndose más en un terreno propicio para los negocios que en una organización de representación de trabajadores o empresarios. Asimismo, Banzer otorgó otras concesiones tales como la renovación del parque automotor a través de la importación de buses provenientes de Estados Unidos y de Brasil por medio de créditos y reducción de aranceles, la subvención de la gasolina, el monopolio a determinadas familias del servicio de transporte público, la exención –vía decreto- del pago del impuesto sobre las utilidades y el alza de las tarifas de los pasajes (Lagos, 1997). El sector del transporte, para ese entonces, recibía el 26% de la inversión pública (mientras que el campesinado, por poner un ejemplo, sólo un 2%), cifra más que elocuente (Bretón et al, 1999). Esto provocó que, en medio de los fluidos procesos migratorios, la calidad del transporte así como las condiciones laborales de los choferes asalariados, se deteriorara progresivamente a raíz del nulo control por parte del Estado.

Los sucesivos gobiernos militares fraguarían el mismo trato con los dirigentes sindicales del transporte. El caso más emblemático fue el gobierno de la llamada “Renovación Nacional” de García Meza que procuró establecer el modelo neoliberal y lucrar con el negocio del narcotráfico. Ante la ola de protestas sociales, los transportistas convocaron una contra-movilización frente al Palacio de Gobierno en apoyo al gobierno dictatorial: “eran cientos de choferes del autotransporte que repetían ‘que se quede’. Uno de los dirigentes alabó al tirano y le pidió literalmente ‘la medida de sus pantalones’ para hacer entrar en cintura a todo subversivo. García Meza lo aplaudió emocionado” (Sagárnaga, 2015, s/p).

En 1980 se creó la Empresa Nacional de Transporte Automotor la cual hacia 1983 contaba con 40 choferes asalariados que gozaban de derechos laborales y

estaban amparados por la Ley del Trabajo. No obstante, al cabo de algunos años el Estado decidió trasladar su gestión a los municipios y luego de dos años, dejó de prestar el servicio. De este modo, fue nuevamente la CNCB la que volvió a gozar del monopolio de la prestación del servicio de transporte público que cada día crecía más (Alemán, 2009). A partir de ese entonces, no se volvería a ensayar otra iniciativa de creación de empresa pública de transporte a nivel nacional, ni siquiera durante los gobiernos de Evo Morales. Así, fueron los sindicatos devenidos en empresas los que ofrecerían el servicio con fines lucrativos.

El retorno a la democracia en 1982 apenas modificaría el juego político entre los gobiernos y los transportistas que hasta el momento había configurado un régimen de representación política extremadamente simplificado en el que sólo operaba una LRP, la corporativa: el vínculo se sostenía sobre el reconocimiento estatal de la CNCB como única representante de los transportistas, el control del Estado de la dirigencia de la Confederación y la obtención por parte de ésta de concretos beneficios que respondían a reivindicaciones sectoriales. Dicha LRP a veces exhibía patrones sumamente particularistas en la medida que reposaba sobre un intercambio personal, fraguado privadamente, a través del cual los beneficios sectoriales ofrecidos por el gobierno ahora pasaban a ser concesiones personales para determinadas empresas y determinados dirigentes a cambio de apoyo político.

Desde 1982, se inicia un nuevo ciclo en el vínculo transportistas-gobiernos como resultado, principalmente, de la debacle económica por la que empieza a atravesar el país (Alemán, 2009). El sistema de transporte también se vio golpeado por dicha crisis, especialmente por la devaluación del peso boliviano. La privatización de empresas estatales así como el cierre de fábricas provocó la relocalización de trabajadores y su inserción en el sector de transporte que si bien no era uno de los sectores más redituables por entonces, sí era una salida laboral viable. En 1982 se liberalizó la actividad del transporte, se eliminó el monopolio otorgado hacía una década a la CSCB y se decretó la libertad para proveer el servicio de transporte público. El Estado intervino sólo para garantizar las condiciones de la liberalización de la actividad que terminaría por sellarse a raíz

del Decreto ya mencionado.

A partir de este momento, se multiplicaron los operadores individuales de transporte, especialmente del servicio de minibuses –provocando lo que algunos han denominado “miniaturización del transporte” (Alemán, 2009; Espinosa, 1998)- que se aglutinaron en el Transporte Libre, aumentando exponencialmente el número de sindicatos. El progresivo poder de veto que adquirió el sector durante su alianza con los militares condicionó a las sucesivas gestiones gubernamentales así como limitó los márgenes de autonomía estatal para planificar e intervenir en el sector. Si bien la LRP corporativa no se había formalizado como lo había hecho el mecanismo corporativo del co-gobierno (que estaba garantizado normativamente), los efectos de esta lógica que operaba de facto ya habían moldeado el vínculo transportistas-gobiernos, “normalizando” las prácticas políticas y los “modos de hacer política”.

Desde mediados de los ochenta, los diferentes sindicatos de transporte – tanto los aglutinados en la CNCB como en el Transporte Libre- optarían por escoger una estrategia combativa de “golpe y negociación”. Si bien prevaleció el vínculo clientelar, la contienda se trasladó especialmente al espacio público. La modalidad del bloqueo y la paralización de actividades se convirtieron en los repertorios por excelencia empleados por todos los sindicatos del sector. Así, fueron constantes las amenazas de paro ante la negativa de los gobiernos de no aumentar las tarifas de los pasajes, subvencionar la gasolina y eliminar los aranceles. Asimismo, el aumento unilateral de las tarifas de transporte, sin aprobación de los gobiernos (nacional y locales), consistió en una práctica constante que paulatinamente fue decantando en un malestar progresivo de la ciudadanía con los choferes. En la próxima sección observaremos cuán similares continuaron siendo estas prácticas y acciones políticas sindicales durante el gobierno de Morales y las diferentes estrategias que el gobierno procuró delinear para sortear el poder de los choferes.

Así, por ejemplo, el anuncio del Presidente Banzer en diciembre de 1997 del aumento de los precios de los combustibles provocó el inicio de una serie de



huelgas nacionales llevadas a cabo por los transportistas, a las que se sumaron la protesta de otros actores sociales populares, como los maestros, los obreros de la COB y campesinos, hasta sectores económicamente gravitantes como los exportadores, ante el impacto que dicho anuncio tenía en la inflación de los productos de la canasta básica. Los transportistas aumentaron los pasajes en un 60% a pesar de que la suba de la gasolina había sido un 28%<sup>171</sup>. Coyunturas de este tipo pusieron de manifiesto la débil disposición de los choferes a aliarse o solidarizarse con otros actores sociales del campo popular. Esto se evidenció a cabalidad a principios de este siglo cuando una multiplicidad de protestas y movilizaciones por parte del magisterio provocó el reclamo de los transportistas al gobierno de Sánchez de Lozada ante la dificultad que implicaba para los choferes realizar su trabajo en dichas condiciones de constantes bloqueos de las calles. Lejos de solidarizarse con las reivindicaciones de los maestros, los transportistas exhortaron al Presidente a solucionar el conflicto social. En septiembre de 2003 los transportistas protagonizaron otros conflictos en virtud de la propuesta del gobierno de realizar una reforma tributaria para que determinados transportistas –los propietarios de más de dos vehículos- se conviertan en contribuyentes. Las Federaciones Departamentales de La Paz y de El Alto, así como el Transporte Libre, convocaron a un paro nacional y decidieron movilizarse el mismo día que lo haría el “Estado Mayor del Pueblo Boliviano” (un frente compuesto por una diversidad de organizaciones sociales<sup>172</sup>) y el MAS para tener mayor eco no sólo en el gobierno sino en la ciudadanía. A raíz de la envergadura de este conflicto, el gobierno nacional no pudo implementar dicha reforma<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Esta información acerca del gobierno de Bánzer fue extraída de la revisión hemerográfica de La Razón, diferentes ejemplares entre 1 de mayo y 31 de diciembre de 1997.

<sup>172</sup> La Central Obrera Boliviana, Centrales Obreras Departamentales, (Cochabamba, Oruro, La Paz, Potosí, Sucre), Confederación de Trabajadores Fabriles de Bolivia, Confederación de Colonizadores de Bolivia, Confederaciones de Maestros Urbanos y Rurales, Confederación de Mujeres Campesinas, Confederación de Trabajadoras del Hogar, Federación de Trabajadores Fabriles de Cochabamba, Federación de Constructores Federaciones de Maestros Urbanos, Rurales y del Trópico Cochabambino, Federaciones de Trabajadores Campesinos (Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Centrales Sindicales de Trabajadores Campesinos de La Paz), Federación de Regantes, Federaciones de Cocaleros, Movimiento Sin Tierra, Federación de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa", Prestatarios, CONALTAVIS, Desocupados, Comité de Defensa del Patrimonio Nacional.

<sup>173</sup> Información reconstruida a partir de la revisión hemerográfica realizada por CEDIB del periódico La Razón desde marzo a diciembre de 2003.

#### **VI.IV. Transportistas en tiempos de retorno estatal en Bolivia: ¿nuevo régimen de representación política?**

El vínculo configurado a partir de 2006 entre el gobierno nacional liderado por Evo Morales y los transportistas –considerando especialmente a la dirigencia nacional- se vio atravesado por distintos vaivenes dadas las diversas coyunturas, las cambiantes correlaciones de fuerzas sociales y los modos en que tanto el gobierno como los transportistas se enfrentaron a las “selectividades” inscritas en el terreno estatal, especialmente tres aspectos: 1) el patrón corporativo de relacionamiento político, aprendido y ensayado por todas las fuerzas sociales bolivianas desde hace más de cinco décadas, 2) la eficacia de la potencia disruptiva del tejido social en contiendas políticas y 3) la debilidad de la autonomía estatal para blindarse a la injerencia de intereses sectoriales.

Al poco tiempo de asumir la Presidencia, Evo Morales anunció una medida que provocó la activación inmediata de una serie de protestas y resistencias por parte de los transportistas, constituyéndose en el actor social que debutó como fuerza social de choque en el espacio público al recién instalado gobierno. Esta contienda desplegada no era contradictoria, según el máximo dirigente del transporte sindicalizado, con el reconocimiento de que

el transportismo siempre ha necesitado tener una buena relación con los distintos gobiernos, no buscando prebendas pero sí apelando a distintos mecanismos para lograr nuestras reivindicaciones (...) La llegada de Evo marca una diferencia, antes éramos como un frente opositor a todo gobierno, ahora somos parte activa de este proceso de cambio político (código B5).

Esta declaración, sin embargo, contradice la dinámica política del sector transportista durante las décadas previas durante las cuales los transportistas lograban colocarse en la oposición a los gobiernos de turno con agresivas acciones colectivas y al mismo tiempo aliarse pragmáticamente con aquellos a cambios de beneficios sectoriales. Esta alianza se expresaba en un intercambio político “simplificado”: apoyo político por concesiones para el sector transportista (e

incluso, en algunas coyunturas como las electorales, para algunos pocos dirigentes sindicales y cooperativas de transporte).

La llegada de Morales a la presidencia modifica, parcialmente, este fenómeno. La política de alianzas fraguada por el MAS (como gobierno) con distintas organizaciones sociales (como los transportistas, los comerciantes informales y los cooperativistas mineros), especialmente con aquellas que se anclan en el mundo plebeyo y comparten una afinidad socio-económica y de composición social, ha sido permanente y al mismo intrincada. García Linera (2009) sostiene que durante el ciclo neoliberal la etnicidad se convirtió en la dimensión aglutinadora de un conjunto de sectores sociales que si bien diferían en el grado de explotación sufrida por el capitalismo y los poderosos grupos económicos<sup>174</sup> formaban parte, en términos étnicos, de la misma clase social dominada.

Aunque los transportistas no conformaron inicialmente el bloque social que llevó al MAS al poder presidencial, luego se produjo una incorporación política que comenzó a revestir algunas aristas distintas al intercambio político de los años neoliberales. Mayorga (2008) identifica tres tipos de lazos políticos entre las fuerzas sociales y el MAS en tanto partido político en el gobierno: las bases sociales “orgánicas” (como los cocaleros y campesinos), los aliados circunstanciales (las Juntas Vecinales y los cooperativistas mineros) y los “adeptos” que operan de vez en cuando como grupos de presión. El caso de los transportistas se ubicaría a medio camino entre las últimas dos categorías, dependiendo del desplazamiento o superposición de las lógicas de representación política que se activaron según cada contexto. Las distintas LRP puestas en acto produjeron diversos espacios, recursos e identificaciones políticas a los sindicatos de transporte -a través de sus dirigentes- y al mismo tiempo tensiones respecto a su incorporación al proyecto político del MAS.

La primera gran medida adoptada por el gobierno de Morales fue la

---

<sup>174</sup> Por ejemplo, los transportistas y comerciantes tenían posiciones menos subalternas en la estructura económica que otros trabajadores, como los rurales.

nacionalización de los hidrocarburos. Semejante decisión fue recibida enérgicamente por parte del sector transportista dado que esta política mejoraría las condiciones para el otorgamiento de subsidios a la gasolina. Sin embargo, el segundo gran anuncio presidencial diluyó los buenos ánimos de los choferes, quebrándose la precaria e incipiente alianza. La decisión del gobierno de modificar el régimen tributario vía el decreto 28.522 firmado en diciembre de 2005, bajo el cual desde ese momento los transportistas deberían aportar con sus impuestos, provocó la inauguración del ciclo de contienda política. Así lo explicaba un dirigente del transporte de pasajeros:

ni bien asumió Evo no teníamos mecanismos para entablar una relación directa con el Presidente. Debíamos acudir a distintas formas de lucha para hacer que nuestras reivindicaciones se cumplan. Cuando en 2007 yo llego a la CNCB, decido buscar esos mecanismos para incorporarnos al proyecto político (entrevista dirigente sindical y diputado por el MAS, código B2).

Este conflicto bautismal que se expresó con contundencia a través de bloqueos de calles, movilizaciones sociales y violentos disturbios por parte de los choferes sindicalizados dio la pauta de que la legitimidad de origen que revestía la fuerza gobernante era insuficiente para contener sus reclamos gremiales así como las intenciones de estos sindicatos de avanzar en espacios de poder. Desde este momento, pues, inició un proceso de construcción de representación política que permitió fraguar una alianza entre el MAS y los transportistas que tuvo sus momentos de auge y también sus traspies.

#### **VI.V. Lógicas de representación política en el vínculo entre los transportistas y el gobierno de Evo Morales.**

Las lógicas de representación política que se activaron desde el gobierno nacional para relacionarse con los transportistas organizados son diversas y ameritan ser indagadas en profundidad. Como se analizará, varios aspectos de esas LRP revisten ciertas continuidades respecto a las décadas anteriores que serán auscultadas a lo largo de este capítulo.

En Bolivia, la LRP corporativa ha atravesado la dinámica política desde la Revolución del '52 en adelante, especialmente a través de la figura de co-gobierno que progresivamente fue debilitándose. Durante el ciclo neoliberal, dicha figura terminó por ser enterrada aunque sus efectos permanecieron en la tradición de lucha de las fuerzas sociales. Si bien ninguna gestión presidencial neoliberal buscó incorporar a dirigentes de organizaciones sociales al interior del Estado, particularmente en las instancias de cargos ejecutivos, el modo de contener sus reclamos fue a través de la concesión de beneficios sectoriales. Los transportistas no gozaban cargos ejecutivos ni de toma de decisión pero tenían vínculos directos con la Policía Nacional así como con las Fuerzas Armadas, quienes manejaban los organismos relacionados con el transporte.

La llegada al MAS al poder político en los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) reactivó informalmente el mecanismo del co-gobierno y al mismo tiempo lo reconfiguró para vincularse a otros actores sociales, más allá de las organizaciones sociales de la COB<sup>175</sup>. El “cuoteo” volvió a aparecer como mecanismo legítimo de construcción e incorporación política. Tal como se denomina coloquialmente en Bolivia, se refiere a la práctica que data de la Revolución del 52 de “sugerir” al poder gubernamental dirigentes sociales para ocupar cargos ejecutivos o parlamentarios por parte de las organizaciones sociales. Evo Morales incorporó en los inicios de su gestión dicho mecanismo como modo de contener a las organizaciones sociales, reconocerlas y otorgarles representación a través de una participación directa con capacidad de tomar decisiones en el terreno estatal.

El clásico “cuoteo” al que dirigentes sindicales y gobiernos acudieron para lograr incorporar las demandas sociales de distintas fuerzas sociales a cambio de estabilidad y apoyo político sufrió ciertas modificaciones durante los gobiernos de

---

<sup>175</sup> La figura del co-gobierno durante la década del cincuenta fue incluida normativamente como un mecanismo legal que debía respetar el gobierno que asumiera. En el caso de los transportistas, podríamos decir que el co-gobierno reviste relativa legitimidad más no legalidad, es decir, ninguna ley, normativa o resolución lo reconoce del modo en que estaba reconocido en los estatutos de la COB.

Evo Morales en lo que respecta al sector del transporte. Tal como manifestaron en las entrevistas varios dirigentes sindicales de la CNCB, pese a las insistentes demandas de éstos por ocupar cargos ejecutivos en los Ministerios y Organismos estatales, el Presidente decidió no ceder, salvo en contadas excepciones. Así, ni el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOP) ni el Viceministerio de Transporte fueron ejercidos por dirigentes o representantes del sector. A lo largo de los gobiernos de Morales, dichos espacios fueron ejercidos, en su mayoría, por ingenieros civiles con un perfil técnico y desvinculados de las organizaciones sindicales<sup>176</sup>.

A los meses de asumir el nuevo gobierno, la CNCB reclamó al gobierno ocupar cargos en el Servicio Nacional de Caminos y Aduana (SNC), así como en la Superintendencia de Transporte y la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Telecomunicaciones y Transporte (ATT). En efecto, ante el primer conflicto protagonizado por los transportistas interdepartamentales debido a su negativa a tributar, Evo sostuvo que “los empresarios de las flotas están enojados porque rechazó su pedido de ‘cuotear’ cargos para su sector en el SNC” (La Razón, 8 de mayo, 2006). Varias notas periodísticas sostenían que los transportistas se sentían molestos ante la falta de consulta con el sector: “nos corresponde una cuota dentro de ese área, haremos paros y bloqueos, además, solicitamos la creación de una entidad fiscalizadora al interior del SNC que esté bajo nuestra órbita y control para controlar los recursos que se recaudan a través del cobro de peajes” (Opinión, 27 de febrero, 2006). Esto fue confirmado por dos ex dirigentes sindicales a quienes entrevistamos: “siempre fue así, al menos dos o tres cargos importantes nos correspondían” (entrevista código B14). Un ex Ministro del sector de transporte al que entrevistamos ratificó que el malestar de los choferes y dirigentes provenía de

---

<sup>176</sup> Si bien no forma parte de esta investigación, cabe resaltar que en junio de 2015 el Viceministerio de Transporte fue asumido por uno de los máximos dirigentes de los cooperativistas mineros. Esto generó la reacción de los transportistas, quienes reclamaron su participación en dicho espacio en lugar de un “compañero de otro sector social que no conoce la temática, no conoce las problemáticas de nuestro sector” (entrevista realizada a dirigente sindical del transporte urbano). Sin embargo, el recién posicionado Viceministro sostuvo (también en entrevista realizada en diciembre, 2015) que “fui parte del debate de la Ley de Transporte hace unos años siendo diputado, por lo que conozco los temas que preocupan a los compañeros transportistas. Por ejemplo, ahora se está discutiendo la incorporación de los trabajadores del transporte a la seguridad social. Además, el Presidente me convocó por mi capacidad de liderazgo, experiencia y capacidad de resolver conflictos y temas dirigenciales”.

la resistencia del gobierno nacional a ceder el cargo más alto de dicha cartera a los transportistas. Sin embargo, el máximo dirigente de la CNCB y secretario general de la misma durante siete años, manifestó, por el contrario, que

nosotros en ningún momento nos hemos incorporado a la actividad política activamente, como la COB que es una central que está en relación con el Presidente. Nosotros hemos apoyado pero jamás hemos sido parte de la administración del gobierno y tampoco lo buscamos (código B2).

A pesar de advertir sobre los “peligros” que podría conllevar esa incorporación (“se mezclan los planos, y si estás adentro, ya no puedes ser dirigente”), decidió formar parte de las listas legislativas del MAS a pedido de propio Presidente, obteniendo el curul para el período 2015-2019. Más adelante veremos las tensiones de la superposición de estos espacios de acción.

No obstante, algunos cargos ejecutivos de segundas líneas, así como a nivel departamental y municipales sí fueron ocupados por dirigentes sindicales del transporte. Por ejemplo, en 2006 la Dirección de Tráfico y Vialidad de la Alcaldía de El Alto (encargada de autorizar las líneas del transporte público, uno de los temas más controversiales) estaba manejada por dos representantes de una de las Federaciones de Transportistas. Además, el Registro Único Automotor también estaba controlado por dos representantes de dicho gremio. Asimismo, la Dirección de Transporte Terrestre, Fluvial y Lacustre del Viceministerio de Transportes del MOP fue asumido a fines de 2014 por un sindicalista del transporte de la CNCB que había sido diputado por el MAS (durante el período 2010-2014). Esto provocó la resistencia de parte de la Asociación del Transporte Libre, enemistada con la CNCB, cuyos dirigentes reclamaron al gobierno colocar en dicho espacio institucional a una persona “neutral”, que no “parcialice” y no porte intereses gremiales particulares sino que pueda representar a la totalidad del sector del transporte, pero al parecer el “gobierno sigue interpretando mal” (código B17). El Transporte Libre inició un conjunto de bloqueos, paros y movilizaciones en distintas ciudades del país, a lo que el Ministro de Obras Públicas expresó: “el sector del transporte libre quiere tomarse atribuciones que no le competen (...) el

Gobierno no va a negociar, no existe posibilidad de diálogo al respecto (la permanencia del Director de Transporte Terrestre, Fluvial y Lacustre), y lamentamos que tengan que perjudicar de este modo a la población”<sup>177</sup>.

Asimismo, varios cargos ejecutivos departamentales también fueron ocupados por transportistas. Uno de ellos fue la Dirección de Transporte del Departamento de Cochabamba que fue asumido a fines de 2014 por un dirigente sindical cochabambino perteneciente a la CNCB (Samuel Pereyra). En palabras de un actual diputado transportista, también de Cochabamba,

los debates tienen que darse dentro del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo con representantes directos. Es fundamental que hayamos podido tener nuestros representantes en direcciones de transporte en todos los niveles de gobierno (...) en todos los municipios, consejos, asambleas departamentales, tenemos nuestros representantes, porque queremos ofrecer nuestra experiencia, la del autotransporte, carga y pasajeros (código B5).

Ahora bien, si nos desplazamos al segundo componente de una LRP de tipo corporativa (la participación en la elaboración y/o implementación de políticas públicas/normas como en la influencia en la toma de decisiones estatales), se observa un mayor dinamismo. Dos grandes procesos legislativos estuvieron atravesados por la influencia directa de los transportistas: el proceso constituyente para reformar la Carta Magna (agosto 2006-diciembre 2007) y el debate y aprobación de la Ley General de Transporte (LGT) (número 165) durante 2010-2011<sup>178</sup> promulgada en agosto de este año. Ambos procesos legislativos afectaban de alguna forma al sector de transporte. Asimismo, otras leyes posteriores, como la Ley de Extinción de Bienes también expresarían un tipo de mecanismos y dinámicas propias de una LRP corporativa.

Durante la AC los transportistas, al igual que otros actores sociales, fueron

---

<sup>177</sup> Declaración extraída de la página del Ministerio de Obras Públicas: <https://www.oopp.gob.bo/index.php/noticias/0,1152.html> Última consulta: 25 de mayo de 2016.

<sup>178</sup> En este link se puede ver el detalle de la Ley General de Transporte <http://senado.gob.bo/sites/default/files/leyessenadores/Ley%28165%29.PDF>.



convocados a discutir sobre determinadas leyes o artículos de la futura Constitución que los involucraba (Schavelzon, 2012). El gobierno procuraba incorporar constitucionalmente al transporte como “sector estratégico de servicios del Estado”, mientras que los transportistas rechazaban ser incluidos en esa categoría dado que permanecer como sector privado de la economía significaba regirse bajo su normativa lo cual permitía la sindicalización y el derecho a huelga. Este fue uno de los aspectos constitucionales más fuertemente resistidos por la totalidad de los gremios del transporte, momento en que suspendieron sus diferencias: “conformamos un bloque y nos dirigimos hacia Sucre. Y modificamos ese artículo. En ese entonces estuve como dirigente de la Federación en La Paz y nos convocamos urgentemente aquí, vinieron todos y nos movilizamos. Éramos como 5.000 personas en las calles de Sucre” (entrevista código B2). La dinámica de movilizaciones y bloqueos llevados adelante por los sindicatos finalmente provocó que el gobierno nacional cediera ante este reclamo. El gobierno sabía que el “poder de fuego” de estos sindicatos residía en su capacidad para paralizar las actividades económicas así como el efecto “contagio” que bloqueos y movilizaciones conllevaban.

Respecto a la LGT, se evidenció una participación directa por parte de la CNCB, el Transporte Libre y la Cámara Boliviana de Transporte en la elaboración de la normativa. La iniciativa de proponer un proyecto de Ley de Transporte provino del Ejecutivo, fiel a su procura de recuperar la institucionalidad estatal y la rectoría estatal en determinadas áreas estratégicas, aunque la dirigencia sindical transportista reclamaba hacía años una normativa específica para el sector, al igual que otros actores de la sociedad, como las Juntas Vecinales y colectivos de ciudadanos, que también ya habían expresado la necesidad de contar con una normativa que garantice derechos a los usuarios, refuerce las responsabilidades de los transportistas y, especialmente, endurezca las penas y sanciones para los choferes que infringieran normas (el Código de Tránsito vigente databa de 1973). Los malos tratos hacia los usuarios, la pésima calidad del servicio de transporte y la poca o nula educación vial de los transportistas eran reclamos ciudadanos constantes de los cuales las Juntas Vecinales se hacían eco y transmitían constantemente al gobierno.

La urgencia del Ejecutivo por aprobar tal normativa se hizo más patente hacia fines de 2010, cuando las demandas gremiales por aumentos de las tarifas de los pasajes expresadas por las distintas Federaciones ya habían provocado una multiplicidad de conflictos sociales que el gobierno, ante la falta de una normativa específica, no podía gestionar sino a través de decretos y resoluciones que otorgaran concesiones a los transportistas. Hasta ese momento, no existía una ley que estipulara y regulara las tarifas en el transporte terrestre. En efecto, su indefinición normativa consistía en un legado de las décadas previas ante el cual el gobierno procuró buscar una solución. Más adelante volveremos sobre esta cuestión que constituyó uno de los ejes del esquema de gobernabilidad construido entre el MAS y los transportistas.

En términos oficiales, la Ley buscaba dos objetivos principales: 1) generar las condiciones para que el Estado pueda intervenir en el sector estratégico del transporte, regularlo y orientarlo en pos de constituirlo en un derecho del cual deben gozar todos los bolivianos y 2) lograr la integración nacional, procesos de desarrollo productivos y cambios en la matriz energética que contribuyan, al mismo tiempo, a “lograr la meta del Vivir Bien y proteger a la Madre Tierra” (Ley de Transporte, Número 165). No es casual que las palabras que más se reiteran a lo largo del texto del proyecto son “Estado”, “planificación”, “plan” e “integración”.

Para ello, era necesario una normativa específica que no sólo regule a las prestadoras de servicio, sino que proteja al “usuario” (como se denomina en la Ley a los ciudadanos), a partir de quebrar con la “inercia de la oferta y la demanda” característica de las décadas neoliberales. Así, era necesario crear “instituciones estatales fortalecidas, confiables y técnicamente solventes”, “corregir aspectos organizacionales del sector público”, “recuperar el control del patrimonio estatal de transporte para atender las necesidades de la población” y “ejercer mayor control a los operadores de servicios de transporte a fin de garantizar que los servicios lleguen a la población a tarifas razonables, con calidad y seguridad”. Si bien durante el debate legislativo hubo un relativo consenso sobre la importancia de que el Estado asuma un rol activo en la planificación del transporte, también

expresó las discrepancias en torno al grado en que debía hacerlo y en qué planos<sup>179</sup>. No obstante, el hecho de que se discutiera la intervención estatal ya significaba una ruptura fundamental con el modo en que durante décadas se pensó y orientó la política del sector (o en otras palabras, la falta de política pública y su vacío legal).

El proyecto de Ley fue elaborado en el seno del MOP a través del Viceministerio de Transporte y fue socializado entre los distintos representantes de las diferentes carteras del Estado, instituciones involucradas con el transporte directa e indirectamente, las organizaciones sindicales y del Transporte Libre y la Cámara Boliviana de Transporte. Se conformaron mesas de discusión por modalidad de transporte, además de mesas conformadas por representantes de los gobiernos autónomos y de la Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia (CONALJUVE) y se reunieron entre el 30 de junio y el 12 de julio de 2011. Tanto los lineamientos general de la Ley como las mesas de trabajo conformadas estuvieron definidos y controlados por el diputado Javier Santivañez Camacho, dirigente del transporte de la CNCB, quien posteriormente, como se mencionó, asumiría la Dirección de Transporte en el MOP. En la mesa de transporte terrestre participaron un total de 37 personas, con una clara preponderancia de la CNCB: 18 pertenecían a esta Confederación, tanto a nivel nacional como a nivel departamental, el resto de los participantes provenían del Transporte Libre (3) y de diversas Asociaciones y Cámaras (16) poco articuladas entre sí.

Si bien se involucró la participación de las organizaciones vecinales, éstas tuvieron un débil papel en la elaboración de la normativa. En efecto, fueron conocidas las declaraciones de representantes de las Juntas Vecinales de que la LGT fue diseñada según los intereses de los gremios de transporte, desconociendo los derechos ciudadanos a gozar de un servicio de transporte público de calidad. Tal como se puede apreciar en el documento de la LGT, ésta se aprobó e inclinó hacia las demandas de los transportistas, los gremios se quejaron, posteriormente,

---

<sup>179</sup> Información extraída de las memorias de los debates legislativos del proyecto de Ley. Agradezco a los empleados de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional por haberme entregado una copia de las mismas.

de la “poca influencia” que habían tenido en su elaboración<sup>180</sup>.

La Ley aprobada incorporó la creación de un Consejo de Coordinación Sectorial (artículo 52) cuyas funciones consistirían en participar en el proceso de formulación y evaluación de las políticas de transporte, evaluar y coordinar el Plan Nacional Sectorial de Transporte y proponer normativa específica de alcance nacional. Lo particularmente interesante de este Consejo es que, liderado por el MOP, estaría conformado por: representantes de las instituciones estatales de nivel central y de las modalidades de transporte que serán designados por resolución ministerial, todos ellos con voz y voto. Asimismo, como miembros del Consejo estarán los representantes de las entidades territoriales autónomas, y a través de los sub-consejos, representantes de los operadores y la sociedad civil organizada de acuerdo a normativa específica. En definitiva, el Consejo consideraba la participación institucionalizada de los transportistas organizados con capacidad de influir en la toma de decisiones del sector (no especificaba si el Transporte Libre también formaría parte de dicho Consejo)<sup>181</sup>.

Por último, es necesario presentar otra de las LRP que se desplegó entre los transportistas y el gobierno nacional y que tuvo efectos diversos tanto sobre la autonomía estatal para blindarse de la injerencia sindical como sobre la capacidad de acción política de las organizaciones sindicales. Esta LRP se basó en la incorporación de los dirigentes sindicales del transporte al MAS (en tanto partido político) a través de la otorgación de curules en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta LRP que denominamos parlamentaria no fue inédita para el caso de los transportistas y tampoco lo fue para el gobierno del MAS.

A partir del posicionamiento del MAS en el poder político nacional en diciembre de 2005 el Parlamento se convirtió en una arena fundamental donde la

---

<sup>180</sup> Tres dirigentes nacionales de la CNCB que pudimos entrevistar en marzo 2015 expresaron este reclamo.

<sup>181</sup> Hasta el cierre de esta investigación, la Ley no había sido aún reglamentada, por lo que dicho Consejo tampoco llegó a instalarse. Sería interesante para futuros trabajos analizar el funcionamiento y dinámica de dicho Consejo, así como la real capacidad de sus representantes, especialmente del transportismo sindicalizado, para delinear las políticas y decisiones del sector.

heterogeneidad social encontró un canal de expresión a través de la participación directa de representantes de distintas categorías sociales. A partir de ese momento, los grupos sociales tradicionalmente excluidos así como determinadas organizaciones de trabajadores encontraron en el terreno legislativo la posibilidad de apuntalar sus agendas particulares y vincularlas de algún modo al proyecto político gubernamental a través de representantes directos (Zegada y Komadina, 2014). De modo especial, la presencia de corporaciones y grupos de interés que cuentan con organizaciones robustas, alta capacidad de movilización y alta potencialidad electoral cobró un inusitado protagonismo.

Esto ha sido denominado por autores como Pitkin (1967) como representación descriptiva, es decir, la correspondencia y semejanza entre los representantes y representados en relación a determinadas características como socio-económicas, fenotípicas, culturales, ideológicas, etc. La Constitución boliviana, reformada en 2009, estableció nuevas fórmulas para la elección de diputados y la participación proporcional en la Asamblea Nacional de naciones y pueblos indígenas originarios-campesinos en circunscripciones especiales. Según algunos trabajos, la composición de la Asamblea Nacional se modificó radicalmente en comparación al período neoliberal. Inclusive dentro de los períodos presidenciales de Evo Morales se evidencia una modificación de la composición socio-económica y político-ideológica de la arena parlamentaria a partir de la entrada en vigencia de la nueva Carta Magna. Como evidencia en la tabla N°1, los sectores históricamente excluidos de la política parlamentaria comenzaron a revertir su situación a partir de la llegada de Morales.

El número de asambleístas provenientes de gremios de trabajadores, obreros, artesanos y trabajadores vinculados al sector primario (minería, hidrocarburos) aumenta exponencialmente desde el año 2002 (11,2%) al año 2010 (26,3%) (Tabla N°1). Asimismo, se observa cómo representantes de las llamadas profesiones liberales, ligadas a las otrora elites políticas, sufrieron un progresivo declive. Según el testimonio de uno de los diputados transportistas entrevistado,

están involucrados en el actual Parlamento muchos actores sociales, no sólo el transporte. Cuando fui dirigente le solicité al Presidente que tengamos un representante por cada departamento acá en el Parlamento. Hemos acordado en un ampliado que quienes tenían mayoría de votos en las federaciones y el aval de su gente, ha sido presentado al Presidente. Y eso ha hecho que el Presidente dé el aval para que nos postulemos como candidatos con el consentimiento de él. Teníamos que tener su aprobación. Había un compromiso de Evo con todos los sectores sociales (código B2).

**Tabla N°1. Ocupación desempeñada antes de ser electo/a diputado/a-asambleísta.**

<b>Bolivia</b> <b>Ocupación/Año</b>	<b>1993- 1997</b>	<b>1997- 2002</b>	<b>2002- 2006</b>	<b>2006- 2010</b>	<b>2010- 2014</b>
Profesionales liberales	48,7%	37,80%	28,10%	25%	17,70%
Obreros, artesanos y sector primario	3,90%	11,20%	11,20%	18,60%	26,30%
<b>Transporte</b>	<b>0</b>	<b>2,00%</b>	<b>1,20%</b>	<b>4,20%</b>	<b>5,20%</b>
Empresas/sector privado	24%	26,50%	27,30%	27,40%	19%

**Elaboración: Autora**

**Fuente: Proyecto Observatorio de Elites Políticas en América Latina, Instituto de Iberoamérica.**

Si bien el porcentaje de asambleístas provenientes del mundo del transporte es relativamente bajo si se compara con el de otros sectores, el aumento de cinco representantes del transporte para el período 2010-2014 (representantes de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Pando y uno suplente) a ocho representantes para el período 2015-2019 es altamente significativo<sup>182</sup>.

Desde el inicio del gobierno de Morales los dirigentes gremiales reclamaron participar en las listas legislativas del MAS. Con el consentimiento del Presidente, y de las bases de los gremios, algunos dirigentes pasaron a ocupar curules. Como sostienen Zegada y Komadina (2014), dos de los principales gremios que hicieron efectiva su participación y capacidad de decisión a través del espacio parlamentario fueron los cooperativistas mineros y los transportistas. A partir de 2010 el MAS se catapultó como la única fuerza política capaz de ofrecer la

<sup>182</sup> La Tabla N°1 recoge datos hasta las elecciones que otorgaron curules para el período 2010-2014, por lo que los ocho representantes para el período 2015-2019 no están allí volcados.

representación política de una diversidad de sectores aunque sin garantizar una efectiva participación e influencia. Así, si bien el MAS encontró reticencias para compartir el esquema de poder (García Yapur, 2014), en algunos casos, como los transportistas, dicha lógica de construcción política debió flexibilizarse: “nosotros no fuimos el único sector incorporado, sostiene un dirigente del transporte, “las cabezas de todos los sectores sindicalizados pidieron al Presidente lo mismo y él lo avaló. Así, tenemos representación distintos sectores: comerciantes, mineros, cooperativistas, etc.” (entrevista código B2) <sup>183</sup>.

La mayor participación parlamentaria durante el último período, se debe, en parte, a la tensión que comenzó a exhibir el vínculo transportistas-gobierno a raíz de un conjunto de medidas que adoptó el gobierno nacional y que, en la perspectiva de las organizaciones de transporte, las perjudicaban. El llamado “gasolinazo” en diciembre de 2010, la aprobación de impuestos que afectaban a los transportistas, el proyecto de construir un teleférico en la ciudad de La Paz que minaría el monopolio del transporte público de estos gremios, entre otros acontecimientos, constituyeron factores que debilitaron el vínculo transportistas-gobierno. Consecuentemente, el gobierno procuró mantener el apoyo de este sector a través de redoblar su participación parlamentaria. En palabras de un actual diputado provincial que proviene de las filas del transportismo,

antes de la AC había solo representación departamental, provincial, pero no estábamos incorporados a nivel nacional. Luego de la AC hicimos tantas protestas y movilizaciones por varios temas que ahora sí podemos decir que estamos dentro del ‘proceso de cambio’ con 8 diputados. También hoy en día muchos van de candidatos como alcaldes en varias ciudades (se refiere a las elecciones locales que se realizaron en marzo 2015). Los debates tienen que ser dentro del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo con representantes propios, directos (entrevista código B5)<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Entrevista realizada a dirigente de la CNCB en diciembre de 2015.

<sup>184</sup> Entrevista a Lucio Gómez, marzo de 2015. Gómez ha sido dirigente del transporte en Cochabamba por más de veinte años. Primero comenzó su participación militante en las comunidades campesinas y las cooperativas mineras, pero proviene de una familia de transportistas. Actualmente como diputado dirige la Comisión de Industria, Comercio, Transporte y Turismo de la Asamblea Legislativa Plurinacional (período 2015-2019).

Según contaron los dirigentes, su elección para las listas legislativas fue consensuada con las bases sociales de los sindicatos quienes, a través de votación en asambleas generales, definieron a determinados dirigentes para que ocuparan los curules. Asimismo, la conformación de las listas de asambleístas por parte del MAS han tenido siempre la influencia y control del propio Morales. En palabras de uno de los asambleístas que entrevistamos,

las elecciones internas de la Confederación definen quienes son los dirigentes que tienen mayor posibilidad de voto, y una vez definidos, presentamos al Presidente esos nombres. Evo lo avaló, vio mi extensa trayectoria y valoró eso, necesitábamos su propio consentimiento (código B5).

Si bien no es la primera vez que los transportistas logran ocupar escaños en la arena parlamentaria, afloran tres cuestiones que son inéditas durante el “proceso de cambio político” boliviano: a) el hecho de que su actuación política se haga de manera conjunta y no representando (únicamente) la particularidad de cada fracción del transporte (transporte urbano, pesado, etc.), b) la incorporación, podríamos decir orgánica, por parte de la dirigencia sindical, más no de las bases sindicales, al proyecto político liderado por el MAS y c) la presencia simultánea del sector de transporte en el Parlamento y en cargos ejecutivos a nivel departamental y municipal (en menor medida, nacional).

En palabras de un diputado por el departamento de La Paz,

nunca ha habido un conflicto de intereses sociales dentro de nuestro sector. En la Asamblea Constituyente siempre ha habido una lucha en conjunto, por un proyecto nacional, especialmente el tema de la reconfiguración de nuestro Estado, todos apuntábamos a hacer una nueva Constitución que sirva durante los próximos 50 años a nuestro pueblo. Por supuesto, la oposición en el nivel político siempre lo ha planteado de otra forma pero fuimos mayoría y fue el pueblo quien la aprobó (código B2).

Este asambleísta ha sido dirigente sindical por más de catorce años en la CNCB.



Otro dirigente sindical y diputado del sector planteaba que paulatinamente los transportistas se fueron acercando al Estado plurinacional y plantearon al Presidente la necesidad de incorporar al sector del transporte dentro de los poderes del Estado no sólo

para posicionar reivindicaciones que benefician al transporte sino a otros sectores subalternos, rezagados, del país, por ejemplo, con las carreteras y las relaciones interdepartamentales. El transporte no solo responde a su sector, está integrado por diversos profesionales (arquitectos, ingenieros, comerciantes) y las juntas vecinales, es muy amplio cuanti y cualitativamente. Por esa naturaleza nosotros quisimos formar parte del gobierno desde la Asamblea y el MAS, para aportar al proceso de cambio desde nuestra particularidad (código B5).

Este intento de trascender la representación de intereses sectoriales de los gremios del transporte para incorporar otro tipo de demandas sociales constituye un elemento inherente a todo proceso de representación política: “lo que el representante hace en definitiva, es inscribir el interés inicial (...) en un entramado más complejo que aquel en el cual se originó (...) el representante le atribuye a ese interés un plus propio que lo transforma y lo vuelve viable en el nuevo entramado, y en ese acto complementa la identidad original” (Diana Menéndez, 2009, p. 2009). En ese sentido, es imposible concebir el proceso de representación como lineal y transparente, “hay una opacidad, una esencial impureza, que a la vez es condición tanto de la posibilidad como de la imposibilidad” (Laclau, 1993, p. 134).

Esta tensión de la inscripción de los intereses sectoriales en un entramado más amplio fue una constante en las declaraciones de los dirigentes devenidos en asambleístas por parte del MAS. Sin embargo, esta suerte de lógica hegemónica declarada debe ser indagada en específicas dinámicas políticas, como por ejemplo en el accionar parlamentario y en conflictos sociales más amplios, más allá del plano estrictamente discursivo. Las dificultades derivadas de dicha tracción entre esta particularidad que señalan y la procura de garantizar un interés “general” no tardaron en activarse una vez que los dirigentes ocuparon las bancas de la Asamblea. Tal como lo explica Laclau,

la tarea del representante no es simplemente transmitir la voluntad del representado en sus propios términos, sino también, presentar la voluntad del representado en términos comunitarios más amplios, es decir, la comunidad como un todo, como sería la expuesta en el Parlamento, instancia que requiere entonces demostrar que los intereses sectoriales de los representados coinciden con el interés nacional (2013, p. 214).

En el caso boliviano, son tres los aspectos deben gestionarse en el marco de esta tensión entre lo particular y lo universal del paso de la arena sindical a la parlamentaria: la relación del MAS-gobierno/presidente con los líderes sindicales-asambleístas; la relación del MAS en tanto partido político; y el vínculo de los dirigentes con sus bases sociales.

Varios asambleístas expresaron cierto desconcierto y resignación cuando se les preguntó por la experiencia de transitar del ámbito sindical al político: “Evo ya no nos recibe como lo hacía antes de que seamos diputados”, “en la calle solíamos tener mayor poder”, “cuando eres dirigente, puedes convocar a las bases, movilizarte, conducir contra o a favor del gobierno, como diga el dirigente”, son declaraciones que se repiten entre los dirigentes-diputados. Si bien participar institucionalmente al interior de la Asamblea redonda, según el testimonio de los propios diputados, en una serie de ventajas como posicionar pública e institucionalmente las demandas del sector y las problemáticas que definen como prioritarias, así como traducirlas normativamente y articularse a otros actores sociales que también son representados parlamentariamente, el poder de veto de los dirigentes se debilita, lo que no significa que sus organizaciones sindicales lo hagan. Uno de los asambleístas que hasta antes de asumir el cargo legislativo había sido presidente de una de las Federaciones Departamentales durante años, lamenta que el Presidente ya no se reúna con él. Su testimonio es elocuente:

Antes lo veía dos veces al mes, entraba al Palacio (presidencial) y me recibía. Es difícil estar en el Parlamento porque los compañeros de base exigen el cumplimiento de varias cosas y cuando uno llega acá (Asamblea) pierde ese poder que tenía como

dirigente sindical. Un *dirigente a nivel federación tiene mucho más poder que un diputado*, se convierte en uno más de todos los que están aquí. Nace un *nuevo líder sindical* y el Presidente entonces *debe atenderlo a él que tiene el poder de convocatoria de las bases y movilización*. Como diputado puedo, como máximo, informar al Presidente acerca de lo que se está haciendo en esta área. Yo ahora estoy incorporado al gobierno y soy parte activa en este proceso de cambio, por lo que debo responder a este proyecto (código B15).

El reconocimiento por parte del diputado transportista de que son los líderes sindicales los que encarnan el poder decisonal, además de la capacidad de representar de modo “más genuino” a sus bases, es elocuente. Otro asambleísta, en la misma línea argumental, resaltaba la imposibilidad que existe entre la necesidad de representar a las bases y al mismo tiempo formar parte de modo orgánico de un proyecto político nacional como el liderado por Evo Morales:

yo siempre respeté y voy a respetar el ser orgánico. El problema es que tengo que atender tanto a mis compañeros como al gobierno. Tengo una función política y pública que se superponen. En todos los conflictos que haya estaré yo mediando con las autoridades, para aportar desde mi experiencia. Tengo que dar soluciones a los problemas de mi sector, pero no solo de mi sector. Dentro del poder legislativo cada sector tiene sus comisiones y comités, cada uno defiende lo que tiene que defender en los proyectos de ley pero al mismo tiempo debe pensar en el bien nacional (código B2)<sup>185</sup>.

Un diputado-transportista que asumió el cargo parlamentario en 2015 pero que hasta ese momento había sido uno de los líderes sindicales de mayor influencia a nivel departamental, sostuvo que

nuestra relación poco a poco se ha ido acercando del Estado plurinacional y nos hemos incorporado al gobierno para lograr sacar algunas cosas que benefician al transporte y otras que benefician a otros sectores del país, ayudar al país en su conjunto, especialmente las carreteras y las relaciones interdepartamentales (código B5).

En ambos testimonios provenientes de actuales diputados del transporte por parte del MAS se aprecia la tensión o la suerte de dilema por la que atraviesan: ser parte y representante de un gremio que procura satisfacer sus intereses y al mismo tiempo pertenecer a un proyecto político amplio que intenta abarcar a un conjunto de expresiones de la sociedad. Esta suerte de paradoja de la representación política denota las tensiones derivadas del hecho de ser representantes de un sector, también de la ciudadanía (se deben pronunciar en otros temas, acompañar proyectos, etc.) y representantes de un partido político al que deben disciplina partidaria, es decir, responder al bloque o fuerza que lo catapultó electoralmente en ese lugar.

Esta tensión entre una instancia corporativa (en el sentido gramsciano del momento corporativo asociado a intereses particulares) y otra más general responde, en parte, a la matriz política del MAS cuya estructura combina la “forma partido” y la “forma sindical”. Esta articulación es trasladada a la esfera parlamentaria donde las organizaciones sociales como los sindicatos de transporte forman parte del bloque político gobernante pero al mismo tiempo son conminados por sus bases para luchar por sus propios intereses. Formar parte orgánica del partido gobernante, como procuran o sostienen los dirigentes sindicales, genera este tipo de limitaciones al momento de ejercer la función parlamentaria. Tal como sostienen Zegada y Komadina, “cuando se trata de aprobar proyectos de interés nacional, se exige a los asambleístas corporativos una adscripción disciplinada a las propuestas del MAS que, usualmente, provienen del Ejecutivo. En otros momentos se impone la presión de las organizaciones sociales que instalan sus propias demandas en beneficio de sus territorios o sectores específicos” (2014, p. 223-224).

La exigencia de disciplina partidaria se observó con claridad en el conflicto a raíz del aumento de los precios de los combustibles a fines de 2010 (“gasolinazo”). Las bases reclamaron a la dirigencia sindical, especialmente aquella que representaba al sector en el Parlamento, por su débil pronunciamiento en contra de la medida gubernamental que afectaba, como ninguna otra medida,

directamente a los choferes: “formar parte del gobierno tiene ese tipo de consecuencias, no es tan fácil colocarnos en la oposición ante determinadas situaciones” (código B2). Otro alto dirigente de la CNCB, que no ha ocupado aún ningún cargo parlamentario, sostuvo a propósito del “gasolinazo”: “teníamos una dirigencia completamente supeditada a lo que estipulaba el poder político. De forma orgánica siempre dimos el respaldo al gobierno, lo hemos discutido y aprobado en asambleas. Pero los dirigentes han descuidado temas que son de interés de los choferes” (código B8). Y uno de los dirigentes de la CBCN que luego, a partir del período 2015-2019 ocuparía un cargo legislativo como diputado provincial, relató que “cuando el presidente Evo hizo el ensayo del aumento del combustible, nosotros fuimos los primeros en oponernos porque no podíamos permitir eso, hacía que aumente nuestros costos de operaciones y eso no se traducía en el alza de los pasajes” (código B15).

Asimismo, otra coyuntura donde se activaron estas tensiones entre la dirigencia sindical no-parlamentaria y los transportistas parlamentarios fue la aprobación de la Ley General de Transporte:

durante ese momento, fuimos traicionados por nuestros representantes. Con nosotros han consensuado un proyecto de ley de transporte y acá en el Parlamento los diputados del transporte no han debatido ese proyecto que habíamos consensuado y aprobaron otro que, desde mi punto de vista, nos perjudica, otorga más derechos a los usuarios que a los trabajadores del transporte. No han tenido ese valor civil de defender ese trabajo que habíamos coordinado. Por eso la semana que viene realizaremos un seminario en Cochabamba donde vamos a plantear una reforma a la Ley. Los diputados del sector sindicalizados vamos a buscar que se solucione la ley y además queremos incluir un artículo específico sobre la nivelación según el costo de vida actual y temas de jubilación (código B8).

En este mismo sentido, otro importante dirigente del transporte, también representante de la CNCB sostuvo respecto a la aprobación de la LGT que

hemos sido víctima de chantaje y de mentiras por parte de esa comisión, porque cuando un sector tiene una ley es para cuidarle, darle seguridad jurídica, pero esta

ley vulnera los derechos de los transportistas. No me acuerdo qué artículos, pero varios puntos les dan muchas facultades a los gobiernos locales, mucho poder a ellos. Hubo maldad. Lastimosamente, los compañeros cuando asumen un cargo legislativo, o ejecutivo, ya dejan de lado al sector y se deben más al partido político, a los temas políticos que bajan desde arriba, *eso siempre pasó*, ahora tenemos una bancada de ocho pero tocan más temas políticos que temas de transporte. Me han invitado para que sea diputado pero no acepté. Yo siento que me debo a mi gremio, debo responder al mandato de mis bases (código B8).

La dicotomía esbozada en dicho testimonio entre acción sindical y acción política pareciera confirmar los efectos que los enfoques en torno a la movilización e institucionalización de la acción colectiva advierten. No obstante, en contraposición a lo que plantean estas perspectivas sobre los “efectos desmovilizadores” a los que conducirían los procesos de incorporación estatal de movimientos y organizaciones sociales, la participación de dirigentes gremiales en el Poder Legislativo por parte del MAS no ha significado de modo concomitante un debilitamiento de su capacidad de movilización, de conflictividad en el espacio público y de marcar la agenda política, tal como observaremos en la siguiente sección. Al igual que en Argentina, la actuación y participación institucional de los dirigentes del transporte en el sistema político (poder ejecutivo, poder legislativo) no significa necesariamente ni deserción del plano sindical ni atrofia movilizadora, conviviendo, aunque con tensiones, ambas modalidades y ámbitos de acción. Aunque es evidente cómo la LRP parlamentaria desplegada en Bolivia ha quitado capacidad de negociación directa e influencia por parte de los dirigentes gremiales-diputados sobre el Presidente así como sobre las bases sindicales, lo mismo no puede colegirse del poder de veto de las organizaciones sindicales. En efecto, si el “salto a la política parlamentaria” se ha configurado en una práctica rutinaria, conocida, aprendida, por parte de las organizaciones sindicales, teniendo siempre esos efectos (el alejamiento de la dirigencia-diputados de sus bases) pues la incorporación de dirigentes sindicales no puede no tener algún efecto positivo para las organizaciones, aunque la representación como tal se debilite, porque si así fuera, entonces dicha estrategia debería haber caducado (por no ser legítima, por no ser viable políticamente, etc.).

Como aseguraba uno los dirigentes sindicales del transporte, desplegarse por todo el territorio y niveles de gobierno es clave para que sus agendas impregnen la política nacional, aunque eso signifique “sacrificar” el poder decisional de un dirigente en particular, el que logra entrar al sistema político “absorbe todo”. Mientras que las bases sociales, para obtener representación política como colectivo, necesariamente requieren enajenar parte de su acción a un representante, de modo inverso, dicho representante, para erigirse como tal, se ve impelido a “someterse” a otros imperativos (políticos, los del proyecto político más amplio del que forma parte) y renunciar a ser portavoz fiel de la voluntad del colectivo que representa, al hacerlo “se vuelve otro distinto del grupo (que con este mecanismo destruye)” (Diana Menéndez, 2009, p. 37).

Esta tensión entre bases y dirigencia-representantes parlamentarios proviene además de que una vez devenidos diputados, éstos deben renunciar (o entrar en período de licencia) a la dirigencia de los sindicatos. La disciplina partidaria al MAS y su participación en el proyecto político colocan a los asambleístas del transporte en veredas opuestas a los otros dirigentes que “relevantan” a los devenidos diputados y a sus bases.

#### **VI.VI. Intervención estatal en la gestión de los intereses gremiales: ¿esquemas de gobernabilidad o ampliación hegemónica?**

Los intereses y demandas sociales expresados a lo largo del período 2006-2014 por los transportistas bolivianos apenas exhiben diferencias con los que primaban durante las décadas previas. Al analizar y comparar los titulares, notas periodísticas y editoriales de los diarios de los años 2001, 2002 y 2003 relacionados con el transporte en Bolivia con los del período 2006-2014, llama la atención la similitud en los contenidos: desde el rechazo al endurecimiento de las penas por accidentes viales, a la adquisición del seguro obligatorio para accidentes, al aumento del precio de la gasolina (como durante el gobierno de Mesa Gisbert) hasta a la descentralización de las competencias de la definición de las tarifas del transporte a los municipios. No obstante, el constante reclamo que se expresó

durante las décadas previas, a saber, el aumento de los precios de los pasajes, que de facto se implementaba sin la autorización del organismo competente dada la debilidad de la autonomía estatal para imponer tal política, menguó desde los inicios del gobierno de Evo Morales y emergieron otras demandas. Esta misma situación se observa tanto en los casos de Argentina como de Ecuador, donde los gobiernos postneoliberales procuraron sostener un conjunto de medidas y decisiones orientadas a mejorar los niveles de vida de gran parte de sus sociedades y evitar la implementación de medidas “anti-populares”. Esto se ha logrado, en parte, a través de un conjunto de subsidios a los servicios públicos, incluido el transporte.

En el caso particular de Bolivia, el tema del aumento de las tarifas atravesó varias oscilaciones, especialmente porque pese a la intención del gobierno de reorganizar y regular el sector del transporte a través de una fuerte intervención estatal (plasmada en la LGT), este propósito quedó a medio camino por varios motivos. En primer lugar, la Constitución Política de Bolivia no daba suficientes precisiones sobre el lugar del transporte en la economía boliviana ni su modo de gestionarlo. Sólo especificaba que las competencias del transporte residían en el gobierno central cuando alcanzara a más de un departamento, en el gobierno departamental, cuando la cuestión se refiriera sólo a un departamento y en gobierno municipal autónomo cuando se tratara de regular y fijar las tarifas en el ámbito local. Asimismo, éstos serían los encargados del registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano. Esto implicaba que los municipios serían los competentes para establecer las tarifas del transporte, aunque siguiendo los informes técnicos elaborados por la autoridad nacional (la ATT). Sin embargo, si bien la LGT aprobada en agosto de 2011 recuperaba e incorporaba estos lineamientos, hasta el día de hoy no ha podido ser reglamentada por lo que, en efecto, carece de aplicabilidad. Esto significa que aún los Municipios operan en un vacío legal respecto a esta cuestión.

Los transportistas demandaban que sea la Superintendencia de Transporte la que fije las tarifas y no los Municipios. Esto, al igual que sucedería en Ecuador, redundaría para los transportistas en la apertura de un solo interlocutor al



momento de negociar el aumento de los pasajes del transporte público. Por el contrario, la competencia municipal de la fijación de tarifas implicaría una mayor fragmentación de las organizaciones sindicales en la medida que sería cada sindicato, de cada Federación Departamental, el que debería acordar con las autoridades municipales las tarifas y no así la CNCB.

En el caso de los transportistas, la posibilidad de que el gobierno ideara un esquema de subsidios y exenciones arancelarias/tributarias que compensara la falta de aumento de las tarifas contribuyó a que la demanda prioritaria de las organizaciones sindicales del transporte se modificara. Si bien el reclamo por aumento de tarifas no dejó de expresarse, la demanda en torno a los tributos fue más punzante y generó conflictos de envergadura. En este sentido, se puede poner en cuestión la idea de que toda organización gremial expresa ciertos intereses y demandas inamovibles, fijas, sobre los que construye su identidad (Colom González, 1993). La construcción de los intereses no sólo responde a procesos internos de las organizaciones sino también a las intervenciones estatales y a las distintas posibilidades que ofrece, o por el contrario, bloque, cada coyuntura. Así, en cada proceso de representación política, los intereses pueden redefinirse según diversos factores.

A continuación detallamos un conflicto social que fue uno de los más gravitantes y funciona como un “caso testigo” del modo en que se gestionaría el vínculo entre transportistas y gobierno. Apenas transcurridos tres meses desde que asumiera Evo Morales a la Presidencia, los transportistas iniciaron una serie de movilizaciones y huelgas a raíz de la firma de un decreto presidencial que estipulaba el traspaso a un régimen especial de tributación a diferentes subsectores dentro del sector de transporte. El gobierno consideraba la necesidad de realizar una reforma tributaria bajo el supuesto de que el Estado, en cuanto tal, tenía la obligación de recuperar la competencia de la recaudación tributaria. Detrás de este objetivo, se esgrimía otro de tipo político: no era posible, desde la visión del gobierno, que sectores poderosos en términos económicos, como los empresarios del transporte (varios de los cuales se organizaban en la CNCB) continúen gozando de las exorbitantes exenciones tributarias que habían sido

concedidas durante los gobiernos anteriores. Era necesario reconfigurar el sistema tributario heredado como un modo de garantizar justicia social a través de la redistribución del ingreso.

Sin embargo, en estricto rigor la decisión de incluir al transporte interprovincial e internacional en el régimen especial tributario ya había sido adoptada en el gobierno de Rodríguez Veltzé, pero no pudo ser implementado. Al asumir Evo Morales, retomó la iniciativa y estipuló que los propietarios de buses de transporte interdepartamental deberían pasar del Sistema Tributario Integrado –pertenecen a éste los propietarios de hasta dos buses- al Régimen General de Tributación (RGT) propietarios de más de dos unidades-. Hasta ese momento, había registrado un total de 1776 propietarios de buses de los cuales sólo 177 pasarían a pagar el impuesto estipulado por decreto (varios de esos propietarios llegaban a tener más de 40 unidades y hasta ese momento no había aportado con sus impuestos). Asimismo, de un total de 170 empresas de transporte público, sólo una tenía registrados a sus empleados en la Administración de Fondos de Pensiones y aportaba a la Caja de Salud (La Prensa, 1 de abril, 2006). Se estimaba que anualmente dichas empresas ganaban entre 70.000 y 190.000 dólares sumado a que no pagaban los impuestos por aranceles de importación de vehículos así como eran beneficiadas por las exenciones hidrocarburíferas y subsidios para repuestos por parte del gobierno de Evo.

Ante el anuncio de esta medida, la CNCB decidió convocar a un paro para el 4 de abril 2006 y amenazaron con aumentar el precio de los pasajes si el Gobierno persistía con esa propuesta. Ante esta amenaza, el gobierno convocó a la dirigencia para analizar conjuntamente la medida pero los transportistas rechazaron la convocatoria. Ante la negativa, Evo sostuvo enfáticamente que “los transportistas son los que están rompiendo el diálogo para forzar un paro” (La Prensa, 1 de abril 2006). En este contexto, la CNCB declaró que había entregado al gobierno un pliego de 18 demandas, incluida la no emisión de facturas ni inclusión en el RGT. Asimismo, reclamaban la restitución de los decretos “neoliberales” 25168 y 26492 mediante los cuales se garantizaban privilegios económicos a los transportistas. A través del primero, entre 2000 y 2005 los choferes recibieron el 10% de los

recursos obtenidos por la venta de rosetas (certificaciones de calidad del transporte público), más de 4 millones de pesos bolivianos. Mediante el segundo decreto, obtuvieron cerca de 3 millones de bolivianos por los certificados médicos de las licencias. Estos eran acuerdos establecidos entre la CNCB y la Policía Nacional de Bolivia la cual, además, tenía a su cargo la emisión de las licencias de conducir (La Razón, 24 de abril, 2006).

Esta contienda pondría de manifiesto la fragmentación interna del sector organizado del transporte. Por un lado, sindicatos del Transporte Libre sostuvieron que no acatarían el paro dado que era “irresponsable, un retroceso, sobre todo porque la obligación de entregar facturas solo afecta a los empresarios que tienen muchos motorizados en el servicio público y ellos son pocos” (El diario, 4 de abril 2006)”. Por otro lado, al interior de la CNCB algunas Federaciones Departamentales (como la de Santa Cruz) tampoco acataron la medida anunciada por la máxima instancia. Los dirigentes de las Federaciones que sí decidieron paralizar las actividades (La Paz, Beni, Potosí y Cochabamba) arguyeron que no aceptar la medida significaba reclamar respeto por las “conquistas del sector” así como reconocimiento por parte del Presidente. Asimismo, los empresarios del transporte amenazaron con aumentar los pasajes de modo unilateral si el gobierno no renunciaba a implementar la medida. Cabe mencionar que por ese entonces no existía un organismo estatal que fijara las tarifas del transporte público, herencia de los gobiernos neoliberales que el gobierno de Morales, como mencionamos, tendría dificultades en modificar. Este legado de las décadas previas parecía adquirir el status y los efectos de una práctica ya institucionalizada: el vacío normativo respecto a la fijación de las tarifas del transporte público –librada a las fuerzas del mercado, la competencia- seguía operando como “moneda de cambio” para presionar a los gobiernos. La falta de intervención estatal en materia de transporte, como por ejemplo en la definición de los precios de los pasajes y la exención tributaria, ahora ponía de manifiesto los efectos de la “fuerza de la costumbre”: “siempre fijamos las tarifas nosotros, somos los que entendemos los reales costos operativos”, sentenció un propietario-chofer de bus al que entrevistamos” (dirigente del transporte, código B1).

La Resolución 136/2006 firmada por Evo al inicio de su gobierno establecía que las tarifas máximas serían temporales mientras se realice otro estudio técnico que debería considerar los costos de operación como el combustible y el mantenimiento, el precio de los repuestos, el costo de vida vigente, etc. Esta estrategia gubernamental de retardar la definición de las tarifas fue una constante hasta principios de 2011. El gobierno logró dilatar este tema tan controversial aduciendo que se requerían informes técnicos de los costos elaborados por los sindicatos y evaluados por la autoridad competente para fijar los precios de los pasajes. De este modo, el gobierno de Evo logró que durante sus gobiernos nunca aumentaran oficialmente los pasajes. Los transportistas reclamaban que desde 2003 la tarifa del boleto no se había incrementado ni un centavo (entrevista B17). La Ministra de Gobierno respondió que “este sector ha doblegado a todos los gobiernos arrancándole decretos, convenios, incluso incurriendo en actos de corrupción y prebendalismo, incluso con el propio Servicio Nacional de Caminos” (Opinión, 4 de abril, 2006). Asimismo, el Viceministro de Coordinación de los Movimientos Sociales, sostuvo que “es incomprensible que quienes deben pelear por el respeto a los derechos consagrados luchan por la vigencia de privilegios para algunos” (de los grandes empresarios) (op.cit., 2006).

El gobierno ideó una estrategia para desarticular el paro. Convocó a los dirigentes del transporte libre para que sean ellos los que ofrezcan el servicio de transporte durante los días de paro convocado principalmente por la CNCB. Autorizó a que el transporte libre también pueda comenzar a realizar viajes interdepartamentales con el fin de quitar el monopolio al transporte interdepartamental sindicalizado. El gobierno se comprometió a garantizar las condiciones para su funcionamiento (mayor seguridad en las calles y custodia policial para evitar enfrentamientos violentos con los sindicalizados). Asimismo, el gobierno facilitó viajes autorizando unidades militares a disposición de los ciudadanos así como habilitando vuelos económicos hacia la provincia de Santa Cruz.

Al día siguiente, los transportistas interdepartamentales decidieron aumentar en un 100% los pasajes en virtud de las “pérdidas económicas

ocasionadas por no laborar los dos días previos” (La Prensa, abril, 2006). Asimismo, el secretario de la CNCB, Franklin Durán -quien siete años más tarde conformaría la lista de diputados provinciales por parte del MAS, obteniendo dicho cargo- declaró que el gobierno nacional procuraba “cubanizar Bolivia, la lucha sindical que estamos llevando adelante es una muestra de liberación, no podemos someternos a estas reglas de juego” (La Razón, 10 de abril, 2006).

Por ese entonces se estaba discutiendo la instalación de la Asamblea Constituyente para reformar la Carta Magna. En palabras del Viceministro de Movimientos Sociales, “las declaraciones de Durán llaman la atención, ya en épocas pasadas anunciaban dictaduras o golpes militares. Se hablaba de infiltración cubana y de castrismo. Yo espero que detrás de esa opinión no se escondan afanes conspirativos contra la democracia, ni contra del proceso a la Asamblea Constituyente (...) vamos a denunciar que se trata de afanes desestabilizadores. Nosotros respetamos las demandas legítimas, no sólo de los choferes, sino de todos los sectores laborales y empresariales” (V, 10 de abril 2006)". En efecto, al mes siguiente los dirigentes de la CNCB hicieron un llamado a sus bases para votar en contra del MAS en el referéndum por la Asamblea Constituyente como una forma de castigarlo (El Potosí, 8 de mayo 2006).

En este contexto, las Juntas Vecinales elevaron un pliego de peticiones y reclamos para los transportistas (La Prensa, 6 abril, 2006), solicitando que paguen impuestos, acaben con sus “prácticas de matonaje”, respeten las normas, terminen sus viciadas relaciones con la Policía y ofrezcan “al fin” servicio de calidad a los ciudadanos. El malestar de la ciudadanía ya se dejaba traslucir y progresivamente se recrudecería. A partir de ese momento, han sido constantes las declaraciones, publicadas en distintos periódicos, por parte de las Juntas Vecinales denunciando las prácticas irregulares y anti-éticas de los choferes. El punto álgido de la confrontación entre los choferes y los ciudadanos representados en las Juntas Vecinales llegaría en el año 2009 a lo largo del cual se realizarían varias acciones de protestas (movilizaciones, paros, bloqueos) por parte de las organizaciones y colectivos aglutinados en las Juntas a raíz de los intentos constantes de los transportistas por aumentar unilateralmente los precios de los pasajes, además de

reclamar una mejora en el servicio público ofrecido. Los ciudadanos sostenían que los transportistas autofijaban las tarifas y se autodistribuían las rutas y frecuencias, modificándolas según su conveniencia y no según una planificación estatal (La Razón, 17 de junio 2009).

Entre esas organizaciones, figuraban la FEJUVE, los Comités de Vigilancia, la COB, el Comité Cívico y la Central Obrera Departamental, las cuales proponían la creación de un sistema estatal de transporte público, demanda que el gobierno nacional aún no había contemplado como parte de la política en materia de transporte. Otras de las acciones de lucha emprendidas por la FEJUVE fue aliarse con el Transporte Libre, al cual convocaron para que ofrezcan sus servicios.

Por su parte, los transportistas estaban molestos por el anuncio del gobierno de la obligación de reconvertir a gas natural los vehículos (hasta el momento usaban diesel y gasolina): los costos que implicaba dicha conversión requerirían, como compensación según los transportistas, el aumento de los pasajes de 0,30 centavos para micros y minibuses (La Razón, 3 de junio, 2006, entrevista a dirigente código B14). Así, el 1 de mayo los transportistas de las Federaciones decidieron realizar un paro en rechazo de la solicitud de “incremento cero” que demandan las distintas organizaciones mencionadas. Sin embargo, el anuncio del paro había sido decidido por cada Federación, más no por la Confederación. El conflicto entre las Juntas Vecinales, el Transporte Libre y el Transporte Sindicalizado lucía, públicamente, como un enfrentamiento ante el cual el Estado parecía ajeno. Pese al entramado de violencia que emergió durante los conflictos entre estos actores, el Estado, a través de las Alcaldías, sólo intervino para convocar a un diálogo entre todos estos contendientes.

Retomando el conflicto en torno a la tributación, finalmente el gobierno recibió a la CNCB y acordaron que los empresarios dueños de más de dos unidades comenzarían a tributar en el RGT. Sin embargo, al cabo de tres días, los transportistas quebraron el acuerdo: convocaron a otro paro y uno de los dirigentes sostuvo que el gobierno “cree que al haber obtenido el 54 % de los votos en las elecciones nacionales les permite hacer lo que les da la gana en este país. Evo

Morales se olvida que asumió gracias a las fuerzas sociales (...) necesita recaudar fondos para financiar la campaña oficialista para la próxima Asamblea Constituyente” (V, 5 de abril 2006). Ante estas declaraciones, el gobierno amenazó a los transportistas con clausurar su servicio, confiscar sus flotas y aplicar una multa de 2800 bolivianos.

Este contexto generó las condiciones para los choferes empleados de las empresas de transporte interprovincial e interdepartamental demandaran mejoras en las condiciones de trabajo, estabilidad laboral y afiliación al seguro social. Así, el enfrentamiento operó como un catalizador del malestar de los trabajadores del transporte, evidenciando la dominación de clase que los empresarios habían ejercido históricamente.

El gobierno decidió volver a convocar al sector y del pliego de 17 puntos presentados por la CNCB el gobierno cedió en la mayoría de ellos a cambio de que los transportistas tributen en el RGT. Además, se acordó crear una comisión técnica-veedora conformada por representantes del Ejecutivo así como de los transportistas para realizar un seguimiento a las reivindicaciones esgrimidas por el sector y acatadas por el poder gubernamental.

Detallamos en profundidad este conflicto pues puede considerarse como un caso paradigmática del vínculo entre gobierno-transportistas en tanto no sólo contribuyó desde ese momento a delinear la política en materia de transporte por parte del gobierno sino que además puso “en movimiento” y evidenció la fuerza de cada uno de los actores contendientes a partir de lo cual cada uno definiría determinadas estrategias, de acuerdo a las coyunturas y correlación de fuerzas. A partir de ese momento, al gobierno nacional le resultaría difícil desarticular ese modo de relacionamiento que dicho conflicto sellaría hasta la entrada en el juego político de la combinación de las LRP parlamentaria y corporativa que desarrollamos en las secciones anteriores.

Así, el gobierno nacional visualizó la necesidad de contar con una Ley de Transporte que estipulara una serie de definiciones como la fijación de las tarifas

de los pasajes y la creación de organismos de regulación y control del transporte. La única normativa específica del sector era el Código de Tránsito que databa de 1973. Si bien ya existía una Superintendencia de Transporte<sup>186</sup>, al no contar aún con una normativa propia dicho organismo operaba en el vacío. Evo declaró la necesidad de conformar equipos técnicos para estudiar la tarifa que debe ser aplicada según el costo de vida vigente así como según la estructura de costos de los buses (combustibles, repuestos, etc.). A mediados de mayo emitió el decreto 28710 según el cual se autorizaba a la Superintendencia facultades sobre el transporte terrestre en el país, la fijación de las condiciones y requisitos para la provisión del servicio público. A fines de mayo, la Superintendencia dio a conocer las nuevas tarifas al mismo tiempo que el gobierno hizo público que transportistas no habían pagado multas por un monto acumulado de 500 mil dólares.

Este primer conflicto “bautismal” daba cuenta de cuatro aspectos que fijarían de ahora en adelante las coordenadas del vínculo transportistas-gobierno: 1) la confluencia, en determinadas coyunturas, entre trabajadores asalariados, pequeños propietarios y grandes empresarios del sector en la reivindicación de ciertas demandas que sólo beneficiaban a estos últimos, 2) las disputas entre el Transporte Libre y el transporte sindicalizado representado por la CNCB, fragmentación que beneficiaba al gobierno, 3) las estrategias políticas del gobierno basadas en la construcción de articulaciones sociales entre distintos actores y grupos sociales, como el Transporte Libre, las Juntas Vecinales, los choferes asalariados (que en 2006 eran alrededor de 80.000) y los ciudadanos, para enfrentar a los empresarios-transportistas aglutinados en la CNCB, y 4) un ejercicio de gestión política de tipo personalista a través del cual la figura presidencial es clave para emprender negociaciones con fuerzas sociales con una gran capacidad disruptiva y de movilización social.

A partir de ese momento, estallarían diversos conflictos de ese tipo. A los pocos meses de finalizado la contienda política reseñada, se activó otra en agosto

---

<sup>186</sup> Había sido creada por decreto en 1995 pero estipulaba que podría regular las actividades de los subsectores del transporte que cuenten con normas sectoriales específicas para su respectiva aplicación, es decir, con una Ley de Transporte que nunca existió.



de 2007 a raíz de la demanda de la CNCB para simplificar la obtención de la “tercera placa”<sup>187</sup>, entre otras veinte demandas, como el abaratamiento de los repuestos y las multas, el SOAT (seguro obligatorio para accidentes de tránsito), la escasez de diesel, etc. En esta oportunidad la huelga de los transportistas significó la obstrucción de la mayoría de carreteras provinciales.

La decisión de parte de la CNCB de paralizar las actividades estaba ligada a las oportunidades que ofrecía el contexto político: por ese entonces, el gobierno nacional sufría las protestas sociales por parte de diversos actores sociales. Los movimientos cívicos en Santa Cruz y Tarija habían anunciado paros, los empleados de la Caja Nacional de Salud también. Asimismo, los maestros agrupados en la Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia (CTEUB) habían anunciado una huelga de hambres a raíz de la discusión del proyecto de ley de educación, los petroleros y mineros en virtud de un conjunto de reivindicaciones particulares. Así, los transportistas sabían que el gobierno se encontraba débil, especialmente en un contexto en que se estaba llevando a cabo la Asamblea Constituyente.

El mismo día en que la CNCB llevó adelante el paro, el Viceministro de Transporte se reunió con los dirigentes y acordaron atender todas las demandas expresadas por el sector a cambio de levantar las medidas de fuerza. Así, se simplificaría la obtención de la “tercera placa”, en un mes se solucionaría el abastecimiento de diesel, los transportistas “consensuarían” autónomamente con la Policía Nacional el monto de las multas (La Razón, 2 de septiembre 2006). Al cabo de un mes, otro conflicto estallaría a propósito de un proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo para legalizar los vehículos indocumentados (los llamados “autos chutos”). Nuevamente, los dirigentes resistían esta medida porque alegaban que redundaría en una mayor cantidad de unidades circulando y colapsaría el ya atestado parque automotor. Así, los dirigentes nacionales convocaron a una huelga de hambre para rechazar la propuesta del Ejecutivo.

---

<sup>187</sup> Es una calcomanía holográfica de seguridad que coloca el organismo de tránsito y garantiza la calidad del vehículo.

Para el gobierno, era necesaria esta medida para frenar el contrabando y la delincuencia. Logró aprobar esta medida aunque a cambio debió otorgar un conjunto de concesiones a la CNCB: después de una reunión entre los dirigentes de la CNCB y los Ministros de Economía y de Transporte acordaron que los propietarios de hasta dos flotas (que es lo que gran parte del sector tiene) ya no tributarán el 25 por ciento por utilidades cada año, sino que pagarán un monto fijo de 2.500 bolivianos anuales por vehículo, monto que será actualizado cada gestión en función a la variación de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV). Otro de los aspectos incluidos en el pacto fue que el Gobierno revisaría si corresponde o no que los transportistas interdepartamentales de carga ingresen al sistema general y por tanto emitan facturas, tal como se había previsto los meses previos. Esta flexibilización para el pago del Impuesto a las Utilidades para los propietarios de empresas de flotas y la revisión del régimen tributario del transporte interdepartamental de carga, que debía emitir facturas por sus servicios, fue una victoria sin igual para los transportistas. Asimismo, obtuvieron la liberalización de los costos de internación de llantas y partes de vehículos a cambio de aceptar el alza del 25 por ciento en el precio de los lubricantes, fijado por la empresa Petrobras Bolivia Refinación y obtuvieron el compromiso por parte del gobierno de controlar las líneas vehiculares ilegales. Por último, el decreto supremo 29293 “Plan Nacional de Seguridad Vial en carreteras 2007-2011” aprobado en octubre de 2007, que incluía penas y sanciones para las operadoras de transporte que cometieran accidentes viales, se dejó sin efecto por la presión de los transportistas. Severino Ozuna, el por entonces Viceministro de Transporte, sostuvo que era urgente que se apruebe una normativa que endurezca las penas para delitos como conducir ebrio o sobrepasar los límites de velocidad. Esta era una demanda esgrimida por las Juntas Vecinales así como de ciudadanos no organizados ante el progresivo deterioro de la calidad del servicio de transporte y el aumento exponencial de los accidentes viales debido a responsabilidades de los conductores (por exceso de velocidad y por alcoholismo) (La Razón, 8 de octubre, 2006).

Este intercambio entre concesiones particulares para el sector del transporte a cambio de “armonía” política será el patrón de relacionamiento que caracterizará el vínculo entre gobierno y choferes, llegando a su máxima expresión

en abril de 2008 con la firma de un acuerdo entre el gobierno y la CNCB que consistía en doce concesiones como resultado de la amenaza de paro nacional esgrimido por el sector a fines de marzo (figura N°4).

Este acuerdo no puede ser pensado sino en el contexto político en que se estaba dirimiendo la campaña electoral de cara al referéndum para aprobar la nueva Constitución. Como se observó en el capítulo anterior, el gobierno del MAS se encontraba debilitado a raíz de la oposición proveniente de los movimientos cívicos-autonómicos de la Media Luna. Durante el 2008, el gobierno de Morales no gozó de una correlación de fuerzas que le permitiera ganar en autonomía respecto de un conjunto de actores de peso, como el caso de los transportistas.

Si bien el aumento de tarifas de los pasajes –clásica demanda de los transportistas- no fue concedida por el gobierno (salvo en dos oportunidades cuando la Superintendencia de Transporte decidió aumentar sólo la tarifa del transporte interprovincial), fueron otros los beneficios obtenidos, como el otorgamiento de subsidios (para diesel, repuestos y llantas), facilidades financieras para recambio del parque automotor, beneficios sociales (viviendas, salud), exenciones tributarias, etc., tal como se aprecia en la figura N°4. A partir de ese momento, el ejercicio gubernamental de tramitación de las demandas de los choferes se basaría en permanentes acuerdos e intercambios de estabilidad política (y estabilidad de las tarifas) por concesiones, especialmente económicas. Además, dicho ejercicio se articularía a partir de 2010 con la apertura de las lógicas de representación política que desarrollamos en las páginas anteriores.

**Figura N°4. Acuerdo firmado entre el gobierno nacional y la CNCB ( 1 de Abril, 2008)**

1. Aprobación de la Ley de Transporte (el Ejecutivo se comprometió a enviar un proyecto de ley y contar con las sugerencias del sector).
2. Seguro de Salud
3. Financiamiento para la renovación del Parque Automotor
4. Cambio de matriz energética a GNV, el Estado se hará cargo de los costos del cambio de equipos (en 90 días el gobierno debe dar muestras)
5. Inclusión al plan de vivienda (se construirán 1400 viviendas para los choferes)
6. Respeto al decreto 23027 (sobre sistema tributario y contribuyentes)
7. Mantenimiento de carreteras
8. Prohibir por tres años la internación de autos transformados
9. Mantener el precio de los carburantes y garantizar el abastecimiento de diesel a los transportistas sin exigir roseta.
10. Rebaja de impuesto del 3 al 1,5% del Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos (este impuesto depende de las Municipalidades, por lo que previamente se acordó con ellas)
11. Suspender decreto 28710 de la Superintendencia de Transporte (faculta a la superintendencia a fijar precio de tarifas).
12. Importación directa de llantas

**Fuente: La Razón, 2 de abril, 2008.**

Dicho esquema de gobernabilidad, no obstante, fue quebrado varias veces por parte de la “clase del volante”. En distintas coyunturas, por ejemplo en agosto de 2007 a raíz de un pequeño aumento de la gasolina y la devaluación del peso boliviano, y luego, con el conflicto conocido como “gasolinazo” (diciembre 2010), los transportistas amenazaron con aumentar las tarifas. Desde 2008 hasta 2011, la amenaza de aumento unilateral de las tarifas fue una constante. En Santa Cruz, por ejemplo, a pocos días de concretado el acuerdo entre el gobierno y la CNCB, la Federación Departamental decidió aumentar las tarifas de los pasajes pero ante la amenaza de las Juntas Vecinales de conformar brigadas para resistir y defender a los “usuarios” del aumento, tuvieron que retractarse (La Razón, 11 abril, 2008).

Durante el año 2008, sucesivos conflictos y enfrentamientos emergieron a raíz de la intención del gobierno de incluir en el pago del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), en esta oportunidad, a los transportistas de carga pesada. El Secretario de la CNCB sostuvo que “el gobierno se equivocó porque el transporte

pesado no está conformado por empresas como las del transporte interdepartamental a quienes sí corresponde el pago del impuesto, además de que nos debería haber consultado” (código B8). En virtud de este reclamo, el ampliado de la CNCB decidió realizar un paro general aunque posteriormente los transportistas pesados determinaron ingresar en un cuarto intermedio y suspender el bloqueo nacional de caminos. Sin embargo, al haberse plegado el resto de sus afiliados la contienda se agravó. El Ministro de Economía, Arce, se mostró dispuesto a dialogar con los dirigentes salvo respecto al tema de pago de impuestos: “No vamos a permitir que los transportistas no paguen impuestos, porque ya lo están haciendo desde el 2006, como cualquier ciudadano, deben pagar lo que corresponde” (El Deber, 9 de junio 2008).

En ese contexto, el gobierno nacional también enfrentaba el conflicto por la misma demanda con los cooperativistas mineros que rechazaban el impuesto al valor agregado, demandaban que se aclare el tema del pago de Impuesto a las Utilidades de las Empresas y que se mantengan los contratos con la COMIBOL. Esta coyuntura fue vista por la CNCB como una oportunidad de mostrarse aún más fuertes. Así, la dirigencia de la CNCB decidió apoyar el reclamo de los mineros y sumarse a sus protestas: bloquearon conjuntamente las rutas de acceso a Potosí y la Federación Departamental de Cooperativas Mineras (Fedecomín), la Asociación de Ingenios Mineros, la Cámara Departamental de Minería (Cademin), los Comerciantes de la calle Hernández, la Federación Departamental de Choferes 1º de Mayo y el Sindicato de Transporte Pesado San Cristóbal firmaron un convenio de lucha interinstitucional. Los transportistas amplificaron sus demandas, ahora no sólo reclamaban que el transporte pesado de Bolivia vuelva a tributar en el régimen especial<sup>188</sup> sino que exigían la destitución de la presidenta de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) por el deterioro progresivo de las vías y carreteras. Asimismo, la Federación Departamental de Chuquisaca se solidarizó con sus compañeros del transporte pesado y decidieron bloquear las calles en Sucre. Este conflicto evidenció la fragmentación al interior del transporte

---

<sup>188</sup> En ese momento lo hacía en el régimen general donde se obligaba a los contribuyentes a cancelar, además de pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto a las Utilidades de Empresas (IUE).

organizado. Por un lado, el Transporte Libre no apoyó ninguna de las medidas de los sindicalizados. Por otro lado, al interior de la CNCB afloraron otras disputas entre la Secretaría General a nivel nacional, liderada por Franklin Durán, y las distintas Federaciones.

Las tensiones entre las bases sociales del transportismo y la dirigencia nacional, así como entre las Federaciones Departamentales y la Secretaría a nivel nacional se hicieron aún más patentes durante una serie de conflictos políticos nacionales que se activarían desde fines de 2010 y que involucrarían a un conjunto de actores de la sociedad: el “gasolinazo” y el conflicto por el TIPNIS. Durante el primero, ya reseñado en el capítulo anterior, algunos dirigentes sindicales se quejaron del rechazo “tímido” que expresó la CNCB al gobierno nacional por el aumento “inconsulta” de los precios de los hidrocarburos. Era una medida, según algunos dirigentes y bases sociales, que afectaba directamente a los transportistas dado que dicho aumento se trasladaba directamente al precio de la gasolina así como a los precios de los productos de la canasta básica. Según un dirigente,

durante el gasolinazo, nos pronunciamos en contra. Y ahora, viéndolo con detalle, ahí nos equivocamos. Deberíamos haber aceptado el aumento de los precios de hidrocarburos para poder subir los pasajes y tener tarifas reales. Tenemos subvención a la gasolina, pero todos tienen subvención. No es un beneficio para nosotros, sino para todos, todos tienen esa subvención (código B17).

Este testimonio deja traslucir la proyección de los intereses esgrimidos por los transportistas, al menos los de cierta dirigencia sindical. Su repliegue eminentemente corporativo, en el sentido gramsciano, perdía de vista no sólo las implicaciones de su incorporación a un proyecto político nacional sino la globalidad de la agenda popular, tal como había ocurrido durante los “gasolinazos” implementados durante el ciclo neoliberal. La medida afectaba a los sectores populares por igual, debiendo -desde la visión de los transportistas- en caso de una eventual implementación de la medida, aumentar unilateralmente los pasajes, pese a recibir subsidios particulares y concesiones diversas. En efecto, así sucedió los meses posteriores. Pese a que el gobierno había retrocedido con la medida, y no

había autorizado un aumento de pasajes, los transportistas decidieron hacerlo de modo unilateral, en distintas medidas según los departamentos.

Este repliegue corporativo también pudo ser visualizado a los pocos meses, cuando se comenzó a discutir el proyecto de la LGT durante 2011. En esa oportunidad, una de las demandas de buena parte de la dirigencia del transporte fue la inclusión en la Ley (o en su defecto, la elaboración de otra) de la prohibición de los bloqueos de carreteras troncales de Bolivia. Desde hacía años, especialmente durante los frecuentes conflictos socio-políticos a principios de este siglo, los transportistas se quejaban de que las protestas en el espacio público los perjudicaban dado que se obstaculizaban las vías y carreteras y no lograban realizar los viajes necesarios para obtener una ganancia. Diversas notas o informes periodísticos durante esos años así lo demostraban: “un último balance de los sindicalizados reporta pérdidas por los días no trabajados. Arguyen que las marchas y bloqueos les perjudican” (La Razón, abril 2003), “las constantes movilizaciones y protestas callejeras ocasionan pérdidas económicas a los transportistas” (La Razón, marzo 2003), “la Federación Departamental de La Paz se declaró en estado de emergencia debido a los problemas que debe enfrentar a diario por el permanente cierre del tráfico vehicular en el centro de la sede de gobierno” (op. Cit, 2003).

La demanda de los transportistas en el marco de la LGT de prohibir los bloqueos fue apoyada, como era de esperar, por asambleístas de la oposición al MAS, quienes sostenían que era necesario acabar con “la cultura del bloqueo tan instalada en nuestra sociedad”. Sin embargo, la máxima dirigencia de la CNCB afirmaba que no era posible terminar, de un momento al otro, con esta forma que tienen la mayoría de bolivianos de expresarse (Página 7, agosto 2011). Los transportistas, replegados en sus particulares intereses, limitaban el proyecto de Ley de Transporte a lineamientos que pudieran sólo, o mayoritariamente, beneficiar a su sector.

Fue a partir del segundo gobierno de Morales cuando se activaron especialmente dos lógicas de representación política, la corporativa y la parlamentaria, y dinamizaron el ejercicio de gestión política de las demandas sectoriales que hasta ese momento había inclinado la balanza hacia los intereses de los actores sindicales, en detrimento del proyecto gubernamental. Como observamos claramente, la dinámica política entre éste y los transportistas durante los primeros años del gobierno de Morales fue particularmente conflictiva. Paros, bloqueos y movilizaciones constantes se desplegaron en el espacio público a raíz de medidas gubernamentales, especialmente orientadas a socavar intereses de los transportistas (como la cuestión tributaria) o en virtud de la negación del gobierno a ceder ante reclamos, como aumentos de tarifas. La apertura progresiva de espacios parlamentarios y ejecutivos, así como la incorporación en términos político-ideológicos de dirigentes sindicales al proyecto nacional del MAS aplacó dicha dinámica conflictiva y logró que el sector no se movilizara en su contra en contextos de conflictos nacionales, como el “gasolinazo”.

Sin embargo, y frente a aquellos enfoques que sentencian la capacidad desmovilizadora y la pasivización de las organizaciones sociales cuando éstas pasar a formar parte del sistema político y del gobierno, la conflictividad protagonizada por los choferes bolivianos no menguó. Sólo por poner dos ejemplos, para el año 2011, en plena discusión de la Ley de Transporte y pese a tener representantes directos dentro del Parlamento, los transportistas se ubicaron entre los primeros cuatro actores sociales en activar conflictos en el espacio público. Para enero de 2014, los transportistas constituían el segundo actor social que más conflictos sociales había protagonizado, luego de las organizaciones vecinales, cuando incluso en dicho período la LRP parlamentaria había encontrado una vigorosidad y dinamismo inéditos<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Estos datos fueron extraídos del Observatorio de Conflictividad de la Fundación UNIR en Bolivia. <http://www.unirbolivia.org/nuevo/index.php>



## **CAPÍTULO VII**

### **De la “larga y triste noche neoliberal” a la Revolución Ciudadana en Ecuador.<sup>190</sup>**

En este capítulo presentamos, en primer lugar, el ciclo político desarrollado con anterioridad al inicio del proceso político conocido como Revolución Ciudadana (RC), reconstruyendo la trama política que generó las condiciones para el surgimiento de un gobierno crítico del neoliberalismo. En la segunda sección, exhibimos los elementos principales de la agenda política del gobierno de Alianza País (AP- Patria Altiva i Soberana), el movimiento político que catapultó a Correa como Presidente de Ecuador en 2007, prestando atención especialmente a la centralidad que adquirió el Estado en tanto coordinar del ordenamiento social a partir de la reforma constitucional de 2008. En tercer lugar, desarrollamos la dinámica de conflictividad política que se inauguró a partir de la discusión y aprobación de las leyes contempladas en el Régimen de Transición, incluido en la nueva Constitución, y enfatizamos en el modo en que el gobierno nacional se vinculó con distintos actores sociales al momento de implementar su agenda política y procesar la conflictividad. Estos elementos contextuales contribuirán a indagar posteriormente las especificidades que asumió el vínculo entre el gobierno nacional y la “clase del volante”.

#### **VII.I Crisis económica e inestabilidad política durante el neoliberalismo en Ecuador.**

En Ecuador, la llegada de Rafael Correa al poder de la mano Alianza País, el movimiento político creado para los fines electorales, no puede comprenderse si no es teniendo en consideración las décadas previas marcadas por la implementación de agendas políticas que, al igual que en otros países de la región, como Argentina y Bolivia, respondían al Consenso de Washington y a una correlación de fuerzas al interior del bloque dominante que tendía a favorecer a los tradicionales grupos de poder (Andrade, 2005). Desde el retorno de la democracia

---

<sup>190</sup> Buena parte del contenido vertido en este capítulo ya fue publicado en diversos artículos: Ramírez Gallegos, Franklin y Stoessel, Soledad, 2015 y 2015a ; Stoessel, 2013 y 2013a.

en 1979, Ecuador, en sintonía con los procesos sociales, político y económicos de la región, estuvo marcado por la aplicación del modelo neoliberal a partir del cual comenzó a dejarse atrás un patrón de desarrollo económico basado en el Estado como motor del crecimiento económico y del orden social. La implementación de las políticas de ajuste estuvo acompañada de una gran inestabilidad política y crisis institucionales, dado los vaivenes del juego político al interior del Congreso (Pachano, 2007), las disputas de poder regional entre las elites dominantes (Burbano de Lara, 2006) y la creciente desafiliación partidaria, incluso de los propios políticos. Si bien desde el retorno de la democracia<sup>191</sup> se sucedieron gestiones políticas de signo ideológico muy diverso cuyos presidentes provenían de distintos partidos políticos todas aplicaron, en mayor o menor medida, esquemas neoliberales que beneficiaran a los sectores históricamente dominantes (Ramírez Gallegos, 2010).

El retorno de la democracia, de la mano del gobierno asumido por Jaime Roldós en 1979, intentó llevar adelante un proyecto de crecimiento económico basado en la intervención del Estado y en el fortalecimiento de los sectores organizados y corporativos de la sociedad (Montúfar, 2000). En el programa político estaba contemplada la democratización de la sociedad orientada a reconocer derechos sociales a los sectores históricamente marginados, como los campesinos e indígenas. No obstante, con la inesperada muerte del presidente Roldós en 1981, el fin del boom petrolero que había sido la palanca económica en la década anterior y los problemas derivados de la deuda externa, el nuevo gobierno de Osvaldo Hurtado aplicó una agenda política en la que ya se avizoraban los primeros indicios de los preceptos neoliberales: recorte del gasto público, quita de subsidios y políticas tales como sucretización de la deuda externa privada, que terminaron beneficiando a los sectores empresariales. El intento, pues, de

---

<sup>191</sup> La última dictadura ecuatoriana (1972-1979) se caracterizó por la puesta en marcha de políticas económicas en las que el Estado cobró una primacía insoslayable a partir del “Programa Nacionalista y Revolucionario” orientado a modernizar el capitalismo e incentivar la producción nacional, registrándose las tasas más altas de crecimiento económico (Araujo, 1999). Asimismo, este gobierno de facto no tuvo el tinte autoritario y represivo que caracterizó a las dictaduras de la década del 70 del Cono Sur, aunque por supuesto, no debe soslayarse el hecho de que operaba en el marco de restricciones a las libertades políticas básicas, como el funcionamiento de partidos políticos.

continuar con un modelo desarrollista-estatista se agotó, lo cual condujo, como sostiene Montúfar, “al fortalecimiento de las organizaciones al interior del Estado, como las FFAA y las elites económicas existentes. En un sistema político en que los partidos siempre fueron débiles mientras que los actores económicos y estatales, como las FFAA, siempre mostraron fortaleza, el poder económico y militar fácilmente pudo transformarse en poder político” (Montúfar, 2000, p. 52).

Con la llegada al gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), perteneciente al Partido Social Cristiano, el modelo neoliberal comenzó a cobrar mayor vigencia a partir de medidas económicas tales como el recorte de gasto social, la apertura comercial y liberalización del comercio, la devaluación de la moneda y la negociación de la deuda orientada a beneficiar a los deudores privados (Schuldt, 1994). La implementación de estas políticas a través de decretos de necesidad, acompañada de políticas represivas y violatorias de los derechos humanos, contribuyó a la inestabilidad económica y política, así como al fortalecimiento económico de grupos de sectores empresariales afines al presidente (Montúfar, 2000).

La siguiente gestión política presidida por el socialdemócrata Rodrigo Borja (1988-1992), perteneciente al partido Izquierda Democrática, continuó con la misma línea económica que su antecesor aunque bajo un esquema gradualista (Ramírez Gallegos, 2010) a través de la sanción de un paquete de leyes tendientes a flexibilizar la fuerza de trabajo y precarizar el mercado laboral, logrando que las organizaciones sindicales perdieran un peso relevante, a excepción, como veremos más adelante, de la Federación Nacional de Choferes que obtendrán algunas conquistas a raíz de un pacto con el gobierno. Además, los indicadores sociales decayeron notablemente, registrándose el 61% de población bajo la línea de pobreza (Barreiros, 1988). Sin embargo, el gobierno de Borja intentó recuperar el marco democrático e institucional mostrándose más tolerante con las organizaciones sindicales, incluso con el grupo armado Alfaro Vive Carajo (AVC), formado en la clandestinidad en 1983. Esta apertura democrática habilitó las condiciones de posibilidad para que el movimiento indígena ecuatoriano (MIE) comenzara a movilizarse, realizándose el primer levantamiento en junio de 1990 a

partir del cual se volcaron nuevas demandas sociales y políticas en la arena nacional que se expresarán fuertemente durante el siguiente gobierno<sup>192</sup>.

En 1992 asumió la presidencia Sixto Durán Ballén (1992-1996), con el reciente partido político Partido de Unidad Republicana creado para tal fin. Las medidas económicas neoliberales cobraron mayor ímpetu, al ser concebidas en el marco de un paquete más amplio de reformas, no sólo como medidas coyunturales y aisladas como se venían implementando en las gestiones gubernamentales anteriores (Pachano, 2007). Su máxima expresión fue la Ley de Modernización, a partir de la cual se creó el Consejo Nacional de Modernización, institución que se atribuiría la responsabilidad y capacidad de conducir el proceso económico y político de reforma. Asimismo, este gobierno promovió aún más el fortalecimiento de la participación de las cámaras empresariales y de sindicatos, como los de choferes, al interior de las estructuras estatales como modo de contener sus reclamos.

En este contexto, comenzó un ciclo de grandes convulsiones sociales, movilización y conflictividad por parte de diversos actores sociales, como los movimientos indígenas, los estudiantes, las organizaciones no gubernamentales, entre otros, en contra del gobierno de Durán Ballén (Barrera, 2002). A esta situación de crisis social se sumó en 1995 un escándalo de corrupción en el que estaba involucrado el vicepresidente Alberto Dahik, quien fue obligado por el Tribunal Supremo a renunciar y huyó a Costa Rica para evitar ser procesado judicialmente. El desprestigio de la clase política en general venía *in crescendo*, lo cual coadyuvó a que la credibilidad en las políticas económicas disminuyera, inaugurándose un período de gran inestabilidad económica y política.

Desde 1997 al 2006 ningún gobierno electo por el voto popular pudo finalizar su mandato como consecuencia de golpes de Estado, destituciones presidenciales (in)constitucionales a través del Congreso y movilizaciones

---

<sup>192</sup> La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) surgió en 1986 sobre la base de la ECUARUNARI, la principal organización indígena de la sierra creada en 1972 y a partir de ese entonces constituye el actor social más trascendente del Ecuador.

ciudadanas, sucediéndose cinco gobiernos. En este período las diversas gestiones políticas –Abdalá Bucaram (agosto 1996- febrero 1997), Rosalía Arteaga (febrero 1997), Fabián Alarcón (1997-agosto 1998), Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2007) continuaron las mismas líneas de los anteriores gobiernos.

El ex presidente Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano, contemplaba implementar un modelo económico cuyo núcleo central consistía en la modificación del sistema monetario, la supresión de los subsidios y la privatización de un conjunto de empresas, con el apoyo, paradójicamente, de diversos sectores de izquierda y organizaciones indígenas a través de una retórica beligerante con las elites económicas (Ramírez Gallegos, 2012). El plan de ajuste estructural, tan sólo siete meses con posterioridad a la ascensión presidencial en agosto de 1996, condujo a un estallido social expresado a través de grandes movilizaciones que decantaron en la destitución de Bucaram por parte del Congreso. Las protestas no sólo estuvieron protagonizadas por las organizaciones indígenas y campesinas, sino también por un conjunto de actores sociales como estudiantes, organizaciones sindicales -entre ellas los transportistas que llevaron adelante, como veremos, lo que se denominó el “buserato”- y colectivos de ciudadanos sin afiliación partidaria.

El Congreso nombró a una figura parlamentaria –Fabián Alarcón- quien convocó a una Asamblea Constitucional para reformar la Carta Magna, una de las principales demandas expresadas por el movimiento indígena. La nueva Constitución, promulgada en 1998, reflejó las tensiones que caracterizaron la década. Por un lado, reconocía derechos sociales de un amplio espectro de actores sociales -mujeres, niños, jóvenes, ambientalistas, personas de la tercera edad, entre otros grupos sociales- y por otro, garantizaba ciertos mecanismos que profundizarían el modelo neoliberal (Ramírez Gallegos, 2009).

En las elecciones de 1998, salió victorioso Mahuad, del partido demócrata cristiano Democracia Popular (DP), en un contexto de profunda crisis económica en la que el sistema financiero ecuatoriano estaba prácticamente quebrado debido, entre otros elementos, a la promulgación de la Ley General de Instituciones del

Sistema Financiero promovida por el FMI durante el gobierno de Durán Ballén (Martín-Mayoral, 2009). Dicha normativa protegía las prácticas –muchas veces fraudulentas- de la banca privada. En este sentido, el gobierno decidió inyectarla de recursos con el objeto de evitar su quiebra y para ello, incautó los depósitos bancarios de los agentes privados y la ciudadanía en general a fin de salvar el sistema financiero. Esta drástica medida vino acompañada de recortes en los subsidios de gas doméstico y electricidad y su aumento tarifario en un 400%. Como última política desesperada, el gobierno de Mahuad decidió dolarizar la economía ecuatoriana, ya que para diciembre de 1999, la inflación anual había llegado a un 60,7% (Vos, 1999).

Lucio Gutiérrez, de la mano del Partido Sociedad Patriótica (PSP), ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta a fines de 2002 al bananero y representante de la oligarquía guayaquileña Álvaro Noboa, en el marco de una alianza con el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (PK), creado en 1995 como brazo electoral del MIE y el Movimiento Popular Democrático (MPD), partido político filo-maoísta surgido en 1978 que controla el gremio magisterial, dos de las organizaciones sociales y políticas más movilizadas contra la implementación de las políticas neoliberales en los años previos. Sin embargo, a los pocos meses de gobierno, la alianza entre ex militares, indígenas y sectores de izquierda se quebró al expresar Gutiérrez un redireccionamiento de la agenda política y retomar los postulados del modelo neoliberal que profundizarían el ciclo de ajuste estructural.

La CONAIE desconoció al gobierno de Gutiérrez y PK retiró su presencia político-institucional dentro del gobierno. No obstante esta ruptura, se produjo un reflujo del MIE y una disminución del nivel de las movilizaciones y el conflicto político<sup>193</sup> debido a diversos factores como la política clientelar llevada a cabo por el gobierno de Gutiérrez; las tensiones cada vez mayores entre la CONAIE y PK, y entre diversas tendencias político-ideológicas dentro del MIE (“pragmáticos”,

---

<sup>193</sup> Entre 1999-2000 la protesta social llega a su clímax: se registra una media de 62 conflictos por mes. Luego del paso de Pachakutik por el poder (2003-2005), dicho promedio desciende a 25. Cálculos realizados a partir de los datos de la revista Ecuador Debate, serie 1983-2010, CAAP-Quito.

“etno-radicales”, “doctrinarios”), el clivaje regional de las organizaciones indígenas (sierra-Amazonía); disputas étnicas a propósito del liderazgo de las organizaciones (entre mestizos e indígenas); y problemas organizativos al interior del MIE (Ramírez Gallegos, 2012). En definitiva, estos factores fueron el resultado de la participación e inmersión del MIE en la arena político-institucional en un momento en que la crisis de legitimidad del sistema político y de representación llegaba a su punto más alto.

En efecto, si bien durante los dos años de gobierno de Gutiérrez la economía encontró cierta estabilidad, logrando una reducción de la inflación y un leve mejoramiento de los indicadores como el PBI y la pobreza, los problemas comenzaron a provenir de otro frente, el político-partidario. Dado que no tenía mayoría en el Parlamento, Gutiérrez elaboró una estrategia orientada al tejido de alianzas parlamentarias con el Partido Social Cristiano (PSC), las cuales fracasaron luego de las elecciones legislativas de 2004. En el marco de esta debilidad partidaria- institucional, el por entonces presidente conformó una alianza con el PRE (Bucaram) y el PRIAN (Álvaro Noboa) e intervino inconstitucionalmente la Corte Suprema de Justicia para reemplazar a su directiva por una nueva –afín al gobierno- que desactivara los juicios contra Bucaram para que éste pudiera regresar al país –exiliado en Panamá desde 1997- y de esta forma lograr una mayoría legislativa con el PRE.

Estas maniobras políticas arbitrarias, así como el retorno efectivo de Bucaram al país, generaron una masiva ola de protestas y movilizaciones ciudadanas –localizadas sobre todo en la ciudad de Quito- que carecieron de una dirección política organizada así como de la presencia de los movimientos sociales, como la CONAIE, tal como había sucedido en anteriores crisis políticas e institucionales (Ramírez Gallegos, 2005). Estas movilizaciones, protagonizadas fundamentalmente por ciudadanos de clase media de las principales ciudades, como Quito, Cuenca y Guayaquil, condesaban en el reclamo “Que se vayan todos” diversas demandas que expresaban el hartazgo social para con la clase política en general y el formato de la democracia representativa que excluía políticamente a la

mayoría de la sociedad<sup>194</sup>.

Durante los diez días de protesta que antecedieron al derrocamiento presidencial de Gutiérrez (en abril de 2005), el MIE no estuvo en la calle, lo cual terminaba por dar cuenta del creciente ocaso de la hegemonía indígena en el campo popular. No estaba en juego la descomposición del movimiento o la pérdida de vigencia de su agenda, sino que su proyección política ya no lograba interpelar a una multiplicidad de nuevos actores disidentes u opositores al orden vigente, muchos de los cuales protagonizaron la “revuelta forajida” de abril que suscitaría la caída presidencial. Las FFAA, nuevamente demostrando su papel de árbitro, retiraron el apoyo al presidente Gutiérrez a quien sucedió constitucionalmente Alfredo Palacio, marcando un giro en la orientación económica del Ecuador y preparando el terreno en el que Rafael Correa, Ministro de Economía del nuevo gobierno, asumiría en enero de 2007. Como afirma Moncayo, a partir de la expresión pública de “Que se vayan todos”, “se fue incubando un proyecto político que demandaba la desocupación de la sede del poder por las elites (...) y la ocupación de dicho espacio ‘vacío’ por quienes supieron capitalizar el descontento popular” (2010, p. 125).

Desde el retorno de la democracia en Ecuador hasta la última caída presidencial, el país se vio atravesado por un período de gran inestabilidad política como consecuencia de los rasgos que asumió el Estado que mostró a lo largo del período una fuerte permeabilidad para que los intereses de algunos actores económicos concretos, como los banqueros, pudieran dominar el juego político y las disputas intraelites por obtener más espacios de poder. Los últimos tres derrocamientos presidenciales constituyeron el síntoma del agotamiento de la democracia representativa tal como se venía practicando en el país y en definitiva, de los intentos constantes por parte de las elites políticas y económicas de implementar el modelo neoliberal. Como sostiene Ortiz,

---

<sup>194</sup> Para el año 1997, el 48% de los ciudadanos ecuatorianos afirmaba que la democracia podría funcionar sin partidos políticos y el 79% manifestaba desconfianza hacia los partidos políticos. Asimismo, para el año 2001 Ecuador era el país latinoamericano cuyos ciudadanos mayormente confiaban en las Fuerzas Armadas, con un 60%, y sólo un 16,7 % en el año 2004 expresaba credibilidad en el Congreso Nacional (Latinobarómetro, 2001 y 2004).



los tres acontecimientos tuvieron como telón de fondo la crisis del régimen democrático y el sistema de partidos (...) hubo dos factores claves en estas crisis: las pugnas al interior de la clase dominante por los recursos estatales que se privatizaban y la resistencia de un amplio arco de fuerzas conformado por pueblos indígenas, movimientos sociales, grupos políticos y militares que coincidieron, por diversos motivos, para frenar el avance neoliberal (Ortiz, 2010, p. 26).

Con el inicio de la breve gestión de Palacio, durante la cual Rafael Correa es posicionado como Ministro de Economía, comenzaron a manifestarse los primeros indicios de alejamiento de las políticas del Consenso de Washington, como la decisión de dejar sin efecto el contrato con la petrolera norteamericana OXY. Correa, durante su breve gestión en Economía, “no solamente mantuvo una actitud beligerante ante los organismos internacionales, hizo repetidas declaraciones en contra de la ortodoxia neoliberal (...) sino que mostró claramente sus cualidades de liderazgo y su carisma personal” (Ospina, 2009a, p. 200). Sin embargo, la reforma política –a través del llamado a una Asamblea Constituyente- persistía como una demanda social represada que se había expresado fuertemente en la revuelta de abril (Ramírez Gallegos y Minteguiaga, 2007).

## **VII.II. Hacia el Ecuador post-neoliberal: reposicionamiento del Estado durante la “Revolución Ciudadana”.**

Durante la campaña electoral, Correa y Alianza País (AP) retomaron las banderas expresadas en las “jornadas de abril”. Dejar atrás “la larga y triste noche neoliberal” y desmontar el poder de la “partidocracia” fueron sus grandes ofertas de campaña. El discurso de Correa fue profundamente anti-neoliberal, bolivariano e izquierdista, construyendo como adversarios políticos a la elite económica ecuatoriana encarnada en los grupos empresarios costeños –la oligarquía guayaquileña- respaldados por el derechista PSC liderado por el alcalde guayaquileño Jaime Nebot, los organismos internacionales de crédito y la clase política ecuatoriana. En efecto, AP, fundado para fines electorales, prescindió de

una estructura partidaria y manifestó signos de distanciamiento con los partidos políticos tradicionales, no presentando candidatos para el Congreso Nacional. El movimiento político contó inicialmente con el apoyo electoral del Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), con un grupo de militantes e intelectuales del campo político de la izquierda y con el respaldo -relativamente débil- del movimiento indígena. Éste se vio ante la disyuntiva de participar en las elecciones en alianza con otro partido o coalición política –en efecto, Rafael Correa invitó a la dirigencia indígena a conformar la formula presidencia- o hacerlo presentando un candidato indígena propio. Dada la desafortunada experiencia del MIE en su paso por el gobierno de Gutiérrez y el repliegue étnico al que se vio sumido el movimiento, se escogió la segunda opción, obteniendo un pobre resultado electoral. PK sólo obtuvo el 2,4% de los votos válidos (Ramírez Gallegos, 2009).

Rafael Correa asumió la presidencia del Ecuador en enero de 2007, luego de ganar en segunda vuelta frente al candidato de la derecha Álvaro Noboa con el 56, 67% de los votos. Proveniente de los círculos académicos, Correa se presentó ante la ciudadanía como un *outsider* de la política tradicional, “pero conectado al proceso de movilizaciones y protestas de los años anteriores y sobre todo al movimiento forajido (...) “quien daría voz e identidad a ese malestar generalizado frente a la política” (Burbano de Lara, 2010, p. 206).

El día de la asunción al poder, Correa emitió un decreto por el cual se convocaba a una consulta popular para votar acerca de la instalación de una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución, registrándose un 82% de ciudadanos a favor de la realización de la Asamblea y obteniendo AP el 62% de los curules. De esta forma, el proyecto de la Revolución Ciudadana (RC), tal como había sido denominado el proceso político que se iniciaba con la llegada de Correa al poder, comenzaba a cobrar un tinte institucional y exhibir un gran apoyo popular alrededor del liderazgo de Correa. Como sostiene Ramírez Gallegos, luego de seis meses de mandato,

llegó a detentar más del 85% de apoyo a su gestión (...) Correa aparecía así como un Presidente que no sólo ganaba unas elecciones sin sostenerse en

partido alguno, sino que empezaba a gobernar sin un bloque afín al Congreso, sin una fuerza política propia y sin el soporte específico de organizaciones sociales robustas (2010, p. 15).

La elección de los constituyentes supuso una gran derrota de las fuerzas que condujeron la “modernización” neoliberal desde inicios de los 80: AP obtuvo 80 curules de los 130 en disputa, el resto de las izquierdas se acercó al 10%. Las listas del oficialismo incluyeron a algunos segmentos del movimiento popular. AP adquiría así el perfil de una coalición de fracciones en que coexistían sectores de centro, viejas y nuevas militancias de izquierdas, segmentos de los nuevos movimientos sociales (ecologista, mujeres, jóvenes) y políticos de larga trayectoria (Ramírez Gallegos, 2010a). Desde ese entonces, las contiendas electorales (no sólo de elecciones sino de mecanismos de democracia directa) ya se vislumbraban como el mecanismo que, además de abrir el espacio de participación ciudadana, permitiría fortalecer la legitimidad del gobierno de Correa y plebiscitar su gestión (en los ocho años de gobierno, los ciudadanos acudieron siete veces a las urnas, tanto para elecciones presidenciales y seccionales como para consultas populares de carácter nacional sobre específicos temas).

Además de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, otras políticas durante los dos primeros años ayudaron a fortalecer el liderazgo de Correa y del proyecto político que encabezaba. El fin de convenio que permitía la presencia de EEUU en la base área de Manta, la suspensión de las negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio (TLC), la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY que ya se había implementado durante la gestión de Correa en la cartera de Economía, constituyeron decisiones políticas tendientes a recuperar los procesos de desarrollo económico hacia adentro y la centralidad de la soberanía nacional en el proyecto político. En el campo de los derechos humanos, se creó la Comisión de la Verdad; se incautó, por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos del Estado, 195 empresas correspondientes al Grupo Isafas<sup>195</sup>, uno de los conglomerados económicos y mediáticos más poderosos del

---

<sup>195</sup> El Filanbanco, propiedad del Grupo Isafas, había financiado la campaña electoral del candidato Jamil Mahuad y fue uno de los protagonistas de la crisis financiera del año 1999 como producto de

país. Este conjunto de políticas de gran impacto popular se vio acompañado de la implementación de programas en materia de educación, salud, vivienda y desarrollo humano, como el aumento del Bono de Desarrollo Humano<sup>196</sup>, la duplicación del bono orientado a la vivienda, la aplicación de subsidios a la energía para los hogares de menor poder adquisitivo y una reforma progresiva del sistema tributario, entre otros, logrando un mejoramiento en todos los indicadores sociales y económicos<sup>197</sup>.

Este conjunto de acciones políticas iniciales puso de manifiesto una lógica política de acción gubernamental sustentada principalmente en dos aspectos: el carácter decisionista del modo de ejercer el poder por parte del gobierno de Correa y un estilo confrontativo, aspectos similares a los liderazgos presidenciales del kirchnerismo y de Evo Morales (Ramírez Gallegos, 2010). El arribo de AP al poder político sin una estructura organizativa en un contexto signado por la desafiliación política y hartazgo con la clase política en general, implicó la necesidad de restablecer la legitimidad de la soberanía presidencial a través de políticas y gestos que tuvieran un impacto positivo en la ciudadanía. Sin un robusto diálogo con los actores que se veían implicados de alguna forma en las decisiones, el liderazgo presidencial se fue fortaleciendo a medida que la acción política gubernamental mostraba indicios de ruptura con el orden anterior. Este estilo decisionista se vio acompañado de un liderazgo presidencial vehiculado a través de un discurso confrontativo que le valió la etiqueta de “populista” por parte de los medios hegemónicos concentrado, desde diversos estrados intelectuales y enfoques académicos, tal como vimos en profundidad en el segundo capítulo (De la Torre, 2009).

Además, estas medidas significaron al mismo tiempo un progresivo reposicionamiento del Estado y una cada vez mayor autonomía estatal y del

---

lo cual se incautaron los depósitos de los ciudadanos

<sup>196</sup> Si bien este programa se implementó durante la etapa neoliberal, profundizando su carácter focalizado más que integral, Correa lo modificó, convirtiendo a los beneficiarios en sujetos con capacidad de acceder al crédito financiero (Ramírez Gallegos, 2010).

<sup>197</sup> Si se observa la evolución de la inversión social en relación al Presupuesto General del Estado, se ve que pasó de 27,40% en 2007 al 43,16% en el año 2014, siendo el sector de salud y educación los dos más beneficiados (Fuente: Banco Central del Ecuador).

gobierno respecto a los tradicionales grupos de poder -nacionales y transnacionales- que durante la época neoliberal ostentaban un alto poder de veto en toda decisión gubernamental y de los poderes del Estado (Ibarra, 2009; Ramírez Gallegos, 2012). Esto fue posible gracias a una correlación de fuerzas favorable al gobierno que generó las condiciones para que la clase gobernante pudiera gestionar las selectividades inscritas en el Estado -como las herencias institucionales que respondían al programa neoliberal y la enquistación de grupos poderosos al interior de las estructuras estatales- a favor de una agenda pública y política en la que el Estado recobrara funciones y capacidades debilitadas durante las décadas anteriores.

### **VII.III. Transición post-constituyente, recuperación de capacidades estatales y emergencia de un nuevo ciclo de conflictividad política.**

Durante la ANC llevada a cabo entre el año 2007 y 2008, Alianza País amplió sus bases de apoyo e incorporó a los assembleístas de las principales fuerzas políticas de izquierda (MPD y Pachakutik), actuando como un “mega-bloque” (Acosta, 2010). Si bien las disputas entre los movimientos sociales y el bloque gobiernista no cesaron, se logró desplegar una dinámica de interlocución y reconocimiento político entre las diversas fuerzas del campo progresista. En la Constitución de 1998 las organizaciones y movimientos de izquierda ya habían logrado ampliar los derechos sociales e incluir los derechos colectivos. En esta oportunidad, la agenda de estas fuerzas sociales estaba orientada a lograr el reconocimiento del Estado plurinacional y torcer el modelo de desarrollo vigente hacia uno que supere el núcleo duro del neoliberalismo. Desde el gobierno, dos líneas habían sido colocadas al interior de la ANC: el desmantelamiento de los mecanismos sobre los cuales se había sustentado la “partidocracia” y el modelo neoliberal.

La Constitución aprobada en el año 2008 por referéndum incluyó un conjunto de derechos sociales y colectivos para los sectores históricamente postergados, como los indígenas y los afro-descendientes y derechos que respondían a algunas demandas sociales que habían quedado represadas en las

décadas anteriores, como el movimiento sindical y el ecologista. Asimismo, la Constitución proponía un Estado plurinacional e intercultural (Constitución del Ecuador, artículo 1), creaba los derechos de la naturaleza (capítulo séptimo), eliminaba la tercerización laboral (artículo 327) y contemplaba la conformación del denominado “Quinto poder del Estado” que sería ejercido por la ciudadanía y se materializaría en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La extensión de los derechos (el sociólogo ecuatoriano Jorge León ha dicho que con la nueva Constitución prácticamente no quedan derechos a ser reconocidos formalmente en el Ecuador), el incremento de los sujetos sociales que los portan y de los ámbitos que atingen, daban cuenta de la dinámica de interlocución política que se había abierto con distintas organizaciones sociales y colectivos.

Además de la ampliación de derechos sociales para toda la población, de la ratificación de los derechos ‘específicos’ para pueblos y nacionalidades así como para una serie de otras categorías (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, etc.), se hacía referencia al reconocimiento político que suponía la ampliación de derechos para, entre otros ‘nuevos’ sujetos, los ecuatorianos residentes en el exterior, las personas con discapacidad, los montubios (campesinos de la Costa), los extranjeros. En una formulación post-liberal, además, la Carta Magna reconocía a individuos y colectivos (pueblos, nacionalidades, organizaciones) como sujetos de participación, sin restringir tal estatuto apenas a las personas a título individual. Asimismo, la innovadora inclusión de los denominados “derechos del buen vivir” ampliaba los espacios en que se reconocen derechos: cultura, ciencia, medio ambiente, salud, hábitat, comunicación (Stoessel, 2015a).

Esta ampliación de derechos fue posible a partir del reposicionamiento del Estado y de la atribución de mayores recursos y facultades. Se requería reforzar las capacidades materiales e institucionales del Estado para que el poder público esté en condiciones de sostener y hacer efectivo el imperativo constitucional de garantizar la diversidad de derechos reconocidos. La Constitución otorgaba al Estado una centralidad insoslayable como principal agente de intervención en diferentes ámbitos del ordenamiento social de forma tal de resquebrajar la estructura de poder que había sostenido el modelo de Estado neoliberal. En este

sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 expresaba: “la carta magna fortalece el Estado recuperando sus roles en la planificación, regulación y redistribución en tanto garante de lo público en sentido amplio”.

Para lograrlo, desde 2007 aumentó la presión fiscal y la capacidad de recaudación del fisco<sup>198</sup> así como la inversión pública en relación al PIB<sup>199</sup>. Sobre ese piso se relanzó una dinámica redistributiva, articulando política salarial progresiva, continuidad de los subsidios como el Bono de Desarrollo Humano<sup>200</sup>, combinación de políticas universalistas y focalizadas de protección social. Esto redujo la pobreza y generó mayores niveles de igualdad<sup>201</sup>, al mismo tiempo que se destinaron menos recursos al servicio de la deuda<sup>202</sup>. De este modo, en medio de fuertes presiones por prudencia fiscal, se forjó una matriz de inclusión social que, al permitir que un cúmulo de demandas populares represadas obtengan respuesta institucional, amplió el acceso a derechos y se fortaleció la confianza ciudadana en la acción pública, el Estado y en la imagen política de Correa.

Desde el punto de vista del gobierno, era necesario colocar al Estado como actor legítimo y representante del interés general en pos de llevar adelante la agenda política de cambio que pueda blindarse ante la injerencia de específicos intereses. La implementación de una agenda política orientada a beneficiar a las mayorías en detrimento de los intereses particulares requería desde la visión del gobierno evitar que la tradicional representación sectorial, gremial y corporativa

---

<sup>198</sup> La implantación de una reforma tributaria progresiva y la necesidad de contener la histórica “rebeldeía tributaria” de élites y grandes grupos de poder se situó en el centro de la agenda pública del gobierno. La reforma redundó en un incremento del 65% en la recaudación entre el ciclo 2003-2006 y el período 2007-2011.

<sup>199</sup> Aumenta de 4,7 % en el año 2006 al 16,6 en 2013. Datos extraídos de la página de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

<sup>200</sup> Si bien un programa similar se implementó durante la etapa neoliberal, Correa lo modificó, convirtiendo a los beneficiarios en sujetos con capacidad de acceder al crédito financiero (Ramírez Gallegos, 2010).

<sup>201</sup> Si para el año 2005, el porcentaje de hogares pobres (medido por el método de NBI) era de 47%, en 2013 dicho porcentaje se reduce al 34%. En relación a la tasa de desempleo, ésta pasó de 9,9 en el año 2005 al 4,8 en el año 2013 (datos extraídos de la página web de la Secretaría de Planificación y Desarrollo del Ecuador –Senplades. <http://www.planificacion.gob.ec/>. Último acceso: 20 de marzo de 2016.

<sup>202</sup> Al relacionar el gasto social con el servicio a la deuda externa se concluye que antes del 2007 los recursos destinados al pago de deuda duplicaban a la inversión social. En lo posterior sucedió lo contrario (Acosta, 2010)

de los grupos organizados y de interés (dentro de los cuales englobaba a los movimientos sociales, empresarios, banqueros, sindicatos y organizaciones sociales) se fortaleciera en el seno del Estado. Era fundamental, para el proyecto político de Correa, “descontaminar” a las estructuras estatales de la injerencia de los poderes fácticos. En palabras del propio Presidente:

el Estado que recibimos, el efecto político más perverso del neoliberalismo, fue el debilitamiento de los estados nacionales que no son otra cosa que la representación institucionalizada de todos nosotros, (...) encontramos instituciones públicas con mayoría privada independiente del Gobierno central pese a que en teoría ya eran parte del Gobierno central, la corporativización por todos lados, era un Estado inmanejable, absolutamente ineficiente, descompuesto, desecho.<sup>203</sup>

La reforma del Estado (su arquitectura institucional y capacidades) y la obtención de mayores márgenes de autonomía estatal frente a los tradicionales factores de poder (control del gobierno civil de las políticas públicas en detrimento de específicos actores y mayor presencia estatal en los territorios) constituyeron aspectos claves de la ruptura con el orden vigente y la refundación político-institucional. La Constitución estipuló un “Régimen de Transición” según el cual debían aprobarse dieciséis leyes en el lapso de un año en torno a distintos campos de política pública. Varias de esas leyes estaban orientadas a apuntalar al Estado y a obtener mayores márgenes de autonomía frente a una variedad de actores e intereses.

Dicho Régimen, además, convocaba a elecciones para todas las dignidades, incluso Presidente y Vicepresidente, obteniendo el binomio Correa-Moreno el 52% de los votos (aventajando al segundo candidato más de veinte puntos) y asumiendo Correa nuevamente la presidencia el 10 de agosto de 2009. No obstante, el oficialismo no había alcanzado la mayoría parlamentaria, lo cual complejizaría el proceso de puesta en marcha de la agenda política delineada en la

---

<sup>203</sup> Discurso pronunciado por el presidente Rafael Correa ante la Comisión Legislativa el día 15 de enero de 2009.



Carta Magna y requeriría que AP tejiera alianzas con otras fuerzas políticas (Ramírez Gallegos, 2010a). Sin embargo, el poder ejecutivo relativizó esta necesidad y profundizó su injerencia en la arena legislativa lo cual generó la ruptura de la coalición progresista que había permitido reformar la Constitución. Tal descomposición estimuló la reactivación del conflicto social e impidió la aprobación de las leyes en los plazos previstos (Ramírez Gallegos y Guijarro, 2011).

Es, pues, a partir de la etapa que se inicia con el segundo mandato de Correa, luego de la aprobación de la Constitución, que comienza un nuevo ciclo de conflictividad social en torno a los debates de la transición post-constituyente (Ramírez Gallegos et al. 2013) que se extenderá incluso hasta la tercera presidencia de Correa que inició en mayo de 2013. Si bien desde el inicio del gobierno correísta en 2007 se había registrado un aumento considerable del nivel de conflictividad política en relación a los años previos de reflujo de la movilización, a partir del año 2010 dicho nivel aumenta considerablemente. En efecto, si durante el período 1998-2002 se registraron 566 conflictos por año y durante el período 2003-2005 tal cifra desciende a 355 episodios de conflictos, durante el período en que gobierna Rafael Correa (2007-2014) –aquí considerado– dicha cifra repunta a 562 conflictos en promedio por año<sup>204</sup>.

La dinámica legislativa que se desplegó una vez aprobada la Constitución fue altamente conflictiva. El debate y aprobación de las leyes en los años sucesivos ha puesto de manifiesto las facultades atribuidas al Presidente en materia legislativa. La frecuente utilización del veto presidencial a proyectos de leyes aprobados incluso con los votos de asambleístas de la bancada oficialista ha generado un conjunto de conflictos por el modo en que el Poder Ejecutivo tramitaba los cuerpos legales. Los casos del veto presidencial a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) (2010) y a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2012) han sido sintomáticos de esta complicada relación entre la función legislativa y ejecutiva. En efecto, el violento conflicto suscitado el 30 de septiembre

---

<sup>204</sup> Estas cifras fueron extraídas del Observatorio del Centro Andino de Acción Popular de Ecuador.

de 2010, protagonizado por la Fuerza Pública y devenido en intento de golpe de Estado, respondió, en gran parte, al complejo debate parlamentario en torno a la LOSEP, en el cual pese a haber obtenido la aprobación por parte de la bancada oficialista, el veto presidencial echó por tierra los acuerdos parlamentarios (Stoessel, 2013).

Gran parte de los sectores que comenzaron a distanciarse de la RC habían logrado mejorar su situación social y económica y apoyaron el proyecto de la RC durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente conformando el bloque progresista. No sólo desacuerdos programáticos<sup>205</sup> fueron los factores que provocaron esa ruptura: algunos autores identifican la escasa apertura al diálogo del entorno presidencial y el “no reconocimiento político de la legitimidad de sus adversarios (como aspectos que) han pesado en la configuración de tal escenario” (Acosta, 2010, p. 9). La mayoría de las leyes que provocaron la emergencia de conflictos políticos estaban dirigidas a solucionar el “problema” del corporativismo. El gobierno lo definía como el control por parte del diverso tipo de organizaciones con intereses particulares (cámaras empresariales, gremios, sindicatos, asociaciones, movimientos sociales) de las estructuras decisionales del Estado a partir de revestir el estatuto de órganos jurisdiccionales con capacidad de tomar decisiones institucionales en áreas de responsabilidad estatal (Ospina, 2009). Esta concepción gubernamental (que comparte algunos aspectos de la definición que en esta investigación propusimos) era considerada, sin embargo, una lógica patológica cuyos efectos a lo largo de la historia del Ecuador habían provocado una “captura del Estado” por parte de determinados intereses en detrimento de alcanzar el bien común. La batalla contra el corporativismo, pues, era fundamental, desde la lente gubernamental para que se pueda recuperar el Estado y una gestión pública impermeable a específicos intereses en pos de avanzar con una reforma de la matriz productiva que pueda, a su vez, mejorar las

---

<sup>205</sup> Varios movimientos sociales y organizaciones se han distanciado del proyecto de la RC por considerarlo continuador –e incluso profundizador– de las políticas neoliberales. Las continuidades con el modelo neoliberal, al igual que las críticas vertidas al gobierno kirchnerista en Argentina y al gobierno de Evo Morales en Bolivia, reposarían fundamentalmente en dos aspectos: en el plano económico, en el modelo de base extractivista sobre el que Correa estaría estructurando su proyecto político, y en un plano político-institucional, en un liderazgo personalista, populista y decisionista. Para profundizar en este debate, Ver: Acosta, 2010a y 2011; Gudynas, 2010.

condiciones de vida de gran parte de la sociedad ecuatoriana.

Para el gobierno de la RC, tanto los gremios, grupos de interés y cámaras empresariales habían logrado ocupar espacios de ese tipo durante las décadas previas, desdibujándose la frontera entre la sociedad y el Estado e infiltrando en éste intereses de tipo particular. Tal como sostienen Quintero y Sylva,

el momento evidenciaba la complejidad del gobierno y del proceso constituyente y mostraba que el proyecto no afectaba solo a los intereses de la oligarquía. Paradójicamente, la política mercantilista, privatizadora y debilitante del Estado que caracterizó al neoliberalismo, había ido creando nichos funcionales de poder en las instituciones controladas por estos sectores medios, que, articulados por conceptos y prácticas corporativas, habían sido beneficiarios del prebendalismo propio del sistema oligárquico, y ahora resistían tenazmente las reformas de fondo en sus respectivos espacios (Quintero y Sylva, 2010, s/p).

La recuperación de la autonomía relativa del Estado vendría dada, entonces, por poner coto a “la capacidad de veto de determinados grupos de poder (dentro y fuera del gobierno) y de ciertos anillos burocráticos” (Ramírez Gallegos, 2012, p. 367) aunque esto redundó, al mismo tiempo, en un parcial y progresivo aislamiento del gobierno en relación a las organizaciones sociales. Para el gobierno una LRP corporativa no podría otorgar representación política a los actores sociales sin que ésta atente los objetivos más amplios que “debía” proponerse un Estado orientado a avanzar en una “cultura de la generalidad”.

La reforma institucional del Estado priorizó la regulación de las agencias estatales en cuyos cuerpos colegiados solo estaban representados determinados intereses, especialmente el capital privado que estaba sobre-representado. Así, cuando no los ha eliminado, ha inyectado una cuota de representación pública, sobre todo del ejecutivo, en su composición. Se trataba de evitar la injerencia de sus gremios en todo consejo de política pública en que tuvieran voz y voto. Dicho desplazamiento fue particularmente sensible en el ámbito bancario, en el de

política comercial<sup>206</sup>, en los directorios de las empresas públicas y en el sector de la comunicación. Los intentos de reducir el peso de intereses corporativos no se han dirigido solo contra los grandes grupos económicos. El gobierno también ha procurado desarticular la LRP de tipo corporativa a través de la cual organizaciones populares y gremios públicos han conquistado capacidad decisional y/o poder de veto sobre específicos campos de la política pública. El caso de los transportistas del que nos ocupamos en esta investigación será paradigmático del modo en que esta LRP corporativa, combinada con otras lógicas de representación política, adquirió nuevos matices a lo largo de la RC. Lo veremos en profundidad en el siguiente capítulo.

En este contexto, distintos conflictos estallaron en virtud de esta disputa por la orientación de decisiones y políticas estatales que trastocaron ciertos espacios de representación. Incluso el litigio reposó en la concepción que cada parte tenía acerca del Estado y la representación y su traducción en concretas acciones políticas. Si desde la visión oficialista la actuación pública con orientación universal y la tramitación institucional de demandas era ya un modo de otorgar reconocimiento y representación a los distintos actores organizados o no, para los distintos actores mal podría el gobierno representarlos si dentro de los espacios institucionales o instancias políticas no se les otorga participación directa a través de un representante proveniente de las filas de dichos actores. La representación descriptiva, en los términos de H. Pitkin, estaría a la base de la acción política de distintos actores. Esta tensión entre ambas formas de concebir la representación, pues, sería uno de ejes que atravesaría gran parte de la conflictividad del período (Ramírez Gallegos y Stoessel, 2015). A continuación, se reconstruye brevemente el vínculo entre el gobierno de la RC y dos fuerzas sociales para ilustrar el modo en que se configuraron las mediaciones socio-políticas a partir de la intervención estatal y sus efectos en los espacios de representación socio-política, especialmente la clausura de la LRP de tipo corporativa<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Así, por ejemplo, en el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones se suprimió la representación del sector privado –que ocupaba 45% del órgano colegiado– y se creó un órgano compuesto en su totalidad por delegados del gobierno central (Ramírez Gallegos y Stoessel, 2015).

<sup>207</sup> La descripción de algunos de los siguientes casos fue presentada en Ramírez Gallegos y Stoessel (2015) como parte del proyecto de investigación “Campos de conflictividad política en el Ecuador

1. La Unión Nacional de Educadores (UNE), uno de los sindicatos más poderosos del Ecuador, ha sido uno de los actores que más resintieron el modo que propuso el gobierno de reconfigurar el campo de la educación y la forma de vincularse con dicha fuerza social, especialmente luego de aprobada la Constitución. Si hasta 2009, dicho sindicato y su partido afín –el MPD, de tendencia maoísta- operaron como aliados incondicionales de la RC, en lo posterior tomaron distancia de Correa en medio de una serie de decretos presidenciales para reformar el sistema educativo y especialmente para recortar el poder de influencia del gremio sobre la política pública.

La reforma educativa, fiel al proyecto gubernamental de democratizar y racionalizar la gestión pública, estaba orientada a ordenar la dispersión institucional y desarticular la captura de la política educativa por parte del gremio docente (Posso, 2013). El peso de la UNE en los procesos de selección y evaluación docente se había consolidado en décadas previas. El control de la educación pública por parte del gremio –conformado por “mafias” según la retórica presidencial- era considerado por el gobierno como uno de los factores que la había sumido en la “mediocridad” e “ineficiencia”<sup>208</sup>. Los cambios propuestos por el gobierno no sólo redundaría en una merma del poder del sindicato sino en una modificación del modo en que se venía gestionando el modelo educativo de forma tal de garantizar una educación de calidad.

Una de las reformas que mayores controversias suscitó fue la vinculada a los procesos de selección y promoción docente y a las bonificaciones económicas adicionales que complementaban el sueldo mensual de los maestros. El proyecto de evaluación docente propuesto por el gobierno eliminaba el concepto de “antigüedad docente” y estipulaba que los maestros que obtuvieran dos calificaciones consecutivas insuficientes en las pruebas -que de ahora en adelante

---

de la Revolución Ciudadana”, FLACSO-Ecuador.

<sup>208</sup> Declaraciones del Presidente Correa el día 23 de mayo de 2009 en el “enlace ciudadano”; durante la concentración “Unidos contra la mediocridad” organizada por el gobierno el día 29 de mayo de 2009; y el 22 de septiembre de 2009 durante la visita del Presidente de varios colegios en el contexto del paro docente.

elaboraría y administraría el Ministerio, ya no el gremio como había sido hasta el año 2007- serían desvinculados de sus cargos docentes. Asimismo, se eliminaba el bono asociado a la denominada “jubilación adicional” de los agremiados y, en su lugar, se aumentaba el salario de *todos* los docentes con el objetivo de homologarlo al de los otros empleados-trabajadores públicos, desconociendo, según el sindicato, las particularidades profesionales de los maestros.

En el nuevo modelo, los salarios de base para el magisterio estaban vinculados a las calificaciones que los maestros obtuvieran en las pruebas administradas por el ministerio y ya no a una negociación *vis a vis* con el gobierno de turno. Aquello debilitaba a la huelga como método de presión gremial. La relación directa entre los maestros y el gobierno resquebrajaba el poder de representación del sindicato al no necesitar los trabajadores docentes la intermediación del gremio. Desde la visión del gobierno, los criterios con los que antaño se dirimía la continuidad o ascenso de un maestro atentaban contra la mejora de la calidad de la educación pública y gratuita pues privilegiaban el reclutamiento gremial. En virtud de los principios gobiernistas asociados con el “interés general”, los docentes debían atravesar una serie de evaluaciones que aseguraran no sólo un alto nivel de los maestros sino también mecanismos de ascenso basados en el mérito.

Asimismo, la dinámica del conflicto terminó por configurarse cuando se puso en marcha la reforma de los espacios de representación del gremio docente en la gestión de la política educativa. El gobierno decidió recortar funciones políticas del gremio en la participación de los procesos de selección docente y en las instancias de arbitraje de conflictos. En tales espacios se juega parte del poder y autonomía tanto del gremio docente como del gobierno. Asimismo, esta disputa responde a los estrechos nexos entre el gremio docente y el MPD, partido político que por décadas controló al sindicato y logró a través de éste conquistar espacios políticos al interior del Estado y del sector educativo.

La restricción de participar en las comisiones de evaluación a representantes del gremio constituyó una clara muestra de la intención del

gobierno de recuperar pleno control en el campo de la política educativa en nombre del “interés general”. “Los regulados no pueden ser los reguladores”, sentenciaba Correa en cada oportunidad. La presencia mayoritaria del sindicato en dichas comisiones (con la ley promulgada en 1990 el gremio tenía tres representantes, frente a uno que se estipuló en la reforma de dicha Ley) consistía un mecanismo no sólo para controlar mayores recursos sino para afianzar la reproducción del poder del sindicato y sus redes de lealtad. En contrapartida, las reformas post-constitucionales otorgaron al Ministerio de Educación la potestad para controlar y distribuir las partidas presupuestarias así como para gestionar las pruebas y concursos de mérito y oposición para el ascenso de las categorías de los docentes.

A raíz de estas medidas, el gremio decidió convocar a un paro de actividades para septiembre de 2009. La paralización duró un mes y forzó al gobierno a abrir negociaciones en lo concerniente a la evaluación y jubilación de los profesores. En palabras de la por entonces presidenta del gremio, la huelga “no fue por incremento salarial, esta vez el paro fue por dignidad, la bandera levantada por el gremio fue por la dignidad, no más maltrato, no más descalificación (...) el trabajo docente no se lo revaloriza sólo con dinero (...) el problema no sólo fue el sistema de evaluación, sino la forma en que se implementó la evaluación: desde militares en las puertas hasta insultos del mandatario: mediocres, pelafustanes, corruptos, vagos (...) y al maestro lo estigmatizaron (...) en la calle, si sabían que era maestro, le decían ‘maestro vago vaya a evaluarse’ ” (entrevista a Mariana Pallasco, citada en Posso, 2013). Esta falta de respeto, aducida por el gremio, respondía a un determinado entramado simbólico que permeaba la identidad de los docentes en el cual la “antigüedad laboral”, además de consistir en un mecanismo de gratificación salarial, era considerada como un derecho conquistado. A pesar de este enfrentamiento, la ley se aprobó con la eliminación de los beneficios adicionales y la estipulación de la evaluación docente a cargo del Estado como mecanismo para seleccionar y ascender a los maestros. El gremio y el MPD rompieron con la RC a pesar de que, desde su primer año de mandato, Correa incrementó largamente el financiamiento público para la educación, las partidas docentes y los salarios de los maestros represados desde hacía años como parte de

la política “universalista” para garantizar derechos que formaba parte del proyecto político de la RC. Desde ese entonces, la UNE y el MPD serían unos de los principales adversarios de la RC.

2. Por su parte, el motín de las fuerzas del orden del 30 de septiembre de 2010 (conflicto conocido como “30-S”) aparece como otra de los grandes litigios por la configuración estatal y la representación. Ese día el país amaneció con la noticia de que la policía nacional se había sublevado contra la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) que se debatía en la Asamblea. En lo fundamental, tal cuerpo normativo procuraba impregnar de eficiencia, racionalidad y espíritu democrático a la función pública. La ley estaba orientada a regular los múltiples regímenes laborales particulares con los que funcionarios y empleados del sector público se regían (incluidos los uniformados) y sumirlos bajo un único régimen laboral. Además, suprimía los beneficios particulares que recibían las fuerzas del orden, como medallas y condecoraciones por años de servicio. El parlamento contempló la participación de una multiplicidad de organizaciones y gremios en el debate legislativo a través de la realización de foros en distintas ciudades del país. No obstante, a medida que se evidenciaba la orientación general que el ejecutivo quería dar a la ley y cuando finalmente se conoció el veto presidencial al proyecto que había aprobado la Asamblea (incluso por asambleístas oficialistas), se desplegaron una serie de acciones contenciosas protagonizadas, en lo fundamental, por la Policía y los militares y gremios de trabajadores públicos quienes fueron apoyados por el movimiento indígena, estudiantes y partidos políticos opositores.

Desde la visión de los actores contenciosos, dicha ley significaba un desconocimiento de sus derechos particulares “adquiridos y conquistados durante años de lucha y trabajo” (Stoessel, 2013) y dejaba traslucir el malestar de los actores implicados con el modo del gobierno de adoptar decisiones y otorgar representación: sin interlocución real ni participación directa de los propios sectores y con un fuerte decisionismo presidencial. La oposición legislativa criticaba al gobierno por dicha visión “universalista”: “el Presidente se equivoca, quiere tratar de igual forma a todos los servidores. Siempre habrá



particularidades, no es lo mismo un profesor que un policía, no puede existir equidad entre los servidores públicos porque precisamente no son iguales” (op. cit, 2013).

Este escenario conflictivo, además de devenir en un contexto propenso al despliegue de acciones desestabilizadoras y violentas, se convirtió en una crisis institucional para la cual el Presidente no halló otra salida que recurrir a la intervención de las FFAA a pesar de que fracciones de las cúpulas militares estaban sospechadas de haber participado en un intento golpista<sup>209</sup>.

Al finalizar cada uno de los dos grandes conflictos reseñados, el Presidente expresó públicamente que la legitimidad otorgada por el pueblo en las urnas en las sucesivas contiendas electorales y la universalización de los derechos era el modo más virtuoso de garantizar la representación del pueblo ecuatoriano, evitando la particularización y corporativización del Estado. Esta visión desconocía que, tal como afirma Lefort (1990), las elecciones pueden ser la manifestación de la soberanía popular, pero convierten al mismo tiempo al ciudadano en un número que sustituye a la sustancia. Estas contiendas evidenciaron que el “inmediatismo” del proyecto político de la RC (en muchos casos, responde a una concepción elaborada solo por el propio Presidente) en torno a la influencia dentro del aparato estatal no sólo choca con distintos actores al afectar sus formas de concretar sus intereses y reconocer e incorporar sus demandas sociales sino también demuestra las vulnerabilidades estatales en términos de eficacia política, gobernabilidad y potencia hegemónica.

No obstante, se observará a través del estudio de la específica mediación socio-política entre el gobierno de RC y los transportistas que esta forma de construcción política y de ejercer la representación política debió relajarse según distintos factores, como las correlaciones de fuerzas cambiantes, las estrategias de los gremios del transporte y su capacidad de veto, e incluso las “necesidades estructurales” del modelo de desarrollo impulsado.

---

<sup>209</sup> Para una ampliación del conflicto conocido como “30-S” entre las fuerzas del orden y el gobierno, ver Stoessel (2013, 2014).

## CAPÍTULO VIII

### **Estado y representación política en el Ecuador contemporáneo: el vínculo entre los transportistas sindicalizados y la revolución ciudadana.**

En Ecuador, el proceso político iniciado en 2007 reconfiguró los modos de vinculación socio-estatal dados un conjunto de factores, como el surgimiento de nuevas demandas sociales, el tipo de proyecto político de la Revolución Ciudadana (RC), el acceso a recursos económicos e institucionales por parte del poder gubernamental, la correlación de fuerzas políticas, los proyectos en pugna de los distintos actores sociales, entre otros. En este capítulo, se ahonda especialmente en las diversas lógicas de representación política que el gobierno de Correa habilitó para tramitar las demandas sociales de la “clase del volante”<sup>210</sup>, reconocerlo en tanto actor (económico, social y político) e incorporarlo al proyecto político-nacional.

El capítulo se organiza en tres secciones. En la primera sección presentamos las características principales del sindicalismo en Ecuador, especialmente el sector del transporte, haciendo hincapié en su forma de organización y composición de clase. En la segunda, reconstruimos la dinámica política del vínculo gobiernos-transportistas desde el retorno de la democracia hasta la llegada de Correa a la presidencia. Por último, la más extensa, reconstruye la configuración de dicha relación durante la Revolución Ciudadana a partir de una dimensión diacrónica y a la luz del enfoque propuesto a lo largo de la tesis. Se indagará en dos dimensiones analíticas: a) las lógicas de representación política que tramitan el vínculo gobierno-transportistas y b) la gestión de las demandas sociales y la dinámica de conflictividad socio-política en torno a dichas reivindicaciones.

---

<sup>210</sup> “Clase del volante” constituye una categoría nativa con la cual los dirigentes sindicales del transporte se autodefinen en tanto sector económico, actor social y político. Asimismo, dicho apelativo fue recuperado por el propio Presidente Correa en los discursos enunciados ante los choferes en actos políticos.

## **VIII. I. Sindicalismo y Estado en la literatura ecuatoriana.**

En Ecuador, históricamente los “choferes” han detentado, además de un papel preponderante en el modelo de desarrollo, una amplia capacidad de veto para condicionar la agenda pública y disputar representación en diversos espacios sociopolíticos. En virtud de dicha potencia, llama la atención que aún no se haya desarrollado siquiera un estudio en profundidad en torno a la relación del gobierno de Correa con este actor social. Apenas algunos trabajos que capturan esta temática fueron elaborados durante las décadas del noventa y principios de este siglo, especialmente desde el ángulo del desarrollo económico, la planificación urbana y el conflicto urbano, acentuando fundamentalmente aspectos técnicos (Figuerola, 1986; Méndez de Herrera, 1991; Vázquez Moreno, 1991; Chauvin, 2005). No se registran estudios y análisis en torno a la dimensión política del vínculo entre los gobiernos y el sector del transporte, ni durante el ciclo neoliberal ni en la actualidad. En este sentido, esta investigación se orienta a contribuir al debate académico acerca de dicha dinámica a partir de recuperar un enfoque del Estado que dé cuenta del modo en que configura el campo de la representación política, generando un conjunto de tensiones y conflictos, y al mismo ésta moldea el terreno estatal.

La literatura en torno al mundo del trabajo, el movimiento obrero y el sindicalismo contemporáneo en Ecuador es sumamente reducida no sólo si se compara con países como Argentina y Bolivia (naciones donde la “forma sindicato” ha sido la preponderante en el mundo del trabajo y de la acción colectiva) sino con la abundante bibliografía ecuatoriana desarrollada sobre los movimientos sociales, como el indígena. El relativo auge de la literatura en torno a la formación del movimiento obrero y sindicalismo se ubica durante el período 1960-1980 y ha contribuido a enriquecer el debate, especialmente en la década del ochenta cuando se consolida el movimiento obrero (Muñoz y Vicuña, 1984; Dávila Llor, 1995; Ycaza, 1991). Durante esas décadas el movimiento sindical se había fortalecido y experimentado un crecimiento cuantitativo a raíz de las políticas (aunque incipientes) de industrialización y el fortalecimiento del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT), uno de los frentes que aglutinaba a las diversas centrales

sindicales de mayor gravitación social y política.

Posteriormente, tal como sostiene Ibarra (2007), el repliegue de los sindicatos desde fines de los ochenta en adelante y el surgimiento del movimiento indígena como “sujeto” colocó a la cuestión étnica –en detrimento de la cuestión clasista- en un lugar central. El FUT comenzó a declinar a partir de la década del 90, cuando se profundizaron las medidas de ajuste, de flexibilización laboral y la disminución del empleo en el sector público, en sintonía con los procesos de ajuste neoliberal en toda la región. Fue el movimiento indígena el que se posicionó como el adversario por excelencia del modelo neoliberal y como el portador de nuevas banderas como la de la plurinacionalidad, demanda con la que el movimiento obrero-sindical no se terminaba de identificar. La progresiva retirada del movimiento obrero y sindical de la escena social y política, así como su debilitamiento y desprestigio, se vieron reflejados en las producciones académicas especialmente a partir de la década del noventa.

Los temas de interés pasaron a ser la emergencia de nuevos movimientos sociales y la renovación de demandas a la luz de las transformaciones económicas, productivas y culturales. En Ecuador,

esto impactó profundamente hacia un redescubrimiento de la cuestión étnica en términos de un viraje hacia un tema que junto a las definiciones de género, pobreza y medio ambiente fijaron las prioridades de investigación de modo pragmático y apegadas a una demanda desde la cooperación internacional” (Ibarra, 2007, p. 78).

Así, ni la sociología del trabajo ni la historiografía laboral ecuatorianas lograron cuajar como áreas de estudio, por lo que hoy en día es difícil contar con material y desarrollos en profundidad en torno al sindicalismo y los trabajadores desde la década del noventa en adelante, salvo algunas excepciones como los trabajos de Ibarra (2007), Harari (2010), Ospina Peralta (2010), Posso (2013), Marega (2014, 2015) y Herrera (2015) que han ahondado en dicha temática durante el gobierno de la RC. Algunos de esos trabajos han desarrollado estudios de caso en profundidad,

abocándose al análisis de determinados sindicatos, como los petroleros y la Unión Nacional de Educadores.

En Ecuador, la cartografía actual de los sindicatos asociados al transporte terrestre automotor es sumamente entreverada y dispersa. Si bien existe una estructura jerárquica en cuyo vértice se encuentra la Federación Nacional de Choferes Profesionales del Ecuador (FENCPE) y a la que deben –estatutariamente– responder las distintas federaciones en sus variadas modalidades (pesado, de carga liviana, de pasajeros) y niveles de gobierno (cantonal, local, provincial) diseminadas por todo el territorio, la realidad es que al momento de la acción colectiva, sindical y política se encuentran profundamente desarticuladas y fraccionadas entre sí.

La máxima organización no pertenece a ningún frente sindical, como es el FUT o a una Central Sindical como la Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador. Este rasgo del sector sindicalizado de la transportación no es reciente. Históricamente los distintas vertientes han encontrado dificultades para actuar como bloque homogéneo en defensa de sus intereses y demandas (dificultades tanto endógenas a los propios sindicatos así como externas, resultado de las clásicas estrategias gubernamentales de negociar con ellas aisladamente). Si bien la FENCPE se conformó a mediados del siglo pasado, las décadas previas ya habían emergido un conjunto de sindicatos de choferes diseminados por el país. El primero en surgir fue el Sindicato de Choferes Profesionales de Pichincha (era y continúa siendo una de las provincias, junto a Guayas, más pobladas) en el año 1912 con el propósito de “convalidar el rol protagónico que tiene el sector dentro de la sociedad y los derechos como trabajadores al servicio de la ciudadanía”<sup>211</sup>.

Este sector ha formado parte del FUT solo en sus orígenes (1980), decisión del propio sector del transporte cuyos dirigentes gremiales siempre consideraron que negociar con los gobiernos de turno de forma aislada a cualquier central

---

<sup>211</sup> Esta definición no sólo está asentada en la página oficial del Sindicato sino también fue expresada por dos dirigentes sindicales históricos en las entrevistas realizadas durante 2015. <http://sindicatodechoferespichincha.com.ec/index.php/layout/left-center-innerright-2>

sindical redundaría en beneficios para el sector, teniendo en cuenta su poder de veto político y económico. De modo inverso, si bien durante algunos momentos el FUT intentó incorporar a los transportistas para mostrar mayor capacidad de presión, por lo general la dirigencia del FUT prefirió no aliarse a dicho sector dado los apoyos políticos de éste a gobiernos dictatoriales así como su inclinación a defender los intereses empresariales. En este sentido, el sindicalismo transportista siempre actuó como un sindicato corporativo, de acuerdo a la definición de De la Garza (2001)<sup>212</sup>. En Ecuador, se puede sostener que a grandes rasgos el movimiento obrero ha sido de corte clasista. Las centrales sindicales, surgidas al calor de las luchas obreras en Europa y del marxismo a principios del siglo pasado, han procurado actuar como una fuerza política en resistencia a las políticas del Estado para obtener conquistas sociales para todo el movimiento obrero.

No obstante, el sector del transporte ha sido la excepción. No sólo que han mostrado una débil disposición a articularse a otras demandas sociales sino que muy frecuentemente las Federaciones que componen la FENCPE han operado más como cámaras empresariales que como gremios “populares”. La designación de “Choferes Profesionales” es confusa. A pesar de que revisten el status jurídico de sindicatos, lo cierto es que estas organizaciones están conformadas por propietarios de vehículos (que en algunos casos también los conducen) y de socios de pequeñas cooperativas de transporte que, en su gran mayoría, emplean choferes sin las garantías laborales estipuladas normativamente. Por lo general, los grandes empresarios del transporte se dedican a transporte pesado por lo que están representados en dicha Federación. Los dirigentes gremiales son empresarios del sector elegidos por sus bases en congresos ordinarios y asambleas.

En palabras de un ex funcionario del gobierno nacional entendido en el

---

<sup>212</sup> Según este autor, entre 1980 y 2000 surgieron dos tipos de sindicatos en la región latinoamericana: el sindicalismo clasista, influenciado por el marxismo leninismo (o por el trotskismo en el caso boliviano) y orientado a actuar como fuerza política en contra del Estado, en lugar de influir a nivel de empresa; y el sindicalismo corporativo, asociado a la participación de las organizaciones sindicales en el mantenimiento de la gobernabilidad, especialmente “paz laboral” y orientado a influir en el Estado a través de sistemas macro, meso y micro de intercambios (op. cit., 2001).

tema,

todos los sindicatos de transportistas se transformaron en gremios de propietarios. Hay pocas empresas o compañías donde la propiedad individual se transforma en acciones. En aquellos sindicatos se representa a los propietarios que operan como socios (toman decisiones del gremio) pero al mismo tiempo compiten entre ellos, por los pasajeros, porque no hay gestión del transporte estatal (entrevista código E1).

Los trabajadores del transporte, aquellos que no son propietarios de vehículos sino que los conducen, difícilmente gozan de los derechos básicos como la jornada laboral de ocho horas y seguridad social. A esto se suma que el sector del transporte constituye una de las actividades en que mayores índices de informalidad y precarización laboral se observan en la medida en que sus condiciones laborales y de contratación son poco claras y están laxamente reguladas. Los choferes trabajan más horas que las jornadas laborales estipuladas en la ley (el Código de Trabajo), no necesariamente están afiliados a la seguridad social, no tienen derecho a vacaciones, seguro médico, pago de horas extras, etc. A esta situación contribuyeron los sucesivos gobiernos que poco hicieron para garantizar los derechos laborales más elementales de los transportistas asalariados o por cuenta propia.

Asimismo, la acción replegada en sus intereses particulares no sólo fue a nivel de la Federación matriz sino también al interior de ella. La fragmentación de la Federación responde a la heterogeneidad que representan entre sí las Federaciones Nacionales que la conforman. Cada una de ellas representa a cada modalidad del transporte (cada modalidad se denomina “clase” en la Ley de Transporte) que revisten características muy diferentes, desde la composición socio-económica de su dirigencia y bases sociales, las demandas sociales de cada una, su lugar en la estructura económica y productiva del país hasta los repertorios de acción que emplean para influir en los gobiernos. La FENCPE se compone de las siguientes Federaciones:

- La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros del

Ecuador (FENACOTIP) es una organización sindical creada en 1982 que aglutina a alrededor de 350 cooperativas de transporte inter e intraprovincial y empresas afiliadas que se traduce a 10.000 personas asociadas. Dichas cooperativas y empresas se organizan en Uniones Provinciales (de 17 provincias) afiliadas a la FENACOTIP.

- La Federación Nacional de Transporte Liviano, Mixto y Mediano del Ecuador (FENACOTRALI) creada en la década del noventa por iniciativa de un conjunto de empresarios que buscaban obtener beneficios al igual que otras agremiaciones del transporte público de pasajeros. Tiene presencia en las 24 provincias del país, se conforma de alrededor de 340 operadoras y afilia a 25.000 personas.
- La Federación Nacional de Transportistas Urbanos del Ecuador (FENATU) agrupa a 12.000 transportistas urbanos.
- La Federación Nacional de Operadoras de Transporte en Taxis del Ecuador (FEDOTAXIS) fue creada en 1971 y reúne a las cooperativas y compañías de taxis – denominadas operadoras- que tienen un permiso de operación o habilitación otorgado por autoridad de transporte competente. El servicio de transporte en taxi se sujeta a la Ley de Economía Popular y Solidaria, en lo que se refiere a su organización jurídica; y a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en lo que compete a su operación, regulación y control.
- La Federación Nacional de Transporte Pesado (FENATRAPE) fue creada en 1971 y es la organización matriz del transporte terrestre de carga pesada que representa a nivel nacional a las filiales diseminadas por todo el país.
- La Federación Nacional de Transporte Escolar e Institucional (FENATEI) se creó en 1992 y agrupa a 210 operadoras de la modalidad del transporte escolar e institucional, entre compañías y cooperativas. Tiene presencia en las 24 provincias y se estima que representa a alrededor de 15.000 personas.



## VIII.II. “El poder del volante” en tiempos de neoliberalismo.

Al igual que en Bolivia, históricamente los transportistas han constituido una fuerza social con gran poder de influencia y de veto, no sólo por su lugar y rol en el desarrollo económico, sino por su capacidad de movilización social y política. Desde la década del noventa el transporte terrestre automotor se volvió un sector estratégico en un país cuya economía primario-exportadora -y progresivamente de servicios- depende de esta modalidad de transporte para lograr que los procesos productivos puedan expandirse. Dado el deterioro que se sufrió el sistema ferroviario, el transporte automotor de carga así como el transporte de pasajeros se colocaron en el centro del desarrollo económico. Esto provocó que los sindicatos de este sector crecieran enormemente. No existen cifras fehacientes pero se estima que en su conjunto, el sector sindicalizado del transporte reúne y representa alrededor de 280.000 entre trabajadores-choferes profesionales, propietarios y empresarios.<sup>213</sup> En medio de la liberalización de la economía, de la retirada del Estado de la organización de la economía y la exacerbación de la competencia, el sector de transporte debió adecuarse a nuevos modos de (des)regulación y reglas de juego. Proliferaron empresas y cooperativas de transporte que operaron en la informalidad, fragmentando aún más a los sindicatos. La falta de intervención estatal en dicho sector –tanto en su regulación, estructuración sindical y control – dio paso a un modelo fragmentando pero altamente competitivo.

Durante décadas, al igual que en otros países como Bolivia, el sistema de transporte se rigió a través de la “mano invisible” de la oferta y la demanda. La desregularización del sector –fiel al esquema neoliberal- se implementó como modo de fomentar la competencia al interior de la actividad. El tamaño del parque automotor, la frecuencia de los viajes urbanos, interurbanos e interprovinciales, la fijación de las tarifas, el tamaño de las flotas, etc., no eran variables que formaran parte de una política pública estratégica. No eran objeto de análisis de economía política, de regulación económica o de planificación urbana por parte de los gobiernos (centrales o locales) sino que estaban libradas a la fuerza del mercado y

---

<sup>213</sup> Cifras extraídas del Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador. Último acceso: 20 de noviembre, 2016.

a la presión política de los gremios. La Ley de Transporte reformada en 1996 reflejó dicho esquema: dejaba la rectoría de la política pública en torno al transporte y tránsito librada a las fuerzas del mercado y a los intereses sumamente particulares que movía a distintos actores económicos y políticos. Así, temas como la entrega de licencias de conducción, permisos de operaciones, aprobación de frecuencias y recorridos y control del tránsito, estaban permeados por dos lógicas bien diferenciadas.

Por un lado, una lógica mercantil según la cual la competencia constituye el mecanismo más óptimo para lograr eficiencia en la provisión de los servicios. De esta forma, cuanto menos controles a la propiedad y circulación de transporte operen, mayor será la probabilidad de obtener resultados no solo beneficiosos para los usuarios de dicho servicio sino rentables para los propios empresarios-propietarios. Esta forma de concebir el funcionamiento de sectores fundamentales de la economía como el caso del transporte provocó la multiplicación ilegal y desmedida de pequeñas cooperativas y empresas proveedoras del servicio de transporte terrestre (tanto buses, como taxis).

Por otro lado, una práctica de gestión política que apuntaló los procesos socio-económicos en América Latina desde mediados de los ochenta hasta entrado el siglo XXI que se sostenía sobre la idea de que el carácter público (como sinónimo de estatal) carece de eficiencia, eficacia y calidad. En medio de ese cada vez más extendido sentido común-político, el transporte fue otro de los tantos ámbitos de los cuales el Estado emprendió una retirada sin igual. Pese a constituir un eslabón fundamental en el modelo económico primario-exportador del país, esto no se reflejó en una mayor intervención estatal (al igual que sucedió en los ámbitos de educación, salud, vivienda, etc.). El transporte fue otro de los tantos ámbitos de los cuales el Estado emprendió una retirada sin igual durante el ciclo neoliberal. Así, la inversión en infraestructura vial así como en la provisión de servicios públicos en materia de transporte sufrió una progresiva reducción pese a que progresivamente el transporte automotor (de pasajeros y de carga) se convirtió en uno de los sectores más dinámicos de la economía que mayor aportaban al PIB, ubicándose

entre los cuatro principales actividades económicas<sup>214</sup>.

Así, al igual que otros gremios, como el de maestros y petroleros, el sindicato de “choferes profesionales” se convirtió en un actor social de envergadura capaz de torcer decisiones políticas y marcar la dinámica política. En efecto, pese a las variadas concesiones que los gobernantes realizaron a este sector (desde exención de impuestos y aranceles de importación, hasta el control directo de los organismos e instituciones estatales rectoras de la política de transporte), la erosión del poder gubernamental y las diversas caídas presidenciales estuvieron vinculadas con el retiro de apoyo de la “clase del volante”, cuyos sindicatos han operado más como grupos de presión en defensa de intereses empresariales que como organizaciones representantes de los trabajadores. En palabras de un ex funcionario público que conocía de cerca a estos gremios, “no es un gremio de trabajadores, sino de propietarios. Entonces toda la vida ha tenido una lógica simplista. Más tarifa a cambio de mejorar el servicio. Siempre se mostraban muy dispuestos a negociar con los gobiernos de turno” (entrevista E1).

Desde los años setenta, todos los gobiernos debieron enfrentarse al poder de los choferes y procuraron ganarse su apoyo a cambio de la cesión de prebendas y de varios espacios de representación política, especialmente al interior de los organismos estatales: “como gobierno, vos sabías que si lograbas hablar con los cuatro o cinco líderes, dirigentes del transporte, y lograbas aglutinarlos alrededor de tu proyecto político, entonces ibas a tener tranquilidad. ¿Qué te pedían ellos? Incremento de pasajes. No te pedían más” (op. Cit., código E1).

La alianza establecida entre los gobierno de turno y los sindicatos del transporte asumió distintos rasgos y modalidades según el contexto político y económico, los recursos de poder de los bloques gobernantes (como su legitimidad política) y los acuerdos con otros actores sociales de peso. Durante la dictadura militar, la eliminación del subsidio a la gasolina y consecuentemente el aumento de

---

<sup>214</sup> Información extraída del Banco Central del Ecuador (<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/CAB.htm>) y del Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/>. Último acceso: 15 de noviembre, 2016.

las tarifas del transporte implementada por el gobierno como resultado de la presión de la dirigencia del sector transportista provocó la llamada “guerra de los cuatro reales”, una lucha popular emprendida por sectores estudiantiles y pobladores de distintos barrios de la capital ecuatoriana para expresar su rechazo a la medida gubernamental. El gobierno no retrocedió, y por el contrario, mantuvo la medida que, en definitiva, respondía a los particulares intereses de los empresarios del transporte (González, s/a).

Ya en democracia, durante los gobiernos de Jaime Roldós (1979) y Osvaldo Hurtado (1981-1984), los transportistas paralizaron varias veces el país a raíz del incremento de los combustibles y de los precios de los artículos de la canasta básica decretado por dicha gestión presidencial. A cambio, obtenían el aumento del precio de los pasajes. A fines de 1980, la Federación Nacional de Choferes (dirigida por monopolistas del transporte, Dávila Loor, 1995) realizó un paro nacional por el aumento del precio del arroz, leche y azúcar. En este contexto, se conforma el Frente Unitario y Permanente de Lucha por la Defensa de los Intereses de los Trabajadores y el Pueblo Ecuatoriano (luego se llamará simplemente FUT- Frente Unitario de los Trabajadores) con la participación de la Federación Nacional de Choferes, la CTE, la CEOSL, la CEDOC-Socialista y la FEUE en base a un pliego de 15 puntos. El paro de los choferes fue el determinante, no así la participación de las centrales. No obstante, los choferes negociaron con el gobierno y en cambio, “se disolvió temporalmente la oposición popular contra el alto costo de vida y se debilitó la imagen del FUT” (Dávila Loor, 1995, p. 69). Así, el primer sector social con el que el FUT estableció una relación privilegiada fue con la Federación Nacional de Choferes Profesionales del Ecuador la cual llegó a conformar el FUT pero solo en sus orígenes. Asimismo, varios sindicatos de transporte provinciales formaron parte de la CTE. Sin embargo,

la relación con esta Federación ha sido siempre difícil y ambigua dado el carácter de clase que representan los dirigentes de la misma: mínimamente están representados los intereses de los choferes asalariados y mayoritariamente están representados los de los propietarios de las unidades de transporte. Muy pocas veces han concurrido los intereses de los propietarios de transporte con los

intereses del FUT y cuando ha habido una confluencia esta ha sido deleznable (op. Cit., p. 166).

Por su parte, el gobierno de León Febres Cordero se inauguró con una huelga de transportistas en la que demandaban el aumento de las tarifas. Inmediatamente el presidente cedió ante dicha reivindicación. El caso de la presidencia de Rodrigo Borja fue paradigmático al respecto (1988-1992). Durante su gestión, se registraron tres conflictos de envergadura protagonizados por el sector del transporte relacionados con el alza de las tarifas. El conflicto de mayor magnitud estalló en 1991 cuando, nuevamente como consecuencia del aumento del combustible, el gobierno decidió otorgar un subsidio directo al sector. Éste reclamó la suspensión de la subvención a cambio de un aumento tarifario dado que según sus apreciaciones el subsidio estaba mal gestionado. El gobierno no cedió, provocando una serie de acciones directas y el aumento unilateral de los pasajes. El gobierno decretó la emergencia nacional y ordenó que las FFAA incauten las unidades de aquellos transportistas que paralizaban las actividades y a detener a los choferes. No obstante, los últimos días del mandato de Borja, el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (CNTTT) -el cual regentaba la política en materia de transporte y estaba controlado reglamentariamente por representantes del transporte<sup>215</sup>- firmó el aumento de los pasajes y se emitió un decreto presidencial por el cual se eximía a las unidades de transporte público de un conjunto de impuestos (Chauvin, 2006).

La llegada de Sixto Durán Ballén a la presidencia en 1992 no solo continuó con la dinámica de beneficiar a los transportistas sino que amplió su poder de influencia al modificarse la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre para habilitar mayor participación de los transportistas en el CNTTT. A nivel local, Mahuad, el alcalde de Quito, debió enfrentar el conflicto de mayor envergadura conocido mediáticamente como “buserato” que consistió en el cercamiento por parte de la Federación Nacional de Transportistas Urbanos de la ciudad de la capital ecuatoriana y de la municipalidad para demandar que se detuvieran los controles

---

<sup>215</sup> Cabe mencionar que por parte del Estado, el CNTTT estaba conformado por el subsecretario de Gobierno, lo que manifestaba la importancia política que revestía el sector del transporte.

ambientales y la construcción del segundo tramo del proyecto del Trolebús, el cual, según los transportistas, perjudicaban sus intereses.

Posteriormente, durante la presidencia de Mahuad en medio del persistente deterioro de los precios del petróleo y los sucesivos aumentos del precio de los combustibles, las constantes huelgas y bloqueos llevados adelante por los transportistas mermó el ya débil apoyo a la gestión presidencial, no pudiendo el presidente manejar el conflicto con los transportistas del modo que lo había logrado durante su gestión municipal. A este malestar, se sumaba la preocupación que venía expresando el sector a raíz del intento gubernamental de reformar el CNTTT y reducir sus funciones (Chauvin, 2006). En enero de 1999 se desató un conflicto entre los sindicatos y el gobierno nacional que se extendió por cuatro meses a través de paralizaciones del servicio y “piquetes” en distintas vías del país. En medio de un paro nacional convocado por los taxistas, el gobierno tuvo que retroceder rebajando el precio de los combustibles y aumentando nuevamente las tarifas. En los meses posteriores, en articulación con la CONAIE, el Frente Unitario de los Trabajadores y la FETRAPEC (sindicato de los petroleros), los transportistas realizaron una huelga nacional durante doce días. Esto generó que el gobierno, una vez más, deba desandar sus medidas, cayendo el país en la insolvencia financiera y decretando la dolarización de su economía.

El gobierno de Gustavo Noboa repitió la historia. Pese a que la dolarización de la economía estabilizó los precios y costos de los insumos y repuestos del sector transportista, la dirigencia gremial volvió a demandar aumentos de los precios de los pasajes frente a los rumores del aumento de los combustibles. El pedido fue concedido, y al año siguiente, las reivindicaciones por más aumentos tarifarios por parte de los dirigentes sindicales persistieron.

Durante la presidencia de Lucio Gutiérrez, el poder de influencia de los transportistas se profundizó a cambio de un explícito apoyo político al gobierno. Luego de la huelga y bloqueos de carreteras por distintos puntos del país llevados a cabo por el transporte de carga pesada durante dos semanas, el sector accedió a concluir las medidas de fuerza siempre y cuando se creara un nuevo organismo

regulador por encima del CNTTT. La creación de la Subsecretaría de Tránsito y Transporte en 2004 satisfizo dicho pedido, además de colocar como máximo autoridad del organismo al secretario de la Confederación de Transportistas del Ecuador. A cambio de este gesto político, el Gobierno y el sector transportista se comprometieron mutuamente a no aumentar los precios del combustible como tampoco de los pasajes, respectivamente.

A grandes rasgos, se pueden identificar dos aspectos principales que han caracterizado el juego político y el vínculo entre los gobiernos y los transportistas durante la etapa pre “correísta”. Por un lado, las bases del esquema de gobernabilidad se sustentaron en un intercambio clásico: aumento de los pasajes/tarifas a cambio de estabilidad política. Los gobiernos optaron por ceder a los transportistas, aún a costa de perjudicar a la ciudadanía e incluso generar las condiciones para el creciente empoderamiento del sector. Esta estrategia gubernamental se orientaba a evitar la articulación de la Federación Nacional de Choferes con el FUT. Sin embargo, dicha estabilidad no fue tal en la medida en que los transportistas entendieron que la presión “puertas afuera”, en el espacio público, redundaría en mayores concesiones. Este tipo de vínculo a través del cual el gobierno obtenía apoyo electoral-político a cambio de beneficios particulares se expresó a cabalidad los días previos a la caída de Lucio Gutiérrez cuando en medio de las protestas y la “insurrección de abril” protagonizados por diversos colectivos de ciudadanos, estudiantes y otras expresiones de las clases medias quiteñas que pedían la renuncia de Gutiérrez, los buseros y taxistas también se movilizaron pero a favor del Presidente, colocándose como una fuerza de choque contra la ciudadanía (Ramírez Gallegos, 2005). En efecto, a lo largo de la historia del movimiento obrero, especialmente durante las huelgas nacionales decretadas por el FUT, la Federación Nacional de Choferes no se plegó a sus luchas. El FUT se comportó ambiguamente hacia los transportistas: o intentó obtener su apoyo a través de distintos mecanismos (incluir en sus plataformas las demandas de los transportistas) o alejarlos a través de proponer políticas como la estatización del transporte público. Las huelgas nacionales, los persistentes conflictos locales así como los bloqueos de distintas vías en todo el país fueron la clara demostración de que el poder de los transportistas también se jugaba en los distintos espacios

públicos no estatales.

Este modo de vinculación gobierno-transportistas se materializó corporativamente a través del CNTTT. Este organismo estatal estuvo controlado estatutariamente por los dirigentes gremiales, de ahí los diversos enfrentamientos cuando algunas gestiones presidenciales procuraron descentralizar las funciones del Consejo a los gobiernos locales. Los transportistas entendieron cuál era la mejor estrategia para ganar más espacios de poder en virtud de las vulnerabilidad que aquejaban a un Estado permeable a la injerencia de distintos actores de peso: controlar directamente las instancias estatales encargadas de la política de transporte, emprender medidas de fuerza que obligaran al gobierno a conceder sus reivindicaciones y otorgar explícitamente apoyo político al gobierno de turno. La permeabilidad estatal a la activación de una lógica de representación corporativa tendrá, en el gobierno de Correa, sus ambigüedades y obstáculos para desplegarse a cabalidad.

### **VIII. III. “Los choferes ya no somos Dios”: transportistas y gobierno durante la Revolución Ciudadana.**

“Desde el día cero, Correa supo que la suerte de su gobierno dependía de su relación con los sindicatos de transporte”, aseveró un asesor político del Presidente (entrevista código E2). El proceso político de la RC implicó un cambio respecto a décadas anteriores no solo en la política pública en materia de transporte sino también en la estrategia política forjada para vincularse a los transportistas considerando la cambiante correlación de fuerzas, el progresivo robustecimiento del Estado –como complejo organizacional y como conjunto de capacidades-, la importancia del sector para el funcionamiento dinámico de una economía primario-exportadora y de servicios y la herencia político-institucional de gobiernos “arrinconados” por los transportistas.

Este cambio se evidenció en dos dimensiones: a) la clausura de espacios de participación política que imperaban durante el neoliberalismo, como la corporativa en su expresión institucional, a través de las cuales los transportistas



ocupaban cargos ejecutivos en la Subsecretaría de Transporte y de control y regulación en el Directorio del CNTTT y la activación de otras LRP inéditas en el gobierno de Correa así como en los gobiernos previos, como la participación de esta fuerza social en instituciones clásicas de la democracia representativa, como los partidos políticos y el Parlamento y la creación de un movimiento político orientado al Estado; b) un tipo de ejercicio de gestión política de intereses y demandas sociales de los choferes que contribuyó a regular y contener la conflictividad socio-política. La gestión de las demandas se basó, en lo fundamental, en un esquema de gobernabilidad a partir del intercambio de subsidios (ya no aumento de tarifas, como durante el ciclo neoliberal) y “reconocimiento” a cambio de estabilidad política. A continuación se analizan estas dos dimensiones.

Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno al asumir en 2007 fue la creación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Esta demanda había sido el eje del conjunto de reivindicaciones expresadas por esta fuerza social desde hacía veinte años. Sin embargo, a diferencia de las gestiones políticas anteriores, la creación de esta institución estatal no fue ideada para responder a los intereses corporativos de los transportistas asociados al control de organismos que definan y regulen tramos de la política pública sino como parte del proyecto gubernamental de delinear un conjunto de sectores estratégicos que dinamicen los procesos productivos. El transporte fue uno de ellos y así lo estipuló la nueva Constitución. Esto significó ampliar la estructura institucional en materia de transporte y otorgar mayores recursos económicos. Desde su creación, el Ministerio nunca fue dirigido por un representante de los transportistas (tampoco sus subsecretarías o direcciones). Los transportistas tampoco han tenido injerencia en la definición de la persona que ocuparía el cargo ministerial. En efecto, una de las demandas que hasta el día de hoy expresan con unanimidad los diversos sindicatos de choferes, tanto de pasajeros como de carga pesada, es la designación de un experto en temas de transporte más que en temas de ingeniería. Según su parecer, el gobierno ha otorgado mayor énfasis a la dimensión de infraestructura y obras públicas de vialidad –como la construcción de carreteras– que al tema de transporte.

A los pocos meses de asumido el gobierno de Correa, se comenzó a discutir por iniciativa de diversos parlamentarios oficialistas un proyecto de reforma a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LTTTS) la cual databa del año 1996. El gobierno procuraba, fiel al espíritu de las otras leyes, regular e intervenir en la política en torno al transporte para lograr dos objetivos: racionalizar y volver más eficiente al sector del transporte y “descorporativizar” las agencias de regulación estatal que, por ley, estaban controladas por los transportistas.

Un eje que mayores controversias generó en el seno de los choferes fue la reforma del CNTTT y la conformación de su Directorio. Conociendo rumores acerca de la voluntad del Presidente de modificar la estructura del organismo para evitar la injerencia de los transportistas en su interior en pos de sus beneficios particulares (en términos oficiales, se adujo que el motivo de la reforma se debía a que era un organismo obsoleto con más de sesenta años sin implementarse cambios en su interior), el sector decidió anticiparse y presentar un proyecto de reforma en que el directorio del organismo conserve al menos uno de los tres representantes del transportismo que solían atribuirse por la ley de 1996<sup>216</sup>. El proyecto gobiernista procuraba eliminar de cuajo la presencia de choferes, dirigentes gremiales y empresarios del sector (como los propietarios de escuelas privadas de conducción) dentro del Directorio. Si bien al interior del sector de transporte existían posturas encontradas al respecto, la mayoritaria defendía una idea de la representación descriptiva (Pitkin, 1967), es decir, que los que adopten decisiones estatales en determinados tramos de la política pública provengan de las propias filas de los representados hacia a quienes van dirigidas esas políticas dada su similitud en términos socio-económicos, culturales e ideológicas: “el sector siempre ha querido mantener la representación por la trascendencia que tiene. Una participación directa permitiría adoptar políticas más asentadas con la realidad, quienes conocen el manejo diario y la operatividad son los

---

<sup>216</sup> De los 14 representantes, tres correspondían a los transportistas y tres al Ejecutivo (Ministro de Gobierno, de Educación y de Obras Públicas), dos para la Policía y uno para las FFAA, Municipios, Prefectura, Aneta (escuela privada de conducción), Comisión de Tránsito de Guayas, Asociaciones Automotrices.

transportistas”, expresó un importante dirigente gremial del transporte pesado (código E5). Asimismo, sostenían que su exclusión del Directorio y la preeminencia del Poder Ejecutivo provocaría la politización del ente, inclinando la balanza hacia los intereses del gobierno” (Ricardo Onofre, El Universo, 9 de enero, 2008). Esta postura era defendida por los dirigentes del transporte de carga dado que “históricamente, el transporte pesado tenía un curul dentro del Directorio, con voz y voto. Este curul era fijo, mientras que la representación de las otras modalidades al interior del organismo rotaba, se iba alternando, en cambio el cupo del transporte pesado era permanente” (entrevista a dirigente de la Federación Nacional de Transporte Pesado del Ecuador- FENATRAPE-). El dirigente explicó que dicha “conquista” se logró debido a que a mediados de los noventa un ex dirigente de la FENATRAPE había logrado alcanzar la diputación en el congreso y pudo incorporar en la ley de 1996 dicha vocalía”.

Un sector minoritario sostenía la necesidad de no superponer la función gremial con la institucional. La fusión de roles “confundiría la dimensión técnica con la dimensión política, es correcto que técnicamente manejemos el tema, pero no territorialmente. Los socios de las cooperativas tienen intereses concretos y controlar el organismo implicaría una contaminación por ellos”, aseveró un dirigente gremial de la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Interprovincial de Pasajeros (FENACOTIP). En ese sentido, adscribía a la visión del propio Presidente de que para lograr una gestión política orientada a garantizar el interés de las mayorías no se podía ser “juez y parte” <sup>217</sup> (entrevista código E3). Asimismo, otro dirigente sostuvo que las discrepancias al interior de la Federación respondían a una cuestión generacional: “los más viejos fueron los que consideraron que la reforma del Directorio fue una derrota para el gremio. Para mi ganamos. Antes ese era un espacio para los grandes negociados de los dirigentes que se convirtieron en tramitadores de frecuencias y asignadores de rutas para su propio beneficio. Los controlados no pueden ser los que controlan” (entrevista código E3).

---

<sup>217</sup> Esta frase es utilizada frecuentemente por el presidente Correa en distintas alocuciones públicas para desacreditar las reivindicaciones de distintos actores socio-económicos y políticos que reclaman una participación directa dentro del Estado y que evidencia el modo gubernamental de concebir la representación política.

Debido a la intención gubernamental de recortar poder al interior del ente regulador, los transportistas pedían a cambio que las competencias en torno a la regulación y control de los corredores viales de transporte terrestre quede en manos de un Consejo o Agencia a nivel nacional en lugar de los gobiernos locales/municipios<sup>218</sup>. De esta forma, los transportistas creían poder garantizar cierta influencia al interior del organismo, mientras que su descentralización a los municipios implicaría negociar con cada alcaldía, desde aumento de tarifas hasta concesión de rutas.

Al mismo tiempo que la dirigencia gremial discutía al interior del por entonces Congreso (luego Asamblea) dicho proyecto, los transportistas se movilizaban a las afueras del recinto. Las demandas expresadas en este ámbito se referían a otros dos temas incluidos en el proyecto legal que afectaban directamente a los trabajadores: la propuesta de descontar puntos en la licencia de conducir y de aumentar las multas por contravenciones cometidas por el chofer. En este punto se vislumbraba nítidamente la distancia entre las bases y la cúpula sindical. Mientras que el interés por mantener los lugares dentro del Directorio del ente rector afectaba a la “burocracia sindical” que históricamente había detentado influencia al interior de dicho organismo, los choferes-trabajadores expresaban demandas estrictamente materiales. Ante la amenaza de un paro para el siguiente día en caso de que el Congreso aprobara ese proyecto, el gobierno convocó a los transportistas a una reunión de emergencia para ese mismo día en que el Parlamento estaba sesionando. Luego de la reunión, el gobierno solicitó al Congreso que archivara el proyecto hasta que se instale la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y sea discutido en su seno para contar con más tiempo para que todos los sectores involucrados puedan ser convocados para su debate. Esto confirmaba la incipiente alianza que se había establecido entre el gobierno y los transportistas.

---

<sup>218</sup> En el primer proyecto de ley se planteó la creación de una Superintendencia para centralizar las funciones. El status de Superintendencia, frente al de Agencia como se aprobaría finalmente, impediría la descentralización de funciones y competencias a los gobiernos locales o provinciales.

Que la reforma se discutiera en la futura ANC evitaría generar un conflicto político con este actor y le daría tiempo al Ejecutivo de negociar cada uno de los artículos del proyecto. Este giro en la estrategia política del gobierno evidenciaba una llamativa disposición al diálogo y negociación no vista durante el período que Alianza País llevaba gobernando. No obstante, la presión de los diputados opositores provocó que el Congreso continuara con la discusión de la reforma ante lo cual Correa amenazó con su veto. Esta tensión entre el Legislativo y el Ejecutivo (incluso entre parlamentarios oficialistas como Alberto Acosta, futuro presidente de la ANC, con el Presidente que se pronunció sobre la necesidad de continuar el debate legislativo) dejaba traslucir el poder de influencia política del sector de la transportación.

El presidente del Congreso sostenía que la instalación de una ANC respondía al objetivo de reformar la Constitución, no de reformar y aprobar leyes primarias (El Universo, 19 de diciembre 2007). Mientras tanto, grupos de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales relacionadas con tránsito y seguridad vial y colectivos de familiares de víctimas de violencia de tránsito se movilizaban en una “Marcha por la Paz” para reclamar la aprobación de las reformas e impedir el veto presidencial. Para este sector de la sociedad, la reforma de la Ley era prioritaria y los artículos modificados permitirían garantizar la seguridad de los peatones y ciclistas ante el atropello y los accidentes viales que históricamente habían cometido los choferes. La reforma incluía severas penas para los choferes responsables de accidentes viales, uno de los motivos por los cuales los transportistas preferían dilatar la aprobación. El proyecto fue consiguientemente vetado por el Presidente y su tratamiento fue derivado a la ANC. Durante ese lapso, organizaciones de familiares elaboraron una propuesta de reforma y se la enviaron al Presidente sin ofrecer respuestas. Los transportistas también hicieron lo propio y además lograron concretar múltiples reuniones con el primer mandatario.

Cada artículo de la ley fue discutido y negociado con la Federación hacia quien el gobierno mostró siempre una disposición al diálogo, nunca antes vista con otros actores sociales. Sin embargo, la modalidad del transporte pesado quedó

excluido de dichos debates. Si bien fueron convocados a las reuniones en Montecristi, sus anotaciones a la ley no fueron consideradas (entrevista a dirigente, código E4). Esto contribuyó a un progresivo distanciamiento entre las dirigencias gremiales de las distintas modalidades de transporte. Una de las reivindicaciones del transporte pesado era la modificación del régimen laboral por el cual se rigen. El Código de Trabajo que data de 1936 normaba al ámbito del conjunto de los trabajadores del sector privado, incluido el transporte pesado. Según su dirigencia, esto era completamente injusto y perjudicaba sus condiciones laborales: “Creemos que debe haber una legislación especial para nosotros porque las condiciones laborales son diferentes, por ejemplo, las condiciones de trabajo, las horas de trabajo. En el transporte pesado el chofer sale a un viaje por varios días, entonces en ese caso ¿cómo se contemplan las horas extras? Nosotros demandamos eso. Nos hemos reunido con el Ministro de Trabajo, hicimos un foro al que invitamos al Ministerio de Transporte y otros organismos estatales, pero nunca fue contemplado, seguimos sin legislación propia” (entrevista código E5).

Según otro alto dirigente, el transporte pesado fue un actor marginal para el gobierno de Correa. “el Presidente se ha reunido con los lustrabotas, los zapateros, todos, menos nosotros, sin quitar el mérito a dichas actividades, pero nosotros formamos parte del eslabón fundamental de la economía, trasladamos el combustible, las mercaderías, los alimentos, conectamos a todo el país y no hemos tenido un trato “preferencial” acorde a la importancia del sector” (entrevista a dirigente, código E5).

En cambio, la dirigencia del transporte de pasajeros -tanto de buses como de taxis- tuvo relativa injerencia en la definición de la ley y su traducción en determinadas políticas. En efecto, son conocidos los frecuentes almuerzos entre el Presidente y los dirigentes del transporte en el palacio presidencial, llegando incluso a reunirse dos veces al día, a contramano de lo que sucedía con el movimiento indígena, cuyos referentes constantemente se quejaban de la falta de respuesta por parte del gobierno ante la solicitud de reuniones claves para discutir diversos cuerpos normativos.

El Ejecutivo realizó 77 observaciones al proyecto de Ley elaborado por la Asamblea (entrevista con asambleísta de Alianza País, código E9). Estas observaciones se acogían a lo acordado con el sector. Una vez remitidas las observaciones a la ANC, su discusión para su final aprobación demoró más de lo previsto, ante lo cual la dirigencia gremial lanzó un mensaje al Ejecutivo: en caso de no aprobarse la Ley antes de la finalización de las labores de la ANC (y por ende, su aprobación habría de concretarse posteriormente con la Asamblea Nacional), tomarían medidas de fuerza y acciones directas y eventualmente podrían modificar su postura política en el próximo referéndum para aprobar la nueva Carta Magna (entrevista con dirigente sindical, código E3). Este mensaje orientado al gobierno nacional evidenciaba el acuerdo político que se pergeñaba desde hacía meses entre ambas partes. El transportismo sindicalizado consideraba la postergación una amenaza a los acuerdos y negociaciones arribados con el Presidente. Ley finalmente se aprobó dentro de ese plazo y entró en vigencia en agosto de 2008.

La ley inclinó la balanza hacia los objetivos prioritarios del gobierno aunque otorgando concesiones importantes a los gremios. El gobierno se impuso al haber logrado aprobar la licencia por puntos y al modificar la conformación del Directorio del organismo rector del transporte y tránsito el cual no contaría con la participación de los transportistas. Este organismo pasó a llamarse Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Fue considerado una victoria del gobierno, al haber conseguido descorporativizar la composición del ente rector. En palabras del por entonces Ministro de Gobierno, “se intentó ‘inmunizar’ al nuevo ente para que no sea propenso a la politiquería y a la manipulación clientelar que ocurre debajo de la mesa, ocultando intereses particulares” (El Universo, 8 de enero, 2008). La ley incluyó un Consejo Consultivo donde participarían con voz pero sin voto los representantes del sector transporte y de organizaciones de familiares víctimas de accidentes de tránsito. No obstante, el reclamo de reincorporar la participación directa del sector en el organismo en cuestión continuaría en las discusiones de reforma en 2011 y 2014, reclamo que tampoco lograrían satisfacer (entrevista a dirigente, E3).

Otro de los artículos incluidos que mermaba el poder de los transportistas se orientó a desmonopolizar la tarea de formación profesional de los choferes. Hasta ese entonces, la Federación Nacional de Choferes Profesionales, a través de sus sindicatos, ostentaba el monopolio para impartir los cursos de formación a los choferes que aspiraban a obtener una licencia profesional. La nueva ley habilitó a las instituciones de educación superior para que formen a los conductores, además de los sindicatos. No obstante, luego de aprobada la ley, el control que debía realizar la Comisión Nacional respecto a la formación y otorgación de licencias de conducción –lo cual había constituido desde hace décadas una lucrativa actividad para los sindicatos devenidos en empresas- fue convenientemente laxo para las organizaciones gremiales las cuales continuaron con prácticas ilegales basadas en la “venta” de licencias profesionales. Un dirigente gremial que también había apoyado la propuesta presidencial de quitar poder a los dirigentes del interior del Estado sostuvo que “una cosa es emitir licencias y la otra formar choferes. Ambas funciones no pueden ser realizadas por los sindicatos y menos por los choferes: “debemos aprender a reconocer que los choferes ya no somos Dios” (entrevista código E11).

Para los transportistas, tres fueron las regulaciones normativas incluidas que los beneficiaron. Se aprobó un artículo que estipula mecanismos para controlar la proliferación de unidades ilegales, los taxis ejecutivos o las llamadas “piratas” y la legalización de los “mototaxis”. La inclusión de esta normativa fue negociada por FEDETAXI (la organización de taxistas reconocida por el gobierno) luego de una oleada de movilizaciones y bloqueos realizados por el taxismo por varios días consecutivos a las afueras de la ANC en la ciudad de Montecristi, aunque sin llegar a paralizar el servicio (El Telégrafo, 26 de enero, 2008). En segundo lugar, otro beneficio logrado fue que las contravenciones cometidas sean multadas con la pena mínima, generando un progresivo descontento entre organizaciones no gubernamentales y de familiares. Por último, inicialmente, el proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo incluía un artículo según el cual la concesión de rutas y frecuencias se realizaría por medio de licitaciones públicas para mejorar la calidad en la provisión del servicio de transporte a nivel interprovincial e intercantonal. No obstante, los transportistas rechazaron dicho



artículos y demandaron que se mantenga el sistema vigente basado en “permisos de operación” que son autorizados por el ente rector (Consejo, Agencia, etc.) a partir de una serie de criterios. En palabras del propio presidente de la FENACOTIP, “durante Montecristi, tuvimos una apertura maravillosa por parte del gobierno. Logramos mantener los permisos de operación. Si se hubiera transformado a ‘concesión’ podría haber venido cualquier empresa, incluso transnacional, y obtener las frecuencias y rutas” (entrevista código E3). En este sentido, las últimas dos reivindicaciones obtenidas por el sindicato perjudicaba a los ciudadanos: menor seguridad vial y un servicio público de baja calidad en la medida en que la Comisión Nacional continuaba operando con los criterios de las décadas anteriores (otorgaba frecuencias y rutas sin una mayor evaluación de las necesidades estratégicas en términos de planificación urbana y economía así como de derechos ciudadanos al transporte público).

Una vez aprobada la Ley y posteriormente la Constitución, la dirigencia sostuvo que apelaría al artículo 103 según el cual se puede proponer la creación, reforma o derogatoria de una norma jurídica ante la Función Legislativa si se cuenta con el respaldo del 0,25 de personas inscritas en el padrón electoral. Sintieron que la ley aprobada había sido “ganada” por el gobierno y por un sector de la sociedad civil que había reivindicado el endurecimiento de las sanciones y penas para los transportistas. Una práctica corporativa habitual de los transportistas consistía no sólo en diseñar la normativa que los regiría sino a reglamentarla. Aunque la normativa relacionada al endurecimiento de las penas se acercaba poco a la reivindicación ciudadana que demandan aún mayores sanciones (considerando que las dos mayores causas de accidentes de tránsito residían en la impericia de los conductores y en el no respeto a las señales viales)<sup>219</sup>, los choferes consideraron que habían cedido demasiado espacio.

En medio de esta disputa política en la arena parlamentaria, se desarrollaba la campaña electoral de cara al referéndum para aprobar la nueva Constitución. En

---

<sup>219</sup> Las cifras presentadas por el INEC desde el año 1998 hasta la actualidad así lo demuestran. Ver: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/anuarios-de-transporte-2/>. Última consulta: 24 de mayo, 2016.

este punto ya se evidenció la fragmentación entre los transportistas que la aprobación de la ley contribuyó a profundizar. En efecto, parte de la estrategia del poder gubernamental para vincularse a los transportistas consistió en fracturar la homogeneidad organizativa que procuraba la “clase del volante”. Una vertiente consideró estratégico no apoyar el voto positivo para la aprobación de la Constitución en el referéndum del 28 de septiembre con el objeto de conservar una “carta” para ser jugada al momento de negociar un aumento de tarifas de transporte, clásica demanda del sindicato y una de las reivindicaciones pendientes que no habían sido consideradas durante el transcurso de la discusión de la reforma de la LTTTS.

Otra vertiente, liderada por el presidente de la Asociación de Cooperativas, Transporte Urbano y otras de Guayaquil (ACOTUG), (quien luego crearía un movimiento político del transportismo y sería convocado por el gobierno para conformar la lista de asambleístas provinciales por Alianza País) movilizó a su sector para votar por el “SI” (El Universo, 17 de septiembre, 2008).

Ahora bien, la clausura de las lógicas políticas y espacios de representación política de los que otrora gozaron los transportistas tuvo su contraparte en la apertura de otros inéditos a partir de 2012. Esto respondió a la decisión del gobierno de mantener el juego de equilibrios políticos y se logró a través de la contención de la potencial conflictividad por medio de habilitar espacios de participación a los transportistas bajo formatos que puedan ser controlados por el propio gobierno. La “conflictividad casi permanente” (Chauvin, 2006) que caracterizó al sector del transporte durante décadas mutó en una conflictividad de tipo coyuntural y dirigida hacia gobiernos locales.

La participación directa de la dirigencia gremial durante el año 2011 y 2014 en la discusión de dos reformas de la LTTTS aprobada en 2008 fue un ejemplo de aquello. A diferencia de lo ocurrido con la reforma aprobada en 2008, los transportistas obtuvieron importantes beneficios (especialmente en la reforma de 2014 cuando el sector ya gozaba de representación parlamentaria con tres asambleístas). Con 80 votos a favor (la mayoría de AP), la ley aprobó un nuevo

procedimiento de recuperación de puntos en la licencia en caso de contravenciones que inclinaba la balanza hacia los transportistas, quienes celebraron en el recinto al momento de ser aprobada la legislación. Esa había sido una de las reivindicaciones pendientes de la última reforma realizada. Asambleístas de la oposición reclamaron que dicho proyecto fue diseñado por los propios transportistas y que el gobierno actuó como un emisario de aquellos. Se modificó, además, un artículo sobre la autoridad del Consejo de Tránsito y se estipuló que solo se requería el título de bachiller para asumir ese cargo. Esto fue interpretado por la oposición como un cargo diseñado especialmente para que el por entonces Director, representante de los transportistas, conserve el puesto. De este modo, si bien el gobierno, fiel a su discurso y proyecto político de “vocación universal” logró “descorporativizar” las agencias estatales de transporte al eliminar la representación gremial en su directorio, optó por contener la potencial conflictividad por parte de los transportistas a cambio de estos beneficios. Si bien AP contaba con mayoría parlamentaria y podría haber diseñado una reforma legislativa que respondiera más a las demandas ciudadanas, el gobierno nacional no estaba en condiciones políticas de sumarse más antagonismos, especialmente de un actor con semejante capacidad de movilización social y apoyo político.

#### **VIII.IV. Del gremio al movimiento político. La creación de CONDUCE.**

La articulación entre los transportistas y el gobierno nacional tuvo su corolario con la creación en 2012 del “Movimiento Conduce” (Construyendo el Desarrollo de la Unidad Clasista Ecuatoriana) conformado por distintos gremios de la transportación por impulso del secretario de la Federación de Choferes Profesionales del Ecuador y promovido por el propio Presidente. Los transportistas argumentaron la necesidad de “dar un salto a la política” aunque sin estar bajo la órbita de Alianza País (AP) (entrevista a dirigente, código E3). Esto constituyó un gesto inédito en la historia del país, tanto por parte del gremio como del gobierno de Correa quien promovió su creación. Varios dirigentes sindicales coincidieron en que la emergencia del movimiento respondía a una doble búsqueda: por un lado, consideraron que el conflicto del “30-S” había constituido un intento de desestabilizar al gobierno de Correa y se erigía como un punto de

inflexión en el proyecto político correísta a partir del cual era necesario mostrar un contundente apoyo que solo el sindicato de transportistas podría ofrecer dada la masividad de sus bases sociales.

Por otro lado, el aumento progresivo de las bases sociales del sindicato a raíz de la también progresiva expansión del sector de transporte -especialmente en las urbes- fue un factor que les otorgaba mayores oportunidades políticas para posicionarse más allá de lo gremial. Sin embargo, esta aspiración entraba en tensión con el rechazo generalizado por parte de la población de las ciudades que históricamente se había colocado como adversario de los choferes por la pésima calidad del servicio de transporte, los aumentos unilaterales de los pasajes e incluso el control mafioso por parte de cierta dirigencia gremial de las instituciones del Estado. Un dirigente del transporte urbano y propietario de una empresa de buses de Quito afirmó que “siendo el líder del 6% de la población quiteña y sabiendo que la mayoría de la población no nos quiere, es necesario hacer un cambio, en todos los sentidos, algo no ha estado funcionando” (entrevista código E10).

Otra vertiente al interior del sector transportista, más “combativa” y crítica hacia la dirigencia gremial de ese momento elaboró un balance negativo respecto al período 2007-2010 en relación a las conquistas obtenidas por el gremio. Esta fracción representaba a alrededor de 100 secretarios generales de sindicatos –de un total de 202 reconocidos jurídicamente- y estaba liderada por dirigentes más jóvenes. Su diagnóstico reposaba en la incapacidad de la dirigencia gremial para articular a las bases de las cuales progresivamente se habría distanciado, sino también para negociar con el gobierno acuerdos que benefician al sector. Esta corriente no le perdonaba a la dirigencia gremial haber perdido los espacios al interior del Directorio del Consejo y no haber logrado un aumento de las tarifas. Este malestar se acrecentó cuando en agosto de 2010 la Asamblea Nacional aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que descentralizaba las competencias de tránsito y transporte a los gobiernos locales. En ese contexto dicha vertiente no sólo pidió la remoción de la directiva de la Federación de Choferes Profesionales del Ecuador sino que anunció

la creación de un movimiento político de los choferes para luchar por el “bienestar de su clase”.<sup>220</sup>

Ambas reivindicaciones se cumplieron. La directiva vigente los acusó de querer nombrar otra conducción que se vuelva cómplice de las irregularidades e ilegalidades que cometen cotidianamente los transportistas, desde la emisión ilegal de licencias en connivencia con la Policía Nacional, hasta la influencia desmedida en los organismos rectores y en la formación de choferes profesionales. Ambas corrientes convocaron simultáneamente a sendos congresos para discutir esta cuestión. Finalmente, con el apoyo del gobierno nacional, se eligió por mayoría la nueva directiva que respondía a la corriente más joven. Fue posesionada inmediatamente por el Ministro del Interior del gobierno. Mientras tanto, desde el Ministerio de Relaciones Laborales, encargado de otorgar reconocimiento jurídico a las organizaciones sindicales, se dejó sin efecto el proceso de acreditación de la otrora directiva.

El corolario de esta articulación política fue el “salto” de lo gremial a lo político con el apoyo público del gobierno nacional, la segunda reivindicación que había expresado el gremio hacia sus afiliados y dirigencia a fines de 2010. Este “salto” no había formado parte de ningún programa de la distintas dirigencias gremiales que se sucedieron en la Federación. Sus pautas de acción pública y política se orientaban más a influir corporativamente, es decir, a través del control institucionalizado de espacios estatales en relación directa con el gobierno y no a presentarse autónomamente para competir por cargos de elección popular, por fuera de AP.

Durante los años de la Revolución Ciudadana, habían surgido de modo fragmentado algunas iniciativas, por ejemplo, desde la transportación de carga pesada. Según un testimonio de uno de sus dirigentes, “quisimos formar un movimiento político de transporte con varias agremiaciones. Recolectamos firmas,

---

<sup>220</sup> Entrevista a Alberto Arias, secretario de la FENATU, realizada por “Ecuador inmediato”. [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=134666&u\\_mt=hoy\\_quito\\_transportistas\\_anuncian\\_movilizaciones\\_desde\\_lunes\\_contra\\_cootad\\_y\\_ley\\_transito](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=134666&u_mt=hoy_quito_transportistas_anuncian_movilizaciones_desde_lunes_contra_cootad_y_ley_transito)

pero las invalidaron, porque había firmas repetidas. Y además quisimos articularnos entre todas las federaciones pero eso fue imposible, no hay afinidad entre nosotros y la federación que posteriormente conformó CONDUCE” (entrevista código E3).

La característica de las organizaciones del transporte a lo largo del tiempo había sido su repliegue en el plano estrictamente corporativo. La emergencia del movimiento político no necesariamente implicó una modificación de sus intereses pero sí mostró una incipiente disposición a apoyar iniciativas legislativas, decisiones políticas e intervenciones estatales que aunque no los beneficiaran directamente, sí expresaban un gesto de apoyo a un proyecto nacional. “‘CONDUCE’ aspira a ser una fuerza política independiente pero apoyando al gobierno”, sostuvo un funcionario cercano al gobierno. Otro sostuvo que el movimiento constituye “una ramificación de AP y su creación responde al interés del gremio de mostrar fortaleza y cierta autonomía respecto al gobierno y al Estado pero al mismo tiempo con gestos de apoyo al gobierno porque a diferencia de otros momentos en la historia del país quieren participar de un proyecto que les ha reconocido como sujetos” (entrevista código E1). Este tipo de declaraciones así como las acciones y gestos de apoyo por parte de la dirigencia gremial del transporte al gobierno de RC mostraban que la interpelación progresiva que el propio Presidente realizaba a los transportistas en términos de reconocimiento de una “clase” rezagada (como el propio presidente los denominaba) iba más allá de la gestión de un esquema de gobernabilidad.

La creación del movimiento fue alentado y apoyado enfáticamente por el gobierno y por el propio Presidente, hecho inédito durante el proceso político de la RC el cual mostró una débil propensión al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Al interior del gabinete hubo discrepancias en torno al apoyo gubernamental al gremio transportista. El ala de izquierda, la más radical dentro del gobierno, consideraba que dicho gesto de aquiescencia para con la dirigencia sindical reforzaba aún más el poder de veto y la capacidad movilizadora del gremio que si bien había estado relativamente contenida, podía re-emergir en momentos de crisis económica o política, volviéndose una fuerza social de choque al gobierno,

tal como había ocurrido con todos los gobiernos de turno, excepto el de Correa (entrevista con ex asesor del gobierno, código E2). Además, varios de estos funcionarios desconfiaban de los choferes: “la tónica de este gremio siempre fue el chantaje y la amenaza para conseguir un trato privilegiado” (asesora de asambleísta, código E9).

La otra línea dentro del gobierno, la más pragmática, acordaba en que la contención de la conflictividad social protagonizada los choferes, además de la necesidad de contar su apoyo político en momentos claves –tanto elecciones, como actos políticos que requerían movilizar grandes cantidades de personas y buses– requerían ceder espacios y aliarse a dicho sector. Esta tensión al interior del gabinete se reflejaron en los debates parlamentarios de los proyectos de reforma de la ley de transporte, tránsito y seguridad vial, especialmente en torno a la discusión de las “líneas rojas”, como algunos asambleístas denominaron a los temas sobre penalización de las infracciones viales y recuperación de puntos de las licencias (entrevistas códigos E8 y E9).

Durante ese año, inició la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2013. El Movimiento CONDUCE sostuvo la importancia de continuar profundizando las políticas que habían beneficiado al sector del transporte, por lo que su creación estaba ligada al apoyo a la reelección del presidente Correa. En un acto multitudinario organizado por el movimiento, el primer mandatario celebró la organización de los transportistas:

Bienvenidos transportistas, por fin organizados. Separados, éramos fuerza, pero nos podían vencer (...) qué alegría que se hayan organizado (...), nunca más se dejen invisibilizar. Ahora el desafío no es solo ganar la Presidencia, sino tener una amplia mayoría legislativa. Y por eso, en las listas de AP, como nosotros representamos a las grandes mayorías del pueblo, estarán representantes de los transportistas de la Patria (Discurso del Presidente Correa, 9 de octubre, 2012).

Así, más allá de que el apoyo gubernamental a la creación del movimiento haya respondido a una estrategia para encauzar la movilización del transportismo

hacia otras arenas, la emergencia de esta organización política significó la existencia de otra fuerza social organizada en la que el gobierno debía invertir energías en gobernar. El gobierno fue quien otorgó visibilidad al movimiento y a su alianza con los transportistas, especialmente a través de la habilitación de espacios políticos como la Asamblea, no así las estructuras estatales de gestión ejecutiva.

#### **VIII.V. Del movimiento político al Parlamento.**

Esta proyección del gremio hacia la esfera política se concretó a través de la incorporación de tres dirigentes gremiales a las listas legislativas de asambleístas por el partido gobernante. Dichos dirigentes respondían a los transportistas de pasajeros (buses y taxis), más no del transporte pesado, subsector que siempre se consideró alejado de las otras modalidades:

nosotros somos una Federación de empresarios, no de choferes asalariados, vamos por caminos distintos, mientras ellos piden cuestiones relacionadas con los derechos laborales así como capacitación y formación, nosotros pedimos mejores condiciones económicas para la sostenibilidad del sector y mayores inversiones por parte del Estado (entrevista a dirigente de FENATRAPE, código E4).

Y otro dirigente del transporte pesado ratificaba dicha apreciación: “para nada nos sentimos representados por los dirigentes que ahora participan en la Asamblea” (entrevista E6). La representación gremial en la Asamblea había sido una decisión del propio Presidente quien al interior de AP señaló en varias oportunidades que la estrategia política de cara a las elecciones de 2013 debía estar orientada a incluir sectores sociales que desde 2007 habían quedado relegados de la construcción político-gubernamental del partido en el gobierno. Su incorporación al bloque gobernante y proyecto político era requerido para asegurarse una victoria en las elecciones presidenciales y obtener mayoría parlamentaria. Durante el período parlamentario 2009-2013, AP no había contado con la mayoría, por lo que el proceso de aprobación de las leyes contempladas en la Constitución de Montecristi fue dificultoso en la medida en que AP debió negociar y establecer alianzas con diversos actores y sectores sociales.



Así, en un hecho sin precedentes, el gobierno habilitó la representación parlamentaria de los transportistas quienes, junto al colectivo de pescadores artesanales y campesinos, fueron los únicos en gozar de una representación gremial directa en la arena parlamentaria como parte de AP. Ni el movimiento indígena (CONAIE), ni la UNE, ni las cámaras empresariales, habían logrado colocar un representante dentro de la Asamblea bajo la conducción de AP. Si bien fue una propuesta del propio Presidente, se discutió al interior de AP, con sus directores provinciales y el buró nacional validó la conformación de las listas legislativas. Nuevamente, en este punto reflataron las tensiones al interior del gobierno. Desde 1998 hasta el año 2012 el sector transportista no había presencia directa en la arena parlamentaria –apenas un representante del transporte pesado en 2002-2006-, lo cual llama la atención dada la estrecho vínculo entre los gobiernos neoliberales y los transportistas (Tabla N°2) . Asimismo, durante los dos períodos gubernamentales de Rafael Correa, la asignación de los escaños de AP, salvo algunos casos puntuales, no se ha regido por una fluida LRP parlamentaria para incorporar a distintos actores sociales.

**Tabla N°2. Ocupación desempeñada antes de ser electo/a diputado/a-asambleísta en Ecuador.**

<b>Ecuador</b> <b>Ocupación/Año</b>	<b>1996- 1998</b>	<b>1998- 2002</b>	<b>2002- 2006</b>	<b>2009- 2012</b>
Profesionales liberales	25%	17,00%	74,50%	36%
Obreros, artesanos y sector primario	12,80%	8,90%	1,00%	5,20%
Transporte	1,30%	0,00%	0,80%	0,00%
Empresas/sector privado	21%	21,40%	12,20%	15,70%

**Elaboración: Autora**

**Fuente: Proyecto Observatorio de Elites Políticas en América Latina, Instituto de Iberoamérica.**

Los tres dirigentes gremiales del transporte obtuvieron los escaños para el período 2013-2017 y al mismo tiempo continuaron ejerciendo sus labores como líderes sindicales. Mientras que uno aseveró que representa a la “clase del volante” y que propondrá iniciativas de leyes para ellos (El Comercio, 13 de marzo, 2013), el otro enfatizó en la necesidad de articularse con otros actores sociales, escuchar sus demandas y contribuir a profundizar el proyecto de la RC, aunque sin

descuidar los intereses de su bases. Para este dirigente, intereses gremiales e interés nacional deben ir de la mano. Así mismo lo consideró el por entonces presidente de la FENACOTIP que se posicionó como asambleísta:

un dirigente gremial debe tener un pie en el sindicato y otro en la política, pensando siempre cómo beneficiar a su clase pero también al interés ciudadano. El salto de lo gremial a lo político es muy difícil, la clave del éxito es cuidar equilibradamente ambas cosas aunque son lógicas diferentes. Yo busqué la Asamblea precisamente por eso, siempre pensé que el poder gremial y el poder político iban juntos. En la calle hay que lanzar la voz pero eso no alcanza. Las movilizaciones pueden no ser fructíferas, yo pensaba que debía haber un portavoz del sector en el pleno de la Asamblea que pueda trasladar las demandas en su interior (entrevista código E3).

La estrategia política de los dirigentes fue apuntalar su poder con su presencia al interior de la arena parlamentaria. Sin embargo, la incorporación de dirigentes a la arena parlamentaria y al bloque gobernante encontró límites para los propios transportistas, generando uno de los efectos que, por el contrario, formaban parte de la estrategia del gobierno: fragmentar aún más al sector, distanciar a las bases de la dirigencia gremial, trasladar las demandas sociales hacia un ámbito donde pueda gestionarse institucionalmente (como el Parlamento), debilitar su poder de movilización en la esfera pública y neutralizar la conflictividad (entrevista con asesor del gobierno, códigos E1 y E2).

Contrario a sus expectativas, la capacidad de maniobra y de acción política de los dirigentes gremiales devenidos en asambleístas se redujo considerablemente. Esto se debió a dos factores. Por un lado, como sostuvo una asesora de la Asamblea, “las agendas particulares son desconocidas en la Asamblea porque hay una agenda legislativa preestablecida difícil de torcer” (código E9). La hoja de ruta parlamentaria estipulada por el gobierno nacional era muy poco permeable a la injerencia de intereses y demandas provenientes de actores sociales, especialmente organizados. Los transportistas no fueron la excepción. A esto se sumaba el hecho de que por primera vez el gobierno de AP contaba con

mayoría parlamentaria: en las elecciones de 2013 había obtenido 100 de los 137 escaños y Correa había ganado las elecciones presidenciales con un 57% de los votos. En este contexto de hegemonía política, a la dirigencia gremial le fue muy difícil poder colocar los temas de su agenda sindical al interior de la Asamblea.

Por otro lado, ser representante de un sector particular y al mismo tiempo formar parte, aunque tangencialmente, de un proyecto político más amplio a través de un cargo parlamentario, generaba ciertos dilemas (al igual que se presentaron en el caso de Bolivia):

la participación del sector en la Asamblea tuvo una connotación más política que gremial, varios sospechamos que sería muy difícil, una vez negociados estos curules con el gobierno, poder manejar y defender nuestros intereses. Una vez que uno participa en el Parlamento debo defender sus intereses pero también atender los intereses nacionales, y esa combinación es difícil (dirigente de FENACOTIP, entrevista código E3).

Otros dirigente afirmó al respecto que “los compañeros asambleístas están alineados con el gobierno nacional y con su posición, y esa situación no les permite defender a cabalidad las reivindicaciones del transporte si esas demandas van en contra del proyecto político del gobierno” (código E6). Esta afirmación fue ratificada por uno de los propios parlamentarios del transporte:

cada federación tiene sus propias demandas pero para mí siempre prima el interés público. Tengo la convicción de que hay que servir a la ciudadanía, tal como nos enseña el compañero Correa, y por eso soy un soldado de este proyecto. Si mañana llega un nuevo gobierno no me alinee con ese gobierno, como solían hacer las dirigencias anteriores. Varios dirigentes me han incitado al paro contra este gobierno pero yo siempre creí en la cultura del diálogo. Soy leal al presidente porque comparto su ideología de servicio a los más necesitados (entrevista código E3).

Esta declaración parecía reposicionar el discurso y contenido de la agenda de la RC en la medida en que la tensión entre particularismo y universalismo era

resuelta a favor de esta última. Este dirigente también había apoyado la decisión del propio Presidente de evitar que los gremios controlen áreas estatales con la intención de evitar sesgos particularistas en la gestión de lo público, lo cual le costó el enfrentamiento con una vertiente sindical interna a la Federación de Choferes. El correísmo ofreció una superficie de inscripción donde las reivindicaciones pudieran reconocerse en el proyecto político nacional. Así, el aumento de los pasajes, o continuar gozando de espacios institucionales, no parecían sintonizar con el contenido del proyecto de la RC.

Retomando la dinámica de la LRP parlamentaria, la incorporación de un sector de los transportistas al proyecto nacional a través de la arena legislativa pareció reducir su margen de maniobra especialmente en lo que se refiere al vínculo directo con el Presidente. En efecto, fueron recurrentes las quejas de los transportistas ante la falta de atención por parte de Correa a sus reclamos y reconocimiento: “el Presidente ya no se reúne con nosotros como antes, cree que ya no necesita hacerlo, nos tiene dentro de su bloque político”, aseveraron algunos dirigentes gremiales. Esta merma del trato preferencial a los dirigentes devenidos en parlamentarios fue sentido por el sector. Algunos consideraban que había sido un error aceptar las candidaturas bajo el paraguas de AP: “precisamente el objetivo del movimiento es mantenernos unidos como partido político y tener candidaturas propias en cada uno de los cantones, en cada rincón del país, en alianza con el compañero Presidente pero por nuestro propio partido” (entrevista E3). Sin embargo, lo cierto es que la incorporación al plano legislativo redundó en mayor visibilidad y obtención de capital político para el sector además de que los assembleístas pudieron vehicular el debate legislativo en 2014 por una nueva reforma a la Ley de Transporte, donde sí evidenció influencia para obtener la aprobación de ciertos artículos.

#### **VIII.VI. Gestión política de las demandas: “pax social” por subsidios.**

El tipo de ejercicio de gestión política de los intereses y demandas sociales de los transportistas sindicalizados por parte del poder gubernamental reviste continuidades y rupturas respecto a las décadas anteriores. El modo en que el

gobierno de Correa gestionó respuestas a las reivindicaciones movilizadas por los choferes expresa la construcción de un esquema de gobernabilidad que pareciera proponer un intercambio de recursos simplificado. No obstante, dicho ejercicio político articulado a las LRP desplegadas otorga otro sustrato al vínculo transportistas-gobierno.

La estrategia gubernamental global consistió en el mejoramiento de los salarios (que fue una política integral que benefició al conjunto de los trabajadores, no solo transportistas) así como un plan de subsidios y compensaciones a lo largo de tiempo como forma de contener los precios de los pasajes que se vieron inalterados durante todo el período correísta bajo estudio. Los sucesivos decretos presidenciales otorgaron facilidades al sector: la exención de aranceles de importación para modernizar sus vehículos, el permiso de utilizar gas como combustible solo para los taxistas afiliados a Fedetaxi -el mayor sindicato de la “fuerza amarilla” que aglutina alrededor de 50.000 afiliados-, la entrega de bonos para compensar el gasto del pasaje que subsidia a los adultos mayores, estudiantes y personas con capacidades especiales, la devolución de 600 dólares mensuales a los empresarios de los “sistemas de transporte integrado” debido a las inversiones que éstos asumieron para mejorar la calidad del servicio, y la renegociación de las deudas del sector adquiridas con la banca privada en gobiernos anteriores.

A cambio de este conjunto de concesiones particulares, el sector se comprometió a no elevar los precios de los pasajes. Esto devino en una dinámica política sin precedentes en lo que respecta al vínculo histórico entre transportistas y gobiernos. Esta ruptura no sólo se observa en comparación al ciclo neoliberal de las décadas previas sino hacia el interior del propio proyecto de la RC.

La “pax social” correísta se basó en un tipo de gestión política diametralmente opuesto al empleado con otros actores sociales desde 2007 en adelante. La inmensa cantidad de medidas orientadas a eximirlos de pagos de aranceles así como a ofrecer otras facilidades al sector se apoyó en la activación de un fuerte componente de la LRP corporativa. A contramano de lo que sucedía por ejemplo con el movimiento indígena, cuyos referentes constantemente se quejaban

de la falta de respuesta por parte del gobierno para discutir diversos cuerpos normativos, la mayoría de los dirigentes transportistas siempre fueron recibidos por el gobierno e incluso por el propio Presidente. Diálogo y negociación fueron los componentes principales de dicha estrategia que significaba un evidente gesto de reconocimiento político. Esto se mostró con total contundencia durante la discusión de la reforma de la LTTTS que inició en 2007 pero recién pudo ser aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en agosto de 2008. La LTTTS constituyó uno de los cuerpos normativos que mayores dificultades y complejidades políticas conllevó por el grado de influencia que los sindicatos transportistas procuraban en la definición de ley. El proyecto de ley recién pudo ser aprobado seis meses después de haber sido enviado al Ejecutivo, cuando el promedio de aprobación de cuerpos normativos fue de dos meses. Dos fueron las principales regulaciones normativas incluidas que los beneficiaron: el control de las unidades ilegales -esto fue negociado luego de una oleada de movilizaciones y bloqueos realizados por el taxismo organizado durante varios días consecutivos a las afueras de la ANC (El Telégrafo, 26 de enero, 2008)-; y la reducción de las multas por contravenciones cometidas por los transportistas.

A pesar de este conjunto de beneficios, a partir del año 2010 con la vigencia de la nueva Constitución, comenzó una fuerte embestida del sector transportista hacia el gobierno nacional por el aumento de los pasajes. Los transportistas anunciaron una paralización de actividad en caso de que el gobierno no habilitara un incremento. El gobierno nacional ya había advertido a la dirigencia gremial que solo cedería ante dicha demanda si el sector se preocupaba en modernizar el sector y mejorar la calidad en la provisión del servicio con los importantes subsidios que estaban recibiendo. Asimismo, el gobierno sostenía que la Constitución del Ecuador estipulaba la progresiva transferencia de competencias a los gobiernos locales, y que el tránsito y el transporte constituían una de ellas.

Los transportistas también emprendieron la ofensiva en el seno de la Asamblea. Amenazaron con un paro y movilización nacional en las inmediaciones del recinto parlamentario para reclamar que la Comisión Legislativa reforme la LTTTS para endurecer las penas a las unidades ilegales y revise artículos del

COOTAD para evitar que los municipios asuman las competencias del control del transporte público.

En este punto, la dirigencia gremial expresaba su malestar por la decisión “inconsulta” de parte del gobierno nacional. Los líderes sindicales esperaban que el gobierno considerara su opinión respecto a no descentralizar las competencias en materia de tránsito y transporte. Napoleón Cabrera, dirigente del transporte liviano, afirmó que “no nos preguntaron acaso si los choferes y transportistas estamos de acuerdo en ser los financistas de las alicaídas arcas de los municipios de este país” (El universo, septiembre 2010), asumiendo expresa y públicamente su condición de jugadores de veto y su capacidad para haber establecido como “obligación” de cada gobierno la consulta con el sector. Sin embargo, el COOTAD se aprobó en agosto de 2010 y estipuló la descentralización de las competencias en materia de tránsito y transporte (como la definición de las tarifas) a los gobiernos locales, otro de los grandes “triumfos” estratégicos del gobierno nacional al lograr diluir el conflicto en la esfera local y fragmentar aún más a los sindicatos. No obstante, para algunos dirigentes sindicales la contraparte de perder en unidad sindical a nivel nacional era la posibilidad de que cada sindicato dialogue y negocie directamente con cada municipio respecto al alza de pasajes, agilizando los procesos de negociación.

La descentralización de las competencias de tránsito y transporte había sido uno de los objetivos de varios gobiernos durante la década del noventa pero siempre habían encontrado la resistencia por parte de los transportistas. El gobierno de Correa, luego de tres años de sucesivos diálogos y negociaciones con el sector del transporte, logró aprobar la descentralización y de este modo los interlocutores y frentes políticos de los transportistas se multiplicaron: ya no sería sólo el gobierno nacional central el único que receptoría las demandas de los choferes. Esto significaba que le correspondería a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial dentro de su territorio cantonal aunque la rectoría general del sistema estaría a cargo del Ministerio del ramo (es decir, de Transporte y Obras Públicas) que se ejecuta a través del organismo rector competente (lo que era la

Comisión Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, actual Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial –ANT-). La transferencia de estas competencias inició de modo progresivo en el año 2012, según distintos modelos de gestión municipal.

Por esos días, el gobierno nacional sufría la movilización de una variedad de actores sociales en virtud de los distintos cuerpos normativos que se estaban discutiendo en la Asamblea Nacional y que formaban parte de la hoja de ruta que había diseñado el gobierno para avanzar con la agenda política resultado de la nueva Constitución. Desde diversos sectores se dejaba traslucir el clima de malestar en torno a la forma en que el Poder Ejecutivo estaba procesando el debate de ciertas leyes, como la Ley de Educación Superior, de Aguas, de Minería, de Servicio Público, que trastocaba los intereses y demandas de heterogéneos actores sociales organizados, desde el movimiento indígena hasta los servidores públicos (Ramírez Gallegos, Le Quang y Bastidas, 2013). La frecuente utilización del veto presidencial de gran parte de acuerdos y consensos legislativos estaba generando un creciente malestar que se traducía en intensas movilizaciones y protestas en las calles.

Anticipando el poder de influencia y movilización que detentaba el sector del transporte, en septiembre 2010 el gobierno decidió convocar a los transportistas, ya organizados con la nueva dirigencia sindical electa por las bases y apoyada por el gobierno, a una reunión a puertas cerradas para discutir estos puntos esgrimidos. El gobierno no estaba en condiciones de sumarse otro frente de resistencia y de lucha, muchos menos proveniente de un actor tan poderoso como los transportistas.

La nueva dirigencia logró inmediatamente negociar con el gobierno más beneficios para el sector: a partir de 2012 aproximadamente 6500 propietarios de buses recibirían un subsidio de 350 dólares para compensar el pasaje que subsidia a los adultos mayores, estudiantes y personas con capacidades especiales el cual se liquidará retroactivamente a tres meses por el tiempo que el gremio se mantuvo en diálogo con el gobierno (desde octubre 2011). Además, se devolverá 600 dólares



mensuales a los empresarios de los sistemas de transporte integrado como metro, articulados, trolebús, debido a las inversiones que éstos asumieron para mejorar la calidad del servicio. Otro compromiso fue renegociar las deudas del sector adquiridas con la banca privada en gobiernos anteriores, a través de la Corporación Financiera Nacional que estableció tasas del 7,5%, a cinco años plazo; y 8% a nueve años plazo. Por último, se amplió el “bono de chatarrización” (Plan Renova) para el transporte público. Se acordó que en las mesas de diálogo participen delegados del sector transporte cuando posteriormente se realice el traspaso de las competencias a los municipios y se barajó la posibilidad de exonerar a empresarios del transporte del impuesto a la renta. A cambio de esto, el sector se comprometió a no elevar los precios de los pasajes. Nuevamente, afloraba el tipo de estrategia que el gobierno empleaba para gestionar la relación con los transportistas, completamente opuesta a la practicada con otros actores sociales. Durante la etapa postconstituyente, el gobierno no dialogó con ningún sector. Debió hacerlo solo cuando el nivel de conflictividad social se desbordó al punto de generar situaciones violentas o crisis institucionales<sup>221</sup>.

Los transportistas aceptaron el diálogo. Durante la reunión, las seis federaciones de transporte presentes expresaron nuevamente sus demandas que fueron acogidas por el gobierno. Esto provocó que los transportistas descartaran la huelga (El universo, 28 de septiembre 2010). El empoderamiento de los transportistas se profundizó a los meses siguientes al anunciar un paro en reclamo de mayor seguridad en las vías y de mayores controles al transporte ilegal. El gobierno convocó de emergencia a una reunión y redobló la amenaza: si el sector no estaba dispuesto a negociar, se declarararía el estado de excepción para confiscar los buses y retirar las frecuencias de las unidades que adhieran y así garantizar la movilidad de las personas en virtud de la inconstitucionalidad de suspender el transporte público (la nueva Constitución prohibía la paralización de actividades en los sectores estratégicos).

---

<sup>221</sup> Por ejemplo, durante septiembre de 2009 el movimiento indígena realizó movilizaciones y levantamientos en la sierra y la Amazonía a raíz de la discusión de la Ley de Aguas y la Ley de Minería y el rechazo presidencial a dar paso a la consulta previa a las comunidades. La protesta alcanzó niveles altos de violencia, provocando el asesinato de un profesor shuar por el impacto de una bala en medio de los enfrentamientos. Sólo en dicho contexto el gobierno nacional decidió abrir mesas de negociación encabezadas por el propio Correa (Ramírez Gallegos y Stoessel, 2015).

Llegaron a un acuerdo cuyos puntos centrales fueron el control más exhaustivo de las unidades ilegales, la revisión de la malla tarifaria y el otorgamiento de otro subsidio a los transportistas. En resumen, el esquema de gobernabilidad durante los siete años de gobierno de Correa se sustentó en el intercambio de subsidios por estabilidad política. A diferencia de las décadas anteriores, las tarifas de los pasajes no aumentaron pese a los persistentes intentos de parte de la dirigencia gremial expresados bajo la figura de la “amenaza” de medidas de fuerza.

Durante los dos períodos gubernamentales, Correa no tuvo que enfrentar ninguna huelga ni bloque nacional por parte de los transportistas, hecho también inédito en la historia del país. Los reclamos por aumento de tarifas no se tradujeron en un aumento exponencial de la conflictividad social a nivel nacional como había ocurrido durante los últimos 30 años. Los conflictos suscitados se anclaron en el nivel local y nunca llegaron a irradiarse a la esfera nacional (por ejemplo, la paralización frecuente de los taxistas en distintas ciudades). Sin embargo, esto no significó que los transportistas no continuaran exhibiendo capacidad de movilización y de activación de conflictos. En efecto, los transportistas constituyen el segundo actor social que más aportaron a la conflictividad social de tipo laboral del período 2007-2013 (tabla N° 3).

Si observamos la dimensión conflictiva y nos detenemos a analizar el tipo de demanda que estructura a la conflictividad socio-política protagonizada por actores del transportismo, vemos un desplazamiento diacrónico del tipo de reivindicación expresada por este actor social. La principal demanda social expresada en los conflictos protagonizados por la “clase del volante” no fue referida al aumento de salarios o de ganancias (es decir, de las tarifas de los pasajes) sino a cuestiones de tránsito y vialidad como la demanda por la legalización de los vehículos públicos informales expresadas por los llamados “taxis ejecutivos”, o de modo despectivo por los legales, “taxis piratas” o por el contrario, contra la legalización de dichos vehículos, la penalización de los infracciones viales, la otorgación de rutas, frecuencias y permisos de operación. En

segundo lugar los transportistas reivindican demandas de tipo laboral, en tercer lugar, de tipo salarial y en cuarto lugar, demandas de tipo económicas/productivas (Observatorio de Conflictividad socio-política, FLACSO-Ecuador). Durante los años correístas, la principal demanda social lanzada al gobierno nacional fue relacionada con la política pública en torno al transporte, como mayores controles de la ilegalidad y políticas de tránsito, mientras que durante las décadas del ochenta, noventa y entrada el presente siglo, las demandas de los transportistas permanecieron invariables: aumento de tarifas, en lo fundamental.

**Tabla N°3 Número de conflictos protagonizados por Trabajadores Organizados en Estructuras Sindicales y Trabajadores No Organizados Sindicalmente**

	Número de conflictos	% en relación al total de la conflictividad laboral
<b>1. Trabajadores Organizados en Sindicatos</b>	<b>385</b>	<b>46,88%</b>
1.1 Transportistas	162	19,73%
1.2 Sindicatos públicos y privados	118	14,37%
1.3 Unión Nacional de Educadores	105	12,78%
<b>2. Trabajadores No Organizados en Sindicatos</b>	<b>436</b>	<b>53,12%</b>
2.1 Trabajadores no organizados/ex trabajadores	189	23,05%
2.2 Trabajadores públicos/funcionarios estatales	126	15,34%
2.3 Trabajadores informales y minoristas	121	14,73%

**Elaboración: Autora**

**Fuente: Observatorio de Conflictividad socio-política (FLACSO-Ecuador).**

También cabe mencionar que solo los transportistas utilizan el corte de calle/carretera de modo frecuente (el segundo repertorio utilizado). Pese a ser inconstitucional, el gremio transportista conoce su poder de influencia tanto en términos económicos como políticos y la baja probabilidad de que el gobierno toma medidas represivas<sup>222</sup>. Respecto a la huelga, clásico repertorio de la clase

---

<sup>222</sup> Según testimonios de dirigentes sindicales del sector transporte, los choferes profesionales se dan una serie de estrategias encubiertas para justificar la paralización de actividades, como la realización durante uno o dos días de capacitaciones técnicas, realización de foros con la

trabajadora, en el caso ecuatoriano no se ubica como uno de las principales modalidades de la acción colectiva (ver gráficos del número 9 al 14). Además de incidir en este uso poco habitual de la huelga la prohibición constitucional de realizar paralización de actividades en los sectores estratégicos y servicios públicos, es necesario resaltar que el protagonismo gradual del movimiento indígena desde mediados de los años 90 marcó el terreno de lucha y acción colectiva. Los indígenas emplearon desde aquella época el levantamiento y la marcha como repertorios de acción, y colocaron a los otros actores sociales, como los sindicatos, la necesidad de articularse con ellos para emprender cualquier acción disruptiva o de protesta.

\*\*\*

El nexa establecido entre el gobierno ecuatoriano de Rafael Correa y el sector del transporte sindicalizado durante los dos primeros períodos gubernamentales (2007-2013) se sustentó en la construcción de un régimen de representación política que articuló desde fines del segundo mandato presidencial la apertura de distintos espacios de participación e influencia política para las organizaciones del transporte. Si durante los primeros años sólo se observa una dinámica fluida de gestión de las demandas sectoriales a través de un conjunto de medidas y políticas orientadas al sector, dicha gestión adquiere otra tesitura a raíz de la progresiva incorporación de los transportistas al proyecto de la RC. Esto no sólo significó una ampliación de las bases sociales del proyecto sino la obtención de un escenario social relativamente apaciguado (en relación a los gremios del transporte) en medio de un contexto político donde la conflictividad social protagonizada por otras fuerzas sociales. Este caso de estudio puso de manifiesto la necesidad de replantear los enfoques que han abordado la cuestión de las mediaciones socio-políticas en Ecuador en dos aspectos.

Por un lado, la imagen de “Correa jacobino” cuyo margen de maniobra, voluntad política y decisionismo pareciera absoluto debe ser indagada a la luz de

---

ciudadanía, etc., de forma tal que la Justicia no pueda iniciarle acciones legales por la realización de los paros.

casos concretos y de determinadas coyunturas. La apertura de otro tipo de mediaciones que el gobierno debió habilitar para vincularse con los transportistas, más allá del liderazgo presidencial, fue evidente en el caso que nos ocupa. El segundo aspecto remite al componente estatista y descorporativizador del proyecto de la RC. La otra imagen de un Estado “descorporativizado” durante el gobierno de la RC también debe ser explorada en mayor detalle. En nuestro caso, el gobierno logró recortar poder gremial al interior de las estructuras estatales pero al mismo tiempo concedió cuotas de influencia y maniobra política a los dirigentes sindicales. De esta forma, las decisiones gubernamentales excedieron la voluntad del Presidente y respondieron a la dinámica cambiante del tejido político que se fraguó al calor del proceso político de la RC.

## **CAPÍTULO IX.**

### **Conclusiones analíticas.**

#### **Estado y representación política como campos de disputa.**

#### **Transportistas y gobiernos postneoliberales en perspectiva comparada.**

De la representación viva, caótica e inmediata del todo, el pensamiento llega al concepto, a la determinación conceptual abstracta, mediante cuya formación se opera el retorno al punto de partida, pero ya no al todo vivo e incomprensible de la percepción inmediata, sino al concepto del todo ricamente articulado y comprendido. Para que el hombre pueda conocer y comprender este todo, para aclararlo y explicarlo, es necesario dar un rodeo: lo concreto se vuelve comprensible por medio de lo abstracto; el todo por medio de la parte

(Karel Kosík, 1967)

Finalmente, resultó ser que “los mimados e ingobernables” no lo fueron tanto. O sí, dependiendo desde donde se lo mire. Pero responder ese tipo de pregunta sólo provocaría el disgusto de mis informantes claves quienes, impacientes, esperarían que luego de una investigación académica pueda ratificar con otro léxico y registro, o al menos no contradecir, lo que aparentemente es sabido y repetido por un sentido común ampliamente generalizado: los choferes (mezquinos, oportunistas) controlan la economía, bloquean el tránsito generando enormes perjuicios a los ciudadanos y ponen contra las cuerdas a cualquier gobierno. El conocimiento así construido no se esfuerza por historizar las afirmaciones, situarlas contextualmente, arañar en el baúl de los recuerdos, desprejuiciarlos. No tiene tiempo para ello. Tampoco le interesa hacerlo. Los choferes pudieron haber sido incontrolables, inescrupulosos, malcriados y consentidos por cualquier gobierno. Lo cierto es que, haciéndonos eco de Jessop (2012), cada momento ofrece posibilidades estratégicas a determinados actores, identidades, intereses y horizontes de acción en detrimento de otros.

El momento histórico que se abre a inicios de este siglo en América Latina

cristalizó una correlación de fuerzas favorable para que el terreno estatal ahora pueda dar acogida a un conjunto de fuerzas sociales y políticas que no habían sido incorporadas políticamente durante el ciclo neoliberal. Los proyectos políticos que lograron alcanzar el poder estatal y encarnaron este nuevo momento en países como Argentina, Bolivia y Ecuador procuraron recuperar al Estado para desde allí impulsar un proceso de reinstitución de la representación socio-política y una agenda de inclusión social al servicio de los sectores sociales que ampliamente habían sido perjudicados como producto de la agresividad de las políticas de ajuste estructural. Las intervenciones gubernamentales en este sentido dejaron entrever que el problema del Estado y el de la representación política eran dos grandes campos de disputa pendientes para proyectos políticos que aparentaban exhibir una alta vocación hegemónica.

En esta investigación nos dedicamos a abordar estos dos problemas de modo imbricado a la luz del estudio del modo en que se configuró el vínculo específico entre los gobiernos kirchneristas de Argentina (2003), el de Evo Morales en Bolivia (2006) y Ecuador (2007) y los poderosos sindicatos del transporte terrestre. La llegada al poder político de estos gobiernos instaló un escenario en que estas fuerzas sociales pasaron a ser reconocidas políticamente y a tener mayor influencia en la determinación de las decisiones y políticas estatales. Así, de situarse en una posición de resistencia o pasividad ante el neoliberalismo, comenzaron a gozar de un “privilegio diferencial” (Jessop, 2014) al ocupar un lugar activo en los proyectos postneoliberales. La indagación en este nexo constituyó, pues, la puerta de entrada para analizar dos cuestiones más amplias: la forma que asumió el Estado durante este ciclo (materializada en sus capacidades, “arquitectura” y autonomía para llevar adelante el proyecto postneoliberal); y la construcción de regímenes de representación política que permitieron gestionar los intereses, demandas e identidades movilizadas de estas organizaciones sindicales. Estos dos campos están íntimamente interrelacionados en la medida en que las selectividades inscritas en el Estado a lo largo del tiempo (y cristalizadas en reglas rutinizadas, entramado institucional, prácticas asentadas) permiten el despliegue de ciertos vínculos socio-políticos y no otros, así como de ciertas formas en que la representación política se fragua. Al mismo tiempo, las estrategias

que se dan los actores sociales y los gobiernos reposan sobre el balance que las propias fuerzas realizan acerca de las posibilidades que el Estado abre para lograr alcanzar sus objetivos.

Para llevar adelante esta investigación, dos momentos fueron claves: primero, reconstruir la historicidad de cada uno de los procesos sociopolíticos postneoliberales y las especificidades de cada caso seleccionado. Esta totalidad concreta (históricamente situada) (Zemelman, 1992; Retamozo, 2007) se descompuso en sus distintas dimensiones a la luz de un andamiaje conceptual que propusimos para asir nuestro objeto de investigación. Tal como sugieren autores como Zemelman y De la Garza, el aspecto conceptual es “crucial” en toda investigación en ciencias sociales porque permite centrar el objeto de investigación al mismo tiempo de no amarrarlo a categorías que pudieron no haberse elaborado para dicho problema de estudio. Así, reconstruimos la categoría de representación política de forma tal de iluminar la cuestión relacional de los procesos políticos y derivamos de ella dos nociones que revisten una función analítica que puede contribuir a nutrir el campo de estudio de las mediaciones socio-política y de la forma Estado: la de lógica de representación política (LRP) y la de régimen de representación política (RRP).

El segundo momento, analítico y comparativo, consiste en recomponer las dimensiones diseccionadas a lo largo de la investigación hacia el objeto de estudio, desde un ejercicio de abstracción que pueda sintetizarlas en un “todo articulado”. Parafraseando a Karel Kosík, lo concreto se vuelve comprensible a partir de volver al punto de partida, pero abstrayéndolo en un “todo comprendido”. Estos dos momentos, el de análisis y el de síntesis, constituyen la integralidad del método: “sintetizar sin analizar aparece como pura imaginación e ingenio, y analizar sin sintetizar queda a medio camino de la construcción de conocimientos” (Zemelman, 1992, 135 ).

## **IX. I. Proyectos hegemónicos y estrategias políticas.**

Retomando los aportes de Jessop, los proyectos que se pretenden



hegemónicos procuran movilizar y extender sus bases sociales privilegiando aquellos intereses y fuerzas sociales que compatibilicen con el contenido del proyecto y con su “estrategia de acumulación” pero al mismo tiempo con la capacidad de calibrarlos hacia la “concreción de un interés general” que pueda otorgar una legitimidad política más amplia (1983, p. 74). Las estrategias políticas que se dieron los gobiernos postneoliberales al vincularse del modo en que lo hicieron con las organizaciones sindicales del transporte se orientaron en dicha dirección.

La estrategia gubernamental a inicios del gobierno kirchnerista en Argentina estuvo dirigida desde un inicio y de modo explícito a construir una alianza con el movimiento sindical, específicamente con aquellas organizaciones que representaban a los sectores de la economía que el proyecto kirchnerista requería para llevar adelante un modelo neodesarrollista, como el sector de la industria y del transporte pesado. Éste había crecido exponencialmente durante las últimas décadas, revistiendo un importante peso económico y capacidad de movilización política. Sus organizaciones, como la CGT disidente y el MTA, ambas inscritas en el peronismo, eran consideradas entre las más combativas del movimiento sindical en resistencia al neoliberalismo durante los años noventa. La acumulación de fuerzas de estas organizaciones permitió que la llegada al poder político de un gobierno peronista anti-neoliberal sintonizara, en términos político-ideológicos, con su proyecto político. Además, Néstor Kirchner llegaba a la presidencia con un débil apoyo político por lo cual requería asegurarse, desde el inicio, un pacto político con sectores fuertes de la sociedad. La institución de un régimen de representación política que contribuya a estabilizar el vínculo con los sectores movilizados de la CGT y con una gran capacidad de disrupción era parte de la estrategia más amplia del gobierno de volver a tener un “país normal”. Al poco tiempo, la alianza con los transportistas adquiría un espesor político más robusto que permitió a las organizaciones sindicales trascender el momento puramente gremial, en los términos gramscianos. Estos sindicatos también realizaron un balance del momento abierto con la llegada del kirchnerismo y se lanzaron en búsqueda de nuevos espacios de reconocimiento y participación política.

El caso de Bolivia y Ecuador presentan ciertas diferencias respecto al país conosureño. En los albores de sus gobiernos, ni Evo Morales en Bolivia (2006) ni Rafael Correa en Ecuador (2007) procuraron otorgarles un espacio considerable a los transportistas en sus proyectos políticos. En Bolivia, el nexo construido con estas organizaciones sindicales no fue el resultado de una estrategia gubernamental deliberada que conectaba con el contenido de su proyecto político sino que provenía de la histórica capacidad disruptiva y de influencia de los choferes. La pasividad e incluso aquiescencia de los “choferes profesionales” con los gobiernos neoliberales se colocaba en las antípodas del programa con que el Movimiento Al Socialismo liderado por Evo se había creado y había acumulado fuerzas hasta llegar a la presidencia. El primer gran conflicto social con que Morales inauguró su gobierno fue protagonizado por los transportistas quienes rechazaron una medida tributaria anunciada por el presidente a los pocos meses de asumir éste el gobierno. La virulencia con que impusieron resistencia en el espacio público reproducía la misma práctica combativa con la que durante décadas obtuvieron un conjunto de beneficios. Este hecho bautismal derivó en un acuerdo con el gobierno a partir del cual se iniciaría una alianza estratégica que por momentos pareció desplegarse hacia otro plano de mayor generalidad e incorporación al proyecto político al activarse distintas lógicas de representación política.

En Ecuador, si bien el propio Presidente Correa era consciente del histórico poder de veto que los transportistas habían logrado (en varias caídas presidenciales tuvieron un rol fundamental), el contenido del proyecto de la Revolución Ciudadana (RC) lejos estaba de emparentarse con los objetivos y prácticas de las organizaciones sindicales del transporte que siempre mostraron cierto pragmatismo (oportunista) con los gobiernos neoliberales. Con un fuerte componente estatista que conceptualizaba normativamente la “batalla contra el corporativismo” como condición para recuperar lo político, este proyecto político procuró, declaradamente, blindar la estructura estatal de la influencia de intereses sectoriales que imposibilitan una cultura de la generalidad. En ese sentido, cualquier organización social, grupo de interés o colectivo con intereses incapaces

de trascender su particularidad tendría, pues, vedado un lugar dentro del Estado. Los transportistas se ubicaban bajo esta categoría. Sin embargo, la historia de inestabilidad política y crisis de representación política que había atravesado al Ecuador durante los últimos 10 años había legado ciertas enseñanzas. Cualquier gobierno que procurara restablecer la política como espacio de transformación también debía restituir la perdida legitimidad ciudadana en la política, sobre todo si se trataba de un gobierno que había llegado al poder presidencial sin estructura partidaria ni una robusta legitimidad de origen, como el caso de Rafael Correa y el recién creado movimiento Alianza País (al igual que el caso argentino con la salvedad de que NK asumía el poder con el apoyo del tradicional y poderoso partido político aunque en crisis). El pacto gubernamental inicial con los transportistas, pues, reposaba en esta cuestión pero al mismo tiempo no perdía de vista el norte del proyecto de la RC: recuperar al Estado de su captura corporativa<sup>223</sup>.

En estos tres casos, la construcción de hegemonía, pues, consistió en pugnar porque estas organizaciones sindicales se incorporaran a los proyectos políticos sobre la base de considerar que dispensándoles un “privilegio diferencial” se lograría resolver el problema de la gobernabilidad (muy caro a estos países caracterizados por intensas inestabilidades políticas), legitimidad y acumulación. El kirchnerismo, en su primera etapa, alentó el fortalecimiento de estas organizaciones como parte de su construcción política que lucía débil en los inicios; la Revolución Ciudadana las combatió como parte de su “cruzada” anti-corporativa pero otorgándoles ciertos espacios de contención; y el “evismo” los reconoció, muy a su pesar, como agentes históricos de poder que, como cualquier organización social en Bolivia que expresara dicha capacidad de veto, debía gozar de algún lugar dentro del Estado y el sistema político. Así, las estrategias gubernamentales en pos de alcanzar una construcción hegemónica no se

---

<sup>223</sup> En el Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013 elaborado por el gobierno aparece con elocuencia este componente de su agenda política: “Defender el interés nacional sobre intereses corporativos o particulares, ya sea de actores nacionales o extranjeros, preservando la capacidad decisoria del Estado frente a procesos que comprometan su seguridad integral” (PNBV, 2009: p. 261); “se busca superar la lógica discrecional de respuestas arbitrarias y coyunturales al surgimiento de nuevas problemáticas públicas y a la presión corporativa de ciertos grupos, y así como fortalecer el rol rector de las carteras de Estado” (PNBV, 2009, p. 355).

desplegaron en el vacío sino que lo hicieron en el marco de un contexto que expresó el legado de las luchas previas y los resultados de las intervenciones estatales previas.

## **IX.II. Selectividades del Estado: arquitectura, capacidades y autonomía.**

La reconstrucción del vínculo transportistas-gobierno catapultó la cuestión del Estado como un problema fundamental a ser analizado a partir del ciclo postneoliberal. La indagación en esta particular mediación socio-estatal puso de manifiesto la búsqueda por parte de los gobiernos de desacoplar el poder estatal de determinados intereses y hacer participar a otros de su configuración. Asimismo, este análisis dejó entrever que los rasgos que había asumido la forma Estado durante el neoliberalismo, así como el modo en que se había fraguado el nexo entre transportistas y gobiernos durante las décadas previas, actuaron como selectividades (Jessop, 2016) que se inscribieron en el terreno estatal vigente y que colocaron ciertos obstáculos a los poderes gubernamentales para superar el núcleo duro de la agenda neoliberal y llevar adelante su proyecto político. Sintetizaremos los puntos que mejor ilustran esta cuestión.

El esquema de gobernabilidad desarrollado en los tres países sobre los que se sostuvo el nexo entre los transportistas y los gobiernos exhiben notables similitudes entre sí, lo cual también nos informa acerca de las capacidades materiales estatales con que los gobiernos pudieron enfrentar el ciclo político postneoliberal. La voluminosa política de subsidios que se pudo activar desde el Estado no sólo contuvo las demandas de las organizaciones sindicales (y también de las cámaras empresariales del transporte) sino también se orientó a garantizar y robustecer la legitimidad social de los gobiernos con los sectores populares. Así, el mantenimiento de las tarifas de los pasajes así como de los fletes (de transporte pesado) fueron dos aspectos cruciales que los gobiernos lograron gestionar de modo exitoso.

En Argentina, dicha política no fue inédita sino que constituía un legado de las décadas previas durante las cuales la fuerza progresiva de este sector de la

economía empujó a los gobiernos que se sucedieron desde 1990 en adelante a distribuir recursos. Esta política se había materializado en distintos programas estatales y era considerada una “conquista” por parte de las organizaciones sindicales y empresariales, por lo que su eliminación (más allá de los efectos tarifarios) hubiera activado un conjunto de conflictividades con dicho sector. Las primeras decisiones gubernamentales adoptada por NK para robustecer las capacidades estatales (negociación de la deuda externa, política tributaria a las exportaciones, etc.) favorecieron la entrada de mayor cantidad de recursos financieros con los que hacer frente a distintos campos de política pública. De esta forma, se repotenció la política estatal para inyectar de recursos al sector de transporte.

En los países andinos la nacionalización y creación de empresas públicas así como una fuerte política para aumentar la capacidad recaudatoria del Estado (en Ecuador) redundaron en la entrada de grandes cantidades de recursos con los cuales dinamizar una fluida política hacia los sectores estratégicos de la economía. Si bien con anterioridad a la llegada de los gobiernos postneoliberales también se habían implementado políticas de subsidios (orientados a congelar las tarifas del transporte así como a mejorar la calidad del servicio), la escasa legitimidad de los gobiernos neoliberales no alcanzaron los resultados esperados: los precios de las tarifas del transporte aumentaban unilateralmente por parte de las organizaciones sindicales (que operaban como cooperativas/empresas) a pesar de recibir todo tipo de concesiones como estos subsidios.

La política de subsidios también evidenció una de las “vulnerabilidades estructuradas” del Estado que los gobiernos postneoliberales tuvieron dificultad de sortear. La progresiva inyección de subsidios en el área de transporte sin una concomitante política de planificación en aquella generó un círculo vicioso a través del cual la creciente actividad del sector requería mayor cantidad de recursos y por tanto, una mayor solidez estatal en términos financieros que la presión gremial podía hacer trastabillar. El caso de Ecuador quizás reviste cierta excepcionalidad en la medida en que el gobierno de la RC emprendió una extraordinaria política en materia de infraestructura (construcción de carreteras, integración regional,

renovación y modernización de la flota de transporte de pasajeros) con la cual contuvo la presión de los sindicatos por mayores beneficios. Estas vulnerabilidades se expresaron a cabalidad en el caso argentino, cuando desde 2012 en medio de una situación económica restrictiva el gobierno de CFK decidió reconfigurar la política de subsidios provocando una serie de efectos sobre los gremios de transporte.

Por otro lado, la arquitectura estatal durante los inicios de los gobiernos postneoliberales dejaba entrever el poder que los gremios del transporte habían alcanzado. Por un lado, las políticas de liberalización de la actividad del transporte librado al mecanismo de la oferta y la demanda habían otorgado a los sindicatos la competencia de la definición del precio del pasaje (en los casos de Ecuador y Bolivia), quedando el Estado despojados de sus funciones de regulación de la economía. El advenimiento de los gobiernos de Correa y Morales significó una ruptura. Ambos gobiernos intervinieron en la cuestión a través de impulsar un proceso de descentralización estatal y trasladar las competencias en materia de transporte a las administraciones locales. Esto se plasmó constitucionalmente y constituyó una innovación. Asimismo, fue una estrategia política exitosa en la medida en que dicha descentralización también significó descentralizar el conflicto por los tarifas con los gremios y en todo caso, no sufrir el impacto político de un eventual aumento de precios. Por otro lado, la normativa que regía y regulaba el sector del transporte hasta la llegada de estos gobiernos al poder habilitaba la presencia de estas organizaciones en directorios y comisiones de organismos estatales. Asimismo, las prácticas políticas de los dirigentes sindicales en los tres países habían contribuido a diseñar una cultura institucional que impregnó el terreno estatal. La práctica instalada y legitimada de presionar a los gobernantes para la ocupación de cargos ejecutivos -sobre todos los referidos al transporte- por cuadros sindicales funcionaba con tal destreza e inercia que durante los inicios de los gobiernos postneoliberales dicha cuestión se catapultó como un campo de conflicto. La sentencia de los gremios “Siempre fue así, a nosotros nos corresponde ocupar ese Ministerio” había funcionado tan eficazmente que un leve movimiento político en una dirección contraria generó todo tipo de tensiones que tuvieron que ser compensadas con otras estrategias, como la ampliación de las lógicas de

representación política. El gobierno de la RC, fiel al espíritu descorporativizador de su proyecto político y a su obsesión por erradicar todo vestigio de particularismos al interior del Estado, fue el más enérgico y exitoso en evitar que las estructuras estatales estuvieran controladas por los gremios del transporte. Dicha pretensión le costó las únicas movilizaciones protagonizadas por el transportismo dirigidas especialmente contra el gobierno nacional. Asimismo, logró que el Estado recobrara las funciones de tránsito al hacerse cargo, a través de las universidades públicas, de la gestión de los exámenes y cursos de capacitación para obtener la licencia de conducir que hasta ese momento eran monopolizados por los sindicatos. En este sentido, si se compara con los casos de Bolivia y Argentina podemos sostener que el gobierno de la RC logró conseguir una amplia autonomía estatal aunque aquello no se tradujo en un recorte de lógicas de representación que habilitaban ciertos espacios corporativos.

En Argentina y Bolivia, la matriz socio-política corporativa fue constitutiva de la forma Estado desde los años cuarenta y cincuenta, respectivamente (aunque con sus cortocircuitos) y ha operado como un rasgo estructural al producir una forma determinada de construcción y gestión estatal. La dinámica de los sistemas políticos de estos países es prácticamente imposible (en el sentido radical del término) si las fuerzas sociales (“las que cuentan”) no participan en él de modo directo, es decir, si la construcción de representación política se reduce a su elemento liberal. La figura estatutaria del co-gobierno (y de prácticas como el “cuoteo”) de la Revolución del 52 en Bolivia y la tradición sindical peronista en Argentina (la presión para conformar Ministerios, por ejemplo)<sup>224</sup> son paradigmáticos al respecto. Los mecanismos corporativos modularon las relaciones socio-políticas y la matriz estatal, otorgando esquemas de acción y de estrategias a los actores sindicales. En Bolivia, el gobierno de Evo Morales se hizo eco de dicho mecanismo y los reactivó (con ciertas modificaciones y menores alcances) para vincularse con los transportistas. En Argentina, las organizaciones

---

<sup>224</sup> La tradición sindical de que al menos el 33% de las listas legislativas del peronismo provenga de cuadros sindicales también constituye un mecanismo corporativo pero que responde más a la lógica de representación parlamentaria que no tiene efectos concretos sobre la forma Estado sino más específicamente sobre el sistema partidario.

del transporte quisieron reactualizar la eficaz tradición sindical de “nombrar” ministros y controlar áreas claves como seguridad social. Lo lograron relativamente hasta el año 2012 cuando se adoptó la decisión política de, a través de una renovada y agresiva intervención estatal en el sector, desarticular esos arreglos corporativos enquistados en la matriz estatal. Se pretendió recuperar el sistema de transporte ferroviario, se reorientó la política estatal en materia de subsidios y se eliminaron organismos que estaban capturados por el control gremial. Esta reestructuración de la arquitectura estatal daba cuenta de los inicios de una nueva etapa en el vínculo transportistas-gobiernos que como veremos luego, también se acompañó de un resquebrajamiento del RRP. Recuperar cierto grado de autonomía estatal para llevar adelante una agenda más amplia que no dependa de la presión gremial de estas organizaciones -en un contexto económico poco favorable que requería racionalizar y redireccionar los recursos financieros- era apremiante. En Bolivia, la fuerza del componente corporativo de la matriz estatal – acompañado de un gobierno “de los movimientos sociales” que requería repartir el poder entre las distintas fuerzas que lo habían catapultado a la presidencia- se le impuso con mayor fuerza para ganar en autonomía estatal.

### **IX. III. Regímenes de Representación Política: una radiografía del vínculo transportistas-gobiernos durante el ciclo postneoliberal.**

En esta investigación la construcción de una tipología analítica de cuatro LRP (corporativa, parlamentaria, populista y partidaria) ha contribuido a asir el problema de la RP para los casos que nos ocupa. La activación de estas lógicas que entraron en juego de distinta forma en cada país (algunas con más fluidez que otras) puede verse como una estrategia política activada deliberadamente tanto desde los gobiernos, como de las propias fuerzas que aspiran a obtener RP, aunque también como resultado de las prácticas políticas legadas y arraigadas en determinados campos de acción y en el terreno estatal. Las articulaciones, desplazamientos y tensiones entre estas LRP -según cada caso nacional y según la cambiante correlación de fuerzas en cada uno de ellos- produjeron regímenes de representación política (RRP) (en tanto constructo analítico del investigador) en que determinados espacios, recursos de intercambio, repertorios y principios de



legitimidad cobraron lugar y configuraron el vínculo entre los gobiernos y los transportistas.

En el caso de Argentina, identificamos dos tipos de regímenes de representación política en torno al nexo gobiernos-transportistas a lo largo del período bajo estudio: el primero, entre 2003-2011 y el segundo, entre 2012-2014. Durante el primer año del gobierno kirchnerista cuando se gestó la alianza, que luego mutaría en articulación política, entre los transportistas (bajo la conducción de la CGT liderada por H. Moyano) y el gobierno de NK se activó una LRP corporativa que dominaría por sobre las otras a lo largo del subperíodo a través de la otorgación de espacios de participación institucional al interior de las estructuras estatales e influencia política directa en el gobierno. Esta LRP progresivamente se iría articulando a una LRP parlamentaria (aunque como hemos visto, con sus debilidades y tensiones al interior de la articulación política entre organizaciones, gobierno y partido) y a una LRP populista que se desplegaría a cabalidad a partir de la coyuntura de 2008. Desde este momento, el gobierno, luego de la derrota en uno de los conflictos políticos de mayor envergadura que tuvo que afrontar el kirchnerismo, radicaliza su proyecto político e interpela a distintas fuerzas sociales, especialmente las que nos ocupa esta investigación, para otorgar un activo respaldo. Desde ese momento también entra en juego una LRP de tipo partidaria: primero hacia el interior de la fuerza gobernante y luego, hacia el final de este RRP, por fuera de ella a través de la creación de organizaciones políticas autónomas del Frente para la Victoria. Se puede afirmar entonces que hasta este momento, se construye un RRP ampliado, con una fuerte primacía de la LRP corporativa. 2012 marca un punto de inflexión. De modo progresivo desde el 2011 comienzan a aparecer algunos indicios de debilitamiento de las distintas lógicas, como la clausura de espacios parlamentarios a las organizaciones sindicales y el desplazamiento terminante en 2012 de los cuadros sindicales de los cargos institucionales que controlaban la rectoría de la política pública, en especial, de transporte. Hacia el año 2012 ya pocos resquicios quedan del RRP que se había gestado los años previos y las organizaciones sindicales inician un proceso endógeno y “desde abajo” de radicalización de la LRP partidaria de modo autónomo a la fuerza gobernante. A esto se suma un concomitante agotamiento de

la gestión política de las demandas expresadas por las organizaciones sindicales y de modo consecuente un aumento de la conflictividad social. El resultado: definitivo quiebre del RRP<sup>225</sup> que luego decantaría en la ruptura de la articulación entre las organizaciones sindicales del sector y el gobierno kirchnerista.

En Ecuador también podemos identificar dos regímenes de representación política que predica sobre la mediación socio-política en cuestión. El primero, entre 2007-2011, caracterizado por una débil disposición tanto gubernamental como de los sindicatos de construir representación política, al contrario del caso argentino. Los sindicatos ecuatorianos, replegados en sus objetivos y parcelas sectoriales, inicialmente reprodujeron la inercia de las décadas previas durante las cuales negociaban con los gobiernos neoliberales ciertos beneficios a cambio de “pax social”. El déficit de reconocimiento político, de valoración de identidades sociales y de incorporación a agendas y proyectos políticos no constituía un problema para unos ni para otros. Cuando las concesiones particularistas no aparecían, pues los sindicatos hacían lo que habían aprendido a hacer: bloqueos, movilizaciones y paralización del país. El inicio de la Revolución Ciudadana imprime un giro a este patrón de vinculación. Los primeros años están marcados por la construcción de un esquema de gobernabilidad desprovisto de espacios robustos de participación para las organizaciones sindicales pero que contribuye a mantener la estabilidad política y contener a esta fuerza social. Este esquema se basa en un profundo alcance y dinamismo de políticas y medidas orientadas al sector de transporte que se apoyan progresivamente en dos LRP: una populista, que inscribe ese arsenal de políticas en un registro nacional y popular (reivindica a los transportistas como la “clase del volante”, los más “maltratados” en décadas<sup>226</sup>) y que presenta al Estado como reparador de derechos inculcados<sup>227</sup>; y una

---

<sup>225</sup> Sin embargo, sería erróneo sostener que la representación como tal se disolvió, por dos motivos. A partir de 2013, en el marco de las elecciones legislativas, las organizaciones sindicales encontraron otras plataformas partidarias, como el Frente Renovador, desde donde participar en el Congreso. Por otro lado, porque la dirigencia sindical continuó ejerciendo la representación política de sus bases a través del espacio público, disolviéndose la LRP corporativa en una gramática de acción colectiva de tipo directa.

<sup>226</sup> Palabras del Presidente Correa en el enlace ciudadano del 28 de abril de 2015.

<sup>227</sup> La LRP populista se mantendría durante los dos subperíodos, radicalizándose durante los últimos años e interpelando fuertemente a los dirigentes sindicales. Incluso lo hace aún más a partir de 2015 cuando a mediados del año estalla un conflicto entre el gobierno de Correa y grupos

corporativa aunque no en su expresión integral, como sí será en los casos argentino y boliviano. Los transportistas ecuatorianos no obtienen siquiera un cargo ejecutivo ni institucional pero sí una voluminosa influencia en un vínculo directo con el Presidente. A partir de 2012, año pre-electoral, el aún débil RRP se robustece con la activación de las LRP partidaria y parlamentaria por parte del propio gobierno como estrategia deliberada de asegurarse una victoria en las elecciones y especialmente, mayoría parlamentaria: las organizaciones crean un movimiento político (“CONDUCE”) por fuera de AP pero con su impulso y con el objetivo declarado de apoyar una futura re-elección de Correa. Asimismo, la incorporación de tres dirigentes sindicales a la Asamblea bajo el paraguas partidario de Alianza País aparece como la marca de fuego de este período, inédito y novedoso en el marco de un gobierno que obsesionado con la bandera de la “descorporativización” no ha permitido la representación parlamentaria (mucho menos, corporativa en términos institucionales) de grupos de presión ni organizaciones sociales.

Bolivia se caracteriza por la construcción de un RRP relativamente estable a lo largo del período bajo estudio durante el cual se articularon equilibradamente la LRP corporativa y la parlamentaria con una débil participación de la LRP populista y una nula LRP partidaria. A diferencia de los casos de Argentina y Ecuador, las organizaciones sindicales no procuraron ocupar espacios partidarios dentro del MAS ni en partidos políticos autónomos a éste. Aquí, a diferencia de Argentina y Ecuador, los gremios del transporte no han tenido la iniciativa política de crear una fuerza partidaria sino que sus expectativas de ampliación política, consistentes en obtener más cargos institucionales y recursos económicos así como poder decisional al interior del sistema político vigente, no trascendieron el momento sectorial. Si bien los transportistas argentinos no lograron llevar hasta las últimas consecuencias sus intentos de creación de un movimiento político que traspasara la frontera gremial y de clase para aglutinar a distintos segmentos del campo popular, sí desplegaron un discurso orientado a esos objetivos. En Ecuador, el

---

concentrados de la economía así como clases medias, medias altas, a raíz del Proyecto de Ley de Herencia y de Plusvalía. Los transportistas se movilizaron en defensa del gobierno nacional y expresaron un rotundo apoyo.

movimiento CONDUCE operó de modo satelital a AP, en particular a la figura de Rafael Correa. Los representantes sindicales bolivianos fueron ambivalentes respecto a su posicionamiento en el plano estrictamente político. Su comodidad al interior de un gobierno que les ha ofrecido posibilidades reales, aunque variables, de, al menos, continuar ejerciendo un relativo poder de veto y capacidad de decisión los catapultó como un sector gremial “conservador”.

#### **IX. IV. Articulaciones, desplazamientos y tensiones de la LRP.**

Las distintas LRP que se activaron -ya sea como una estrategia política de los gobiernos o las organizaciones sindicales- se articularon, desplazaron de unas hacia otras o entraron en tensión según las coyunturas de cada país y las opciones abiertas para fuerza social/política. Los primeros grandes conflictos y tensiones que los gobiernos de los tres países tuvieron que enfrentar con los transportistas estuvieron referidos a la matriz corporativa de la que hablamos en las páginas anteriores. La resistencia inicial por parte del poder gubernamental a ceder instancias estatales al control de los sindicatos de transporte fue sintomático de tres aspectos: de la enquistación de mecanismos corporativos al interior del terreno estatal, de la importancia que revestía para el gobierno conservar márgenes de autonomía estatal en la rectoría de la política pública del sector y de la vocación por parte de estas organizaciones sindicales de participar e influir dentro de las estructuras estatales. No obstante las resistencias gubernamentales, en los tres casos una LRP corporativa se activó con fluidez y dinamismo durante todo el período bajo estudio, excepto a partir de 2012 en Argentina.

En el caso argentino, la LRP corporativa adquirió una amplia extensión. Los tres aspectos que definimos para una LRP corporativa (cargos ejecutivos/institucionales, participación directa en la toma de decisiones y nexo directo con el Poder Ejecutivo, aspecto que atravesó también la cuestión parlamentaria) se desarrollaron con una holgura y profundidad más fluida si lo comparamos con el ciclo neoliberal. Durante la etapa postneoliberal, la articulación política transportistas-gobierno se tradujo en la otorgación de importantes cargos ejecutivos a los propios dirigentes del transporte, áreas que controlaban la rectoría

de la política de subsidios y de la seguridad social de los sindicatos. Asimismo, varios programas nacionales como capacitación de choferes se trasladaron a la órbita sindical (a la Federación de Camioneros y a la UTA). En Bolivia, tal fue el alcance que los dirigentes hubieran querido obtener, pero se ubicó a medio camino. Los altos cargos ejecutivos a nivel nacional, así como los organismos de control, en general continuaron revistiendo autonomía respecto al pretendido control de los transportistas. Sólo puestos a nivel departamental y local fueron “entregados” a la dirigencia de la CNCB.

El caso de Ecuador se coloca en las antípodas de Argentina y Bolivia. El gobierno de Correa, logró torcer dos de los acuerdos corporativos de mayor peso y arraigo en la cultura institucional. Para ello, tuvo que desarticular legalmente el dispositivo que permitía que éstos gozaran de la rectoría de la política en materia de transporte y emprender una reforma a la ley de transporte de 1996 que sentenciaba la participación de los gremios en el Directorio del organismo planificador y regulador del transporte. Dicha reforma fue resultado de continuas negociaciones y disputas entre la dirigencia y el propio Presidente. A la victoria gubernamental en este campo le sucedieron otras tendientes a desmonopolizar la competencia de otras facultades (formación de choferes, otorgamiento de licencias) que estaban a cargo de la Federación de Choferes. El desplazamiento de la potencia corporativa en su clave institucional (e institucionalizada) que otrora gozaba el sindicalismo transportista en Ecuador (especialmente, a través del control de áreas estatales) fue subsanada con la activación por parte del gobierno correista de otras lógicas de representación política que ofrecían espacios donde el gobierno creía poder regular mejor el vínculo con este actor social poderoso, que habilitando espacios de gestión estatal y de toma de decisiones.

La activación simultánea de una LRP parlamentaria y partidaria fue elocuente. Ambas fueron impulsadas “desde arriba”. Si bien la voluminosa política hacia el transporte los favorecía con importantes recursos materiales y prerrogativas, lo cual estaba mostrando su eficacia política al contener a los gremios, el gobierno nacional procuró ir más allá del mero ejercicio de gestión política –aunque efectivo y contundente- e incorporarlos a su bloque político para

garantizar próximas victorias electorales, mayoría parlamentaria y ampliar sus bases sociales. Hacia el año 2012, por primera vez en la historia del Ecuador y de modo inédito en un gobierno que se pretende anti-corporativo, los transportistas lograron formarse de las listas legislativas de Alianza País<sup>228</sup> (durante los dos primeros períodos presidenciales no se habilitó esta LRP parlamentaria) y obtuvieron tres escaños. A diferencia de Argentina, esta decisión de Correa hacia el último período presidencial de incluir al transportismo como aliado a su bloque político en su estrategia electoral selló la simbiótica articulación política hasta estos días. Además, estas organizaciones sindicales habían creado recientemente un movimiento/partido político (“CONDUCE”) que podría, aunque era una experiencia reciente, traer serias dificultades para la gobernabilidad y estabilidad política de AP. Esta LRP partidaria pero con escasa autonomía para las organizaciones sindicales

Por lo general, se pudo observar que el dinamismo de la LRP parlamentaria se activó en períodos electorales. En el caso de Argentina, los gremios de transporte siempre procuraron obtener curules dentro del Congreso, fiel a la tradición sindical que mencionamos y lo lograron, aunque menos exitosamente de lo que los sindicatos esperaban hasta el año 2011. El gobierno optó por ceder esos espacios a otras fuerzas (a las recientes organizaciones sociales creadas, como La Cámpora y a sectores dentro del peronismo). Este gesto terminó por expresar las tensiones que se venían incubando entre el kirchnerismo y los transportistas bajo la órbita de la CGT que sellará la ruptura definitiva entre ambos.

En Bolivia, la intención de los transportistas de formar parte del MAS en tanto partido político tampoco fue inédita en lo que respecta tanto a las propias organizaciones como al gobierno de Evo, quien desde un inicio mostró una alta predisposición política para que las fuerzas sociales afines al MAS y las que se mostraban como aliadas participaran de la Asamblea Legislativa Plurinacional, modo de construcción política que remitía a la matriz corporativa histórica. Esta

---

<sup>228</sup> Especialmente del transporte de pasajeros urbano, y no de transporte pesado con los que el gobierno no tuvo un gran acercamiento. Esto fragmentaría el aún ya desarticulado sector transportista que en Ecuador que nunca halló la forma de actuar deliberadamente en bloque, negociando cada organización sindical según modalidad de transporte de modo aislado.

LRP parlamentaria, si bien fue permanente durante el período bajo estudio como en Argentina hasta que se quiebra en 2012, en Bolivia se activó con dinamismo hacia el final del período bajo estudio, y eso respondió a las tensiones políticas internas entre los transportistas y el gobierno quien había tomado ciertas decisiones de política que habían golpeado a este sector<sup>229</sup>. A partir de ese momento, los ocho representantes que obtuvieron los sindicatos de transporte los convirtió en unas de las fuerzas sociales, junto con los cooperativistas mineros, en gozar de este tipo de representación.

El análisis de la dinámica de la LRP parlamentaria hace aflorar dos aspectos transversales: a) el poder decisional efectivo que han logrado los representantes sindicales devenidos en diputados en relación a las expectativas de sus bases sociales (sus representados) y b) el lugar de los intereses sectoriales en el proyecto político gubernamental más amplio. La estrategia buscada por los transportistas de los tres países para influir (también) en la arena parlamentaria tuvo diferentes derivas. En los casos de Bolivia y Ecuador, los transportistas-diputados han logrado influir -acompañados por una dinámica de movilización social en el espacio público por parte de sus bases- en los debates legislativos en torno a cuestiones particulares del sector de transporte, como fue la discusión y aprobación de las leyes de transporte. En ambos casos el contenido de las normativas aprobadas inclinó la balanza hacia los intereses gremiales, especialmente en el caso boliviano. La actuación de los asambleístas del transporte en los países andinos, lejos de orientarse hacia una visión más allá de sus particularismos, se replegó en éstos. En efecto, la participación de estos asambleístas en otros debates ajenos a su agenda sectorial ha sido débil y en algunos casos nula. Sin embargo, el alejamiento de sus bases también es elocuente en ambos casos y esto se debe a que pese a haber logrado conquistas puntuales para sus gremios, los dirigentes también tuvieron que calibrar sus intereses en el marco del proyecto político gubernamental del que los dirigentes comenzaron a formar parte incluso en términos orgánicos como expresaron los propios cuadros

---

<sup>229</sup> El llamado “gasolinazo” en diciembre de 2010; la aprobación de impuestos que afectaban a los transportistas, el proyecto de construir un teleférico en la ciudad de La Paz que minaría el monopolio del transporte público de estos gremios, entre otros.

sindicales. Y especialmente en el caso ecuatoriano, la “hoja de ruta” parlamentaria claramente estipulada por AP y el mismo hecho de haber obtenido mayoría parlamentaria durante el mismo período que los transportistas obtuvieron sus curules, dificultó la capacidad autónoma de los dirigentes de torcer los debates legislativos generales ya que éstos actúan como un bloque por fuera de AP. Podemos afirmar que para ese momento una LRP populista ya había entrado en juego en el nexo transportistas-gobierno que había logrado interpelar fuertemente, sino al movimiento sindical en general, a la dirigencia sindical del transporte lo cual colocaba más dificultades para que la dirigencia pueda imponer dentro del proyecto gubernamental cuestiones sectoriales que en estricto rigor no armonizaban con la orientación y directrices del proyecto más amplio (por ejemplo, demandas para que se aumenten los precios del pasaje).

Esta tensión entre la representación de tipo descriptiva (en los términos de Pitkin) y el hecho de pertenecer a un programa político más amplio se evidenció nítidamente en conflictos socio-políticos nacionales en los que se exhortó a la dirigencia nacional del transportismo (o si no fue un pedido explícito, eso esperaba de ellos el poder gubernamental) a movilizar a sus bases en apoyo al gobierno o al menos evitar que no lo hicieran en contra. El “gasolinazo” en Bolivia en 2010, conflicto que directamente afectaba a los transportistas denotó esta tensión política de la actuación de los dirigentes sindicales. En estos casos, la disciplina partidaria fue solicitada y el alejamiento con las bases y las nuevas dirigencias que emergieron también, lo cual se expresó en el aumento de conflictividad social a través de paros y bloqueos. No obstante, en el caso boliviano la dimensión conflictiva debe relativizarse como factor explicativo de una supuesta crisis de representación sindical porque, como documentamos, la sociedad boliviana, y el sector de transporte en particular, siempre exhibió altos niveles de capacidad conflictiva.

La autonomización de la dirigencia sindical de sus bases sociales, sobre todo en los países andinos, fue evidente y colocó dilemas a su campo de acción estratégica. Estos dilemas, lejos de responder al caso específico que nos ocupa, es característico de cualquier ejercicio de representación política. La representación



de intereses sectoriales a través de representantes directos en la arena parlamentaria no necesariamente fluyó tal como éstos habían esperado. La tensión entre formar parte de una organización sindical, con intereses gremiales concretos y con mandatos claros por parte de las bases sociales, y al mismo tiempo formar parte de un proyecto político más amplio reviste dilemas para la acción política que difícilmente lograron ser superados por los dirigentes gremiales. Incluso podríamos sostener que son inherentes a toda lógica y dinámica de representación política. El ejercicio de la representación, lejos de traducir de modo lineal los intereses y demandas enunciadas en un espacio (el gremial), modifica la intensidad de su expresión así como la naturaleza de aquellos cuando otros espacios asumen el lugar de enunciación.

En los países andinos, la activación de la LRP parlamentaria entró en tensión con un aspecto de la LRP corporativa: los dirigentes sindicales que han ejercido simultáneamente su rol de diputado han visto menguada su capacidad de influencia directa y personal con el propio Presidente que en ambos casos había sido vigorosa hasta que asumieron la banca de diputados. La cesión de espacios parlamentarios a estas organizaciones sindicales habría suplido la necesidad de contenerlas a través de exacerbar el vínculo “cara a cara” entre el Presidente y los dirigentes sindicales.

El caso argentino fue diametralmente opuesto. El nexo directo entre el Presidente NK y Moyano, el máximo dirigente de los transportistas-camioneros y de la por entonces CGT oficial, se robusteció a lo largo del tiempo hasta el fallecimiento de aquél quien era el mentor y sostén de dicha articulación. Además, en el país conosureño no se produjo este distanciamiento entre la dirigencia gremial y las bases (sólo en algunos momentos con los trabajadores organizados en la UTA) pese a que los diputados provenientes del transporte no tuvieron una gran capacidad para imponer dentro del Congreso una agenda sectorial autónoma y su margen de acción siempre estuvo subsumida a la agenda gremial más amplia de la CGT e incluso hasta el año 2011 a la del gobierno nacional. El hecho de que hasta ese momento no se hayan propuesto proyectos de ley para reformar “el mínimo no imponible” -clásica demanda de estas organizaciones sindicales- o proyectos de ley

federal del transporte es sintomático al respecto. Se podría pensar que la fuerza que simultáneamente consiguieron tanto la LRP corporativa como la LRP populista en Argentina, así como un ejercicio de gestión política robusto para atender las demandas sectoriales (paritarias, aumentos salariales, apoyo en conflictos por encuadramiento sindical, etc.) evitó un eventual distanciamiento entre las bases y la dirigencia gremial.

#### **IX. V. Agenda de investigación a futuro.**

Esta tesis ofreció algunos elementos para contribuir al estudio del Estado y la representación política en América Latina desde una perspectiva comparativa a partir de estudiar el nexo configurado entre el sindicalismo (las organizaciones del transporte) y los gobiernos postneoliberales. Ante la vacancia de este tema en las investigaciones en ciencias sociales, especialmente la sociología política, este trabajo procuró aportar en este sentido. Algunas líneas de investigación parecieran emerger para abordar en futuros de trabajo de investigación. En lo fundamental, identificamos tres:

1. Profundizar en el concepto de “régimen de representación política” propuesto en esta investigación para afinar la noción. Esto puede abordarse en dos direcciones. Por un lado, realizar estudios que indaguen en la construcción de regímenes de representación política (que involucren a estos actores sociales ya abordados o a distintas fuerzas sociales) asociados a dinámicas y gramáticas de acción colectiva. ¿Es posible hallar patrones regulares donde determinada gramática de acción pueda derivar en la conformación de un determinado tipo de RRP? ¿Qué tipo de articulaciones o desplazamientos existen entre las gramáticas de acción colectiva dominantes en un tiempo y espacio determinados y la construcción de RRP? En ese sentido, sería fructífero poder imbricar la perspectiva de la acción colectiva con un enfoque desde el Estado y la participación política.
2. Esta investigación proporcionó algunos elementos para aportar a los debates en torno a la actuación y participación política de organizaciones sociales que

pretenden ocupar distintos espacios políticos. En este sentido, aportó a las discusiones que plantean la cuestión de forma dicotómica entre movilización social e institucionalización y su deriva en la noción de cooptación como posible efecto de ésta. Sin embargo, este trabajo puso de manifiesto que dicha forma binaria de plantear la cuestión entraña problemas para comprender a cabalidad la acción colectiva, sus horizontes políticos y su vínculo con el sistema político y que es necesario continuar realizando investigaciones empíricas que aporten elementos concretos, incluso en un registro descriptivo, para superar dicho planteamiento. Asimismo, las perspectivas desde la categoría de populismo que han concluido que en el marco de las experiencias políticas postneoliberales, como las indagadas en este trabajo, se ha prescindido de la activación de mecanismos y espacios de mediación socio-política -especialmente aquellos clásicos de los circuitos de la democracia representativa- requieren ser revisados a la luz del estudio de otros casos específicos. Esto permitiría afinar y precisar la noción tan aludida de populismo de forma tal que pueda iluminar aspectos que de esta forma parecieran quedar invisibilizados de los vigentes o recientes procesos políticos.

3. La cuestión del Estado durante el ciclo postneoliberal aún peca de un análisis deficitario. A pesar de que el postneoliberalismo se ha asociado, como vimos a lo largo de la tesis, a la idea de recuperación de las capacidades estatales, de un “retorno de Estado”, de un “empoderamiento estatal”, las investigaciones académicas a propósito del modo en que el Estado regresó y el alcance que obtuvo su énfasis superador del neoliberalismo, siguen siendo escasas. Esta investigación procuró iluminar una parcela de este campo de estudio a través de indagar en el modo en que la representación política de una fuerza social particular cuajó desde el terreno estatal y de este modo, expresó la potencia y vulnerabilidades del Estado para calibrar intereses particulares en el marco de proyectos políticos que procuraron terciar en la tensión particularismo-universalismo a favor de éste. En la academia, en general, se ha sentenciado la cuestión de la autonomía estatal como un dato pero éste no ha sido respaldado por investigaciones empíricas puntuales, salvo por supuesto algunas excepciones, que puedan aportar específicamente al modo en que el Estado,

como terreno estratégicamente selectivo, generador de estrategias y producto de éste, produjo determinados patrones de relacionamiento social al mismo tiempo que se vio condicionado por la fuerza de los vínculos históricamente estructurados. El desafío, entonces, queda pendiente.

## BIBLIOGRAFÍA

Aboy Carlés, G. (2005). "Populismo y Democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación". *Estudios Sociales*, vol. 28, pp. 125-149.

Aboy Carlés, G. (2014). "El declive del kirchnerismo y las mutaciones del peronismo". *Nueva Sociedad*, número 249, pp. 4-15.

Acosta, A. (2010). *Análisis de coyuntura: una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*. Quito, Flacso - Sede Ecuador: FES - IDIS.

Acosta, A. (2014). "A modo de prólogo. La difícil construcción de otro Estado". Radhuber, I. *Recursos naturales y finanzas públicas. La base material del Estado plurinacional de Bolivia*. La Paz, Plural.

Albó, X. (2008). "25 años de democracia, participación campesino indígena y cambios reales en la sociedad". *25 años construyendo democracia. Vicepresidencia de la República*. La Paz, Editorial MAVA.

Alcántara Sáez, M. (1997). "Las tipologías y funciones de los partidos políticos". *Curso de partidos políticos*. Madrid, Akal Ediciones.

\_\_\_\_\_ (2008). La escalada de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 217, 72-85.

Alegre, P. (2008). "Los 'giros' a la izquierda en el Cono Sur: gobiernos progresistas y alternativas de desarrollo en perspectiva comparada". *Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.

Alemán Vargas, L. V. (2009). "Empresarios al volante. La producción del servicio de transporte público en la ciudad de La Paz - Bolivia, el caso del grupo "hito 45" del sindicato mixto de transportes "litoral". *Revista Transporte y Territorio*, número 1, pp. 144-170.

Almeida, P. y Johnston, H. (2006). *Latin American Social Movements: Globalization, Democratization and Transnational Networks*. Lanham, Rowman and Littlefield.

Agosta, R. (2010). "El sector del transporte en Argentina". Ponencia presentada en el *Seminario de Transporte y Cambio Climático en la Argentina*. Universidad de San Martín.

<http://www.biblioises.com.ar/Contenido/300/380/transporte%20en%20Argenti>

[na.pdf](#)

Andrade, P. (2005). "Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política". *Oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas internaciones*, número 11, pp. 167-190.

Anigstein, C. (2014). "Lo nacional popular y el sindicalismo peronista en los gobiernos kirchneristas". *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4721/ev.4721.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4721/ev.4721.pdf)

Antón, G., Cresto, J., Rebón, J., Salgado, R. (2011). "Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina". Julián Rebón y Massimo Modonesi (comp.). *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI* Buenos Aires, CLACSO, Prometeo.

Arce Catacora, L. A. (2015). *El modelo económico-social comunitario-productivo de Bolivia*. La Paz, UMSA.

Arditi, B. (2005). "El devenir-otro de la política: Un archipiélago post-liberal". Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Editorial Anthropos.

\_\_\_\_\_ (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisino*, 45, pp. 232-246.

\_\_\_\_\_ (2015). "El pueblo como representación y como evento". De la Torre, C. *The Promise and Perils of Populism. Global Perspectives*, Lexington, KY, University of Kentucky Press.

Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) (2014). "Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte". <http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/Infosubtransporte.pdf>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2007). "Transporte sin control, usuarios indefensos". *Informe sobre la Comisión Nacional de Regulación del Transporte*. <http://acij.org.ar/informe-diagnostico-sobre-la-comision-nacional-de-regulacion-del-transporte/>

Atzeni, M. y Ghigliani, P. (2008). "Nature and limits of trade unions mobilisations in contemporary Argentina". *Labour Again*.

<http://www.iisg.nl/labouragain/documents/atzeni-ghigliani.pdf>

Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires. CLACSO, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>

Azpiazu, D., Basualdo, F. y Manzanelli, P. (2009). "El mercado postal en la Argentina del monopolio estatal a la desregulación y privatización del correo oficial. Transformaciones institucionales y normativas. Impactos sobre el mercado de trabajo y las organizaciones sindicales". *Documento de Trabajo*. FLACSO, Argentina, CTA y Universal Post Union, Argentina.

Barattini, M. (2016). "¿Modelos sindicales en disputa? La cuestión de la legalidad y la representación en las experiencias sindicales de las últimas dos décadas en Argentina y Brasil". Cuda, Emilce. *Nuevos estilos sindicales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

Barbero, J., Castro, L., Abad, J. y Szenkman, P. (2011). "Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario". *Documento de Trabajo*, número 79, CIPEC, Programa de integración global y desarrollo productivo, Área de Desarrollo Económico.

Barrera, A. (2002). "El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político". *Nueva Sociedad*, número 182, pp. 90-105.

Barreiros, K., Kouwenaar, A., Teekens, R., Vos, B. (1988). *Ecuador: teoría y diseño de las políticas para la satisfacción de las necesidades básicas*. Instituto de Estudios Sociales.

Barrios, F. X. (2003). "Autonomías departamentales y municipales". *Opiniones y Análisis*. Número 73, La Paz, pp. 41-80.

Barros, S. (2006). "Contaminación hegemónica y subordinación discursiva. Una aproximación a la protesta rural desde la teoría de la hegemonía". *El campo en la ruta: Enfoques teóricos y metodológicos sobre la protesta social rural en Córdoba*, Scribano, Adrián. Córdoba: Universidad Nacional de Villa María.

Barrow, C. (1993) *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist*. Madison: University of Wisconsin Press.

Basualdo, E. (2002). "Entre la dolarización y la devaluación: la crisis de la convertibilidad en Argentina". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, número 13, pp.

Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina contemporánea*. Atuel, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2014). "Momentums, demos y baremos: Lo popular en los análisis del populismo latinoamericano". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19, 2, pp. 315-344.

Beasley-Murray, J., Cameron, M. y Hershberg, E. (2010). "Latin America's left turns: a tour d'horizon". Cameron y Hershberg. *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Bebbington, A. (1997). "New states, new NGOs? crises and transitions among rural development NGOs in the Andean región". *World Development*, Volume 25, Issue 11, pp. 755-1765.

Benes, E. y Fernández Milmanda, B. (2012). " El nuevo liderazgo sindical en la Argentina postneoliberal: el caso del gremio de camioneros". *Desarrollo Económico*, Vol. 52, número 205, pp. 31-62.

Bensusán, G. y Subiñas, M. (2014). "Representación e intermediación en el ámbito del trabajo: actores, recursos y estrategias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*, Nueva Época, Año LIX, núm. 220, pp. 55-80.

Biglieri, P. (2013). "Emancipaciones. Acerca de la aprobación de la ley del matrimonio igualitario en Argentina". *Íconos*, número 46, pp. 145-160.

Bobbio, N. (1997). *Derecha e izquierda, razones y significados de una distinción política*. España, Gráfica Internacional.

Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina. 1989-2001*. Buenos Aires, Prometeo.

Bonnet, A. (2011). "Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero?". En Bonnet, A. (comp.). *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*, Buenos Aires, Peña Lillo, Continente.

Bonnet, A. y Piva, A. (2010). *El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001. VI Jornadas de Sociología de la UNLP*.



Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

\_\_\_\_\_ (2013) "El estado en el kirchnerismo. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001". Grigera, Juan (comp.). *La postconvertibilidad a debate*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Borón, A. (2008). "Néstor Kirchner y las desventuras del 'centro-izquierda' en Argentina. *Bajo el volcán*, Núm. 12, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: pp. 29-46.

Boschi, R. y Gaitán, F. (2008). "Legados, política y consenso desarrollista". *Nueva Sociedad*, número 224, pp. 33-46.

Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis*. Moreno, UNM Editora.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. In: Bresser-Pereira, L. C; Spink, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

\_\_\_\_\_ (2007). "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". *Revista Nueva Sociedad*, N°210: pp. 110-125.

Bretón, V., García, F. y Roca, A. (1999). *Los límites del desarrollo. Modelos "rotos" y modelos por "construir" en América Latina y África*. Icaria Editorial, Barcelona.

Bringel, B. y Falero, A. (2016). "Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones". *Caderno CRH*, vol. 29, pp. 27-45.

Buendía, L., Mateo, J.P, Medialdea, B., Molero, R., Paz, M.J, Rendón, J. Sanabria, A., Sánchez, E.. y Santana, R. (2013). *¿Alternativas al neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. Fondo de Cultura Económica, México.

Burbano de Lara, F. (2010). "La ciudadanía en la 'revolución ciudadana'. Tensiones y contradicciones del proceso ecuatoriano. Cheresky, I. (comp.). *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO, Manantial.

Cabezas, M. (2007). "Caracterización del «ciclo rebelde» 2000-2005". Pablo Iglesias y Jesús Espasandín. *Bolivia en movimiento. Acción colectiva y poder político*. España, El viejo topo.

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México, Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.

Camou, A. y Castro, J. E. (1997). *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*. México. Triana.

Campione, D. y Rajland, B. (2006). "Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante". Caetano, G. *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

Canaviri, R. (2010). "Las nuevas élites emergentes del transporte pesado". La Época, s/p. <http://www.la-epoca.com.bo/index.php?opt=front&mod=detalle&id=4598>

Cansino, C. (1995). "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina". *Nueva Sociedad*, número 139, pp. 51-58.

Carbonell, M. (2005). *Democracia y representación, un debate contemporáneo*. México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Castañeda, J. (2006). "Latin America's Left Turn". *Foreign Affairs* 85 (3), 28-43.

Castellani, A. y Gaggero, A. (2011). "Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa". En Pucciarelli, Alfredo. *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Castillo Gallado, M. (2012). "La economía de la coca: La dimensión silenciada de la dependencia". Ana Gabriela Contreras García. *Las Relaciones Internacionales de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. CLACSO.

Castro, L. y Szenkman, P. (2012). "El ABC de los subsidios al transporte". Documento de Políticas Públicas. Área de Desarrollo Económico. *Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo, CIPPEC*. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/102+DPP+IGyDP,%20El+ABC+de+los+subsidios+al+transporte,%20Castro+y+Szenkman,%202012.pdf/8b9e9433-2716-455b-bc59-26f8cde419d3>

Cavarozzi, M., (1996) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Ceceña, A. E. (2011). "Postneoliberalismo o cambio civilizatorio". Dos Santos T. (ed). *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales. Proyecto Repensar América Latina*, Vol. 3. . Montevideo, UNESCO / FLACSO.

Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (2007) (CTT). *El Transporte Automotor de Cargas en la Argentina*. Buenos Aires. UTN, edUTecNe.

Chauvin, J. P. (2006). *Conflictos y gobierno local. El caso del transporte urbano en Quito*. Tesis de Maestría. Quito, FLACSO.

Chávez, D. y Goldfrank, B. (2004). *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona, Icaria.

Chena, P. I. y Panigo, D. T (2012). "Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad". En Panigo, Demian y otros. *Ensayos en honor de Marcelo Diamand*. Buenos Aires CEIL-PIETTE-CONICET, Universidad Nacional de Moreno, Miño y Dávila editores.

Cheresky, I. (2007). "Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política". *Nueva Sociedad*, 193, pp. 4-16.

Cheresky, I. (2008). *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires, Ediciones Manantial, Clacso.

Cheresky, I. (2009). "¿El fin de un ciclo político?". *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Cheresky, I. (comp.) Buenos Aires, Homo Sapiens.

\_\_\_\_\_(2010) "Representación institucional y autorrepresentación ciudadana en la Argentina democrática". En *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI* Cheresky, Isidoro (comp.), Buenos Aires, Ed. Manantial, Clacso.

Clark, T. D. (2012). "Putting the Horse Before the Cart: Neoliberalism and Post-Neoliberalism in Chile". Paper presented at the *Annual Conference of the Canadian Political Science Association (CPSA)*, University of Alberta, June 12-15.

Cleary, M. (2006) "Explaining the left's resurgence". *Journal of Democracy*, pp. 35-49.

Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Collier, D. y Berins Collier, R. (1998). ¿Quién hace qué, a quién y cómo? Hacia un análisis comparativo del corporativismo latinoamericano. Lanzaro (1998). *El fin del siglo del corporativismo*, Caracas, Nueva Sociedad.

Colom González, F. (1993). "Actores colectivos y modelos de conflicto en el Estado de Bienestar". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 63, pp. 99-122.

Conaghan, Catherine M y Malloy James (1994). *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Corral, Damián y Wyczykier, Gabriela (2014). "La disputa sociopolitical del excedente: un estudio sobre el Estado y las organizaciones corporativas del trabajo en torno al Impuesto a las Ganancias." VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Corsiglia, L. (2014). Estado, discursos en disputa y hegemonías latinoamericanas. Un recorrido a través de la bibliografía regional. *Cuestiones de Sociología*, nº 11, 2014, s/p.

Cortés, M. (2012). "El Leviatán criollo. Elementos para el análisis de la especificidad del Estado en América Latina". Thwaites Rey, M. (comp.). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Buenos Aires, Clacso.

Crabtree, J. y Chaplin, A. (2013). *Bolivia: procesos de cambio*. La Paz, PIEB.

Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.

Dahl, R. (1964). *Who governs?: democracy and power in an American City*. New York, Yale University.

Dávila Loor, J. (1995). *El FUT. Trayectoria y perspectivas*. Centro para el Desarrollo Social. Quito.

De la Garza Toledo, E. (1983). "El método del concreto-abstracto-concreto". *Cuadernos de Teoría y Sociedad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana,

Unidad Iztapalapa.

De la Torre, C. (2008). "Populismo, ciudadanía y Estado de derecho". En De la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito, Flacso-Ecuador.

\_\_\_\_\_ (2009). "Populismo radical y democracia en los Andes". *Journal of Democracy en Español*, Vol 1. Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

\_\_\_\_\_ (2013). "El tecnopopulismo de Rafael Correa ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?". *Latin American Research Review*. Pp. 24-43.

De Riz, L. (2008). "Argentina, una vez más en la encrucijada". *Temas y Debates*, número 16: pp. 9-27.

De Freijo, E. (1997). "Sistema orgánico de transporte-tránsito para el AMBA". *Estrategias para el transporte en el AMBA*. Buenos Aires, Fundación Benito Roggio, p. 115-153.

De Sousa Santos, B. (2001). "Los nuevos movimientos sociales". En OSAL, pp. 177-188.

\_\_\_\_\_ (2004). "Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva". De Sousa Santos, B. (coordinador), *Democratizar la democracia*, México, FCE.

Deheza, G. I. (2008). "Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales". *Revista de Ciencia Política*, número 1, pp. 61-79.

\_\_\_\_\_ (2012). "Bolivia 2011: gobernando con el conflicto". *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, pp. 31-48.

Delfino, E. y Martín, M. (2008). *El hombre del camión. Hugo Moyano. La historia secreta del sindicalista más poderoso de la Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.

Diana Menéndez, N. (2009). "Aproximaciones teóricas en torno a la representación sindical". *Gaceta Laboral*; vol. 15, p. 32 – 58.

Do Alto, H. (2007). "El MAS-IPSP boliviano, entre la protesta callejera y la política institucional". Monasterios, K., Stefanoni, P. y Do Alto, H. *Reinventando la nación en Bolivia*. Clacso, Plural. La Paz.

Downs, A. (1992). "Teoría económica de la acción política". Albert Battle (ed). *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

Duverger, M. (1992). *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Ellner, S. (2012). "The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments". *Latin America Perspectives*, Issue 182, Vol. 39 No. 1, January, pp. 96-114.

Errejón, I. (2012). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Escobar, A. (2010). "Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development?" En *Cultural Studies*, pp. 1-65.

Espinosa García, O. (1998). "El sistema de Transporte Público de la Metrópoli de La Paz". *UMSA – ITVC*, Documento de Trabajo, N° 98, La Paz – Bolivia.

Etchemendy, S. (2011). "El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011). En *La política en tiempos de los Kirchner*. Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (comp.) Buenos Aires: Eudeba.

\_\_\_\_\_ (2011a). "La Regulación del ingreso mínimo: El Consejo del Salario mínimo, vital y móvil y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario. *El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003- 2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. Organización Internacional del Trabajo

Etchemendy, S. y Collier, R. (2012). "Golpeados pero de Pie: Resurgimiento Sindical y Neocorporativismo Segmentado en Argentina (2003-2007)", *POSTData*, p. 145-192.

Evans, P. (1996). "El estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*, número 140, pp. 529-562.

Féliz, Mariano (2011). Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica. En *Revista Astrolabio*, pp. 238-265.

Féliz, M. y López, E. (2010). "La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista: Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina". *Revista Herramienta*, En línea.

Ferrari, M. (2008). "El peronismo en la historia reciente. Algunas interpretaciones". *Revista Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*. N° 10, pp. 63-83.

Ferrer, N. (2005) *El MTA y la resistencia al neoliberalismo en los '90*. Buenos Aires. Dos orillas.

Ferrero, J. P. (2016). "Post-neoliberal protest in Latin America as a struggle over the name of 'the people". *Journal of Political Ideologies*, DOI: 10.1080/13569317.2016.1255466

Figueroa, O. (1986). *Transporte urbano y conflictos sociales en Quito*. Centro de Investigaciones CIUDAD, Vol. 11, Quito, CIUDAD.

Figueroa, O. (2005). "Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina". *Revista Eure* (Vol. XXXI, Nº 94), pp. 41-53.

Flax, J. (2011). "El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner". *Diálogo político*, número 2, pp. 175-201.

Flyvbjerg, B. (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research." *Qualitative Inquiry* 12, número 2, 219-245.

Fornillo, B. (2009). "Proletariado minero, nacionalización económica y el reposicionamiento actual de la Central Obrera Boliviana". *Polis*, número 24, pp. 77-93.

Freidenberg, F. (2010). "Los actores políticos de la representación convencional: los partidos políticos". *Selected Works*. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

\_\_\_\_\_. (2011). "Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina". *Selected Works*. Lasa Forum. Pp. 9-11.

\_\_\_\_\_. (2015). "¡En tierra de caciques! Liderazgos populistas y democracia en Ecuador. En: *Revista Opera*, Número 16, pp. 99-130.

French, J. (2009), "Understanding the Politics of Latin America's Plural Lefts (Chavez/Lula): social democracy, populism and convergence on the path to a post-neoliberal world. *Third World Quarterly*, Taylor & Francis.

Galafassi, G. (2002). "Argentina on fire: people's rebellion facing the deep crisis of the neoliberal market economy". *Democracy & Nature*, número 2, pp. 331-335.

Galindo, M. (2006). "Descentralización en perspectiva comparada. Camargo, R y Camargo, M. *Descentralización y autonomías. Siguiendo la Constituyente*. La Paz, FES-ILDIS.

García Cotarelo, R. (1985). *Los partidos políticos*. Madrid, Sistemas.

García Linera, A. (2001). "Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia". Álvaro García Linera, Felipe Quispe, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada y Luis Tapia. *Tiempos de rebelión*, La Paz, Comuna y Muela del Diablo.

\_\_\_\_\_ (2004). *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz, Plural.

\_\_\_\_\_ (2006). "El 'capitalismo andino-amazónico'". *Le Monde Diplomatique*. <http://www.lemondediplomatique.cl/El-capitalismo-andino-amazonico.html>

\_\_\_\_\_ (2007). "Evo simboliza el quiebre de un imaginario restringido a la subalternidad de los indígenas". *OSAL*, Número 22, CLACSO, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2009). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá, Clacso y Siglo del Hombre Editores.

\_\_\_\_\_ (2010). "El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación". En García Linera, Prada, Tapia y Vega. *El Estado. Campo de lucha*. Muela del diablo-Clacso, La Paz.

\_\_\_\_\_ (2011). *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del proceso de cambio* La Paz., Vicepresidencia del Estado Plurinacional,

García Linera, A., Prada, R., Tapia, L. y Vega Camacho, O. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. La Paz, Muela del diablo-Clacso.

García Yapur, F., García Orellana, L., Soliz Romero, M. (2014). *MAS legalmente, IPSP legítimamente. Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia*, La Paz. PIEB.

Gargarella, R. y Courtis, Ch. (2009). "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes". *CEPAL*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Garretón, M. A. (2002). "La transformación de la acción colectiva en América Latina". *Revista de la CEPAL* N° 76, Santiago de Chile.

Garretón, M. A. (2006). "Modelos y liderazgos en América Latina". *Nueva Sociedad*, Número 205, pp. 103-113.

Garzón Rogé, M. (2009). "La construcción imaginaria de los límites políticos a



través de las personas gramaticales y los enunciados polifónicos: el caso del discurso de Néstor Kirchner". *Revista Anclajes*, Número 13: pp. 91-113.

Gerring, J. (2004). "What Is a Case Study and What Is It Good For?" *American Political Science Review*, Número 2, pp. 341-354.

Gianpaolo, B. (2003). "Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre". Fung, A. y Wright, E. O. (editores). *Democracia en Profundidad, The Real Utopias Project*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 89-138.

Giarraca, N. y Miguel, T. (coord.) (2011). *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires, Editorial Antropofagia.

Godio, J. (2001). *El movimiento obrero argentino (1955- 1990): Venturas y desventuras de la columna vertebral hasta el menemismo*. Buenos Aires. Legasa.

Goldfrank, B. (2011). "Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?". *Iconos*, Número 40, pp. 41-55.

Gómez, M. (2009). "Un modelo de análisis para entender las transformaciones del sindicalismo durante los '90 en la Argentina". *Revista Conflicto Social*, Año 2, N° 2, pp. 98-135.

González, H. (s/a). La guerra de los cuatro reales. *Archivo Metropolitano de Historia de Quito*. Disponible en: <http://archivoqhistorico.quito.gob.ec/index.php/publicaciones/investigaciones/30-la-guerra-de-los-cuatro-reales>

González Casanova, P. (1990). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo Veintiuno, México.

Gordillo, M. (2013). "Representación y autonomía sindical: algunos dilemas de la última reconstrucción democrática". *Anuario IEHS, Instituto de Estudios histórico sociales*, número 28, pp. 295-311.

Gramsci, A. (1975). "Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerza". *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, México, Juan Pablo Editores.

Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio.

Gray Molina, G. (2003). *Crecimiento de Base Ancha: Entre la Espada y la Pared. Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, número 15, pp. 95-101.

\_\_\_\_\_ (2010). "The challenge of progressive change under Evo Morales". Weyland, K., Madrid, R. y Hunter, W. *Leftist governments in Latin America*. Cambridge University Press, New York.

Grugel, J. (2009). "‘Basta de realidades, queremos promesas’. Democracy after the Washington Consensus. Grugel y Riggirozzi. *Governance after Neoliberalism in Latin America*, New York: Palgrave Macmillan.

\_\_\_\_\_ (2012). "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis". *Development and Change*, 1, International Institute of Social Studies, pp. 1-21.

Grugel, J. y Riggirozzi, P. (2009). "The end of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America. Grugel, J. y Riggirozzi, P. (ed.). *Governance after Neoliberalism in Latin America*, New York: Palgrave Macmillan.

Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el Nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP y CLAES, Quito, pp-187-225.

\_\_\_\_\_ (2010). "Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas. *Ecuador Debate*, pp. 61-81.

Guillén, D. y Monsiváis Carrillo, A. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. El colegio de la frontera norte, Tijuana.

Gutiérrez, A. (1993). Los subsidios indirectos al autotransporte público de pasajeros en el Área Metropolitana de Bs. As. *I Jornadas Platenses de Geografía. Universidad Nacional de La Plata*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Depto. De Geografía. La Plata, p. 53/73.

Hammar, B. (2012). "Representación, orden y contingencia". *Revista SAAP*, Vol. 6, Nº 2, pp. 413-430.

Harari, R. (2010). "Modelo productivo y modelo sindical en Ecuador". *Ecuador Debate*, número 81, pp. 153-168.

Hayward, C. (2006). "Making interest: on representation and democratic legitimacy". Shapiro, I., Stokes, S., Wood, E., Kirshner, A. (2009). *Political representation*. Cambridge, Cambridge University Press.

Hermet, G. (2003). "El Populismo como concepto". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm. 1 pp. 5-18.

Herrera, G. (2015). "Situación, estrategia y contexto de los sindicatos en el Ecuador". *Documentos de Trabajo CLACSO-UMET "Nuevos modelos sindicales en América Latina y el Caribe"*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150407122930/VFSindicatosEcuador.pdf>.

Hirsch, J. (1979). "Elementos para una teoría materialista del Estado". En *Críticas de la Economía Política*, Edición latinoamericana, núm. 12/13, México, El Caballito, pp. 3-75.

\_\_\_\_\_ (2001). *¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del Estado capitalista. El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*. Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Hirsch, J. y Ávalos, T. (2007). *La política del capital*, México, UAM.

Ianni, O. (1975). *La formación del Estado populista en América Latina*. México: Serie Popular.

Iazzetta, O. (2007). "Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años noventa sobre la democracia". Emiliozzi, S. - Pecheny, M. - Unzué, M. (comp.). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

Ibarra, H. (2007). "Los estudios sobre la historia de la clase trabajadora en el Ecuador". *Ecuador Debate*, número 72, Quito, pp. 61-80.

Ibarra, H. (2009). "Diálogo sobre coyuntura: tensiones y conflictos en la gestión gubernamental". *Ecuador Debate*, N° 81, Quito, CAAP: pp. 7-24.

Imaña Romero, H. F. (2006). *Entre fortalezas y debilidades. Resultados obtenidos por el transporte sindicalizado paceño como grupo de presión ante las autoridades municipales de la ciudad de La Paz entre Agosto 2001 y Agosto 2003*. Tesis. La Paz. UNSAM.

Jessop, B. (1978). "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy".

Schmitter and Lehmbruch (ed). *Trends toward Corporatist Intermediation*, pp. 185-212.

\_\_\_\_\_ (1982). *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*. Martin Robertson & Company Ltd. 108, Oxford.

\_\_\_\_\_ (1983). "Acumulación, estado y proyectos hegemónicos". *Kapitalistate*, s/p.

\_\_\_\_\_ (1990). *State theory: putting capitalist states in their place*. Pennsylvania. University Park.

\_\_\_\_\_ (2006). "¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. 7-44.

\_\_\_\_\_ (2007). "Dialogue of the deaf: reflections on the Poulantzas-Miliband debate". P. Wetherly, C.W. Barrow, and P. Burnham (ed). *Class, Power and the State in Capitalist Society*. Essays on Ralph Miliband, Basingstoke, Palgrave.

\_\_\_\_\_ (2014). "El Estado y el poder". *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Año 19, año 66, pp. 137-152.

\_\_\_\_\_ (2016). *The State: past, present and future*. Cambridge and Malden, Polity Press.

Jessop, B. y Ngai-Ling, S. (2006). *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in their Place*, Cheltenham, Edward Elgar.

Kitzberger, P. (2010). "Giro a la izquierda, populismo y activismo gubernamental en la esfera pública mediática en América Latina". Sorj, B. (comp.). *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al reality show*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Kogan, J. (2004). *Bolivia: análisis del sector transporte. Serie informes sectoriales. Infraestructura, 2*, Caracas: CAF.

Kohl, B. y Farthing, L. (2007). *Bumerán boliviano: Hegemonía Neoliberal and Resistencia Social*, La Paz, Plural Editores.

Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. México, Grijalbo.

Kralich, S. (2007). "Transporte público y accesibilidad en el Gran Buenos Aires: los altibajos de la última década". *VII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Kruse, T. (2005). "La guerra del agua en Cochabamba, Bolivia: terrenos nuevos, convergencias complejas". De la Garza Toledo, E. *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Laclau, E. (1993). *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Nueva Visión.

\_\_\_\_\_ (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2013). "Representación y Movimientos Sociales". *Revista www.izquierdas.cl*, N°15, pp. 214-223.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1985). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Lagos, M. L. (1994). *Autonomía y poder. Dinámica de clase y cultura en Cochabamba*. La Paz. Plural.

Lalander, R. (2011). ¿Descentralización socialista? Reflexiones sobre democracia radical, participación política y el neoconstitucionalismo del siglo XXI en Bolivia, Ecuador y Venezuela. *Politeia*, pp. 55-88.

Lanzaro, J. (1998). *El fin del siglo del corporativismo*, Nueva Sociedad, Caracas.

\_\_\_\_\_ (2007). "Las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia". [http://www.cecies.org/imagenes/edicion\\_116.pdf#page=20](http://www.cecies.org/imagenes/edicion_116.pdf#page=20).

Lazarte, J. (1987). *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia: Historia de la COB, 1952-1987*. Bolivia, ILDIS.

\_\_\_\_\_ (1991). "Partidos, democracia, problemas de representación e informalización de la política (el caso de Bolivia)". *Estudios Políticos*, número 74, pp. 579-614.

\_\_\_\_\_ (2003). "Conflicto entre un Estado del 'Demos' y un Estado del 'Etnos'. Apuntes para un debate. *Tinkazos*, pp. 51-58.

Lechner, N. (1983). *Estado y Política en América Latina*. México, Ed. Siglo XXI.

Lechner, N. (1997) "Tres formas de coordinación social". *Revista de la CEPAL*, n° 61, pp.

\_\_\_\_\_ (1997a). "Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo". Buenos Aires, FLACSO.

Lehmbruch, G. (1982) "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective". Lehmbruch, G. y Schmitter, P. *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage, Modern Politics Series, Vol 7.

Leiva, F. I. (2008). "Toward a Critique of Latin American Neostructuralism". *Latin American Politics and Society*, pp. 1-25.

Lipinski, E. (2014). "Participación política y acción colectiva. Conflictos entre clases y grupos de interés en torno a la representación y el sistema político". *Studia Politicae*, Número 31, pp. 53-73.

Lembruch, G. (1982). "Introduction: Neo-Corporatism in comparative perspective". Lembruch, G. y Schmitter, P. *Patterns of Corporatist Policy Making*, Londres, Sage.

Levitsky, S. (2015). "¿El fin del giro a la izquierda? *La República*, Perú, <http://larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/el-fin-del-giro-a-la-izquierda-05-04-2015>.

Levitsky, S. y Kenneth, R. (eds.) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Liesvesley, G. y Ludlam, S. (2009). *Reclaiming Latin America. Experiments in radical social democracy*. Londres, Zed Books.

Lievesley, G. (2009). "Is Latin America moving left-towards? Problems and

prospects". Liesvesley, G. y Ludlam, S. (2009). *Reclaiming Latin America. Experiments in radical social democracy*. London, Zed Books.

Lipset, S. y Rokkan, S. (1992). "Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". Battle, Albert. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona, Ariel.

López, A. (2013). "Regulación y control del transporte urbano de pasajeros y de cargas". Voces en el Fénix, <http://www.vocesenelfenix.com/content/regulaci%C3%B3n-y-control-del-transporte-urbano-de-pasajeros-y-de-cargas>.

López, E. (2015). Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo. Miño y Dávila. Editores, Buenos Aires.

López Maya, M. y Lander, L. (2010). "Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez". *Revista de Ciencia Política*, Vol 30, número 2, pp. 537-553.

Luhmann, N. (1993). *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid.

Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.) (2001). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.

Luna, J. P. (2007). "Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda". *Política y gobierno*, Vol. 14, Número 2, pp. 391-435.

Luna, J. P. y Filgueira, F. (2009). "The left turns as Multiple Paradigmatic Crises". *Third World Quarterly*, pp. 371-395.

Macdonald, L. y Ruckert, A. (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas*. U.K., Palgrave Macmillan.

Madrid, R. (2008). "The Rise of Ethnopolitism in Latin America". *World Politics*, Vol. 60, N°3, pp. 475-508.

\_\_\_\_\_ (2013). *The rise of Ethnic Politics in Latin America*. United States. Cambridge University Press.

Mainwaring, S. y Scully, T. (1991). La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Manin, B. (2006). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza.

March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Marco Navarro, F. (2012). “El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia”. *CEPAL*, Santiago de Chile.

Marega, M. (2015). *Trabajadores, Sindicatos y Estado en Ecuador. Reconfiguraciones de la relación Estado-Sindicalismo Petrolero Público*. Tesis de Maestría. Flacso-Ecuador, Quito.

Marradi, A. (1980). *Concetti e metodi per le scienze sociali*, Florencia, Giuntina.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires. Ed. Emecé.

Martín-Mayoral, F. (2009). “Estado y mercado en la historia de Ecuador. Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa”. *Revista Nueva Sociedad*, Número 221, pp. 120-136.

Martner, C. (1998). Sistemas de transporte y reorganización de los mercados regionales de trabajo. Caravaca, I. et al (eds.). *Globalización y territorio. Mercados de trabajo y nuevas formas de exclusión*. Huelva, Universidad, pp.. 271-287.

Mauro, S. y Rossi, F. (2011). “Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (comp.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Eudeba.

Mayorga, Fernando (2008). “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”. En *Tendencias políticas actuales en los países andinos*. Center for Integrated Area Studies, Kyoto, Kyoto University.

Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). “Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”. *Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra.



Mazzolini, S. (2015). "Left-wing populism in Ecuador: Preliminary notes on the potentialities and risks of constructing a 'People'". *Populismus Working Papers*, Número 1, Thessaloniki.

McCarthy, Michael M. (2012). "Las posibilidades y los límites de la participación politizada: Consejos Comunales, coproducción y poder popular en la Venezuela de Chávez". Cameron y Sharpe (ed.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO.

Medinaceli, M. (2010). "Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera". *Revista Umbrales*, número 20, pp. 223-263.

Méndez de Herrera, G. (1991). *El transporte urbano en Quito: análisis de su problemática y alternativas de mejoramiento*. Quito, Universidad Central del Ecuador.

Merino, G. E. (2012). "El Movimiento Obrero Organizado, la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde. El caso de la CGT disidente". *Sociohistórica*, Cuadernos del CISH 30, pp. 77-109.

Merino, G. E. (2016). "La querella en torno a la ley de participación de los trabajadores en las ganancias: el desarrollo de las tensiones político- sociales y la lucha por el poder en Argentina". *Trabajo y Sociedad*. Número 28, pp. 137-158.

Merino, G. E y Stoessel, S. (en prensa). "El "poder del volante" en Argentina y Bolivia en tiempos postneoliberales".

Miliband, R. (1976). *El estado en la sociedad capitalista*. México, México, Siglo XXI Editores.

Mills, W. (1957). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica

Modonesi, M. (2010). *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismo y subjetivación política* Buenos Aires, CLACSO.

\_\_\_\_\_ (2012). "Gobiernos progresistas y desmovilización. ¿Revoluciones pasivas en América Latina?. *Anuario del Conflicto Social*, pp. 1367-1384.

\_\_\_\_\_ (2016). *El principio antagonista. Marxismo y acción política*. Itaca, UNAM.

Monasterios, K., Stefanoni, P. y Do Alto, H. (2007). *Reinventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad*. La Paz, Clacso y Plural.

Moncayo, P. (2010). "Una democracia de rostro populista". *Revista Ecuador Debate*. Quito, CAAP.

Montero, F. y Collizzolli, F. (2016). "América Latina ante un punto de inflexión: las dimensiones de la encrucijada". Ponencia presentada en las *I Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Villa María "Las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe Hoy. Perspectivas, debates y agendas de investigación"*, Villa María, Córdoba, del 06 al 08 de junio de 2016.

Montero, A. S. (2009). "Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso kirchnerista (Argentina, 2003-2007)". *Revista Discurso & Sociedad*. Número 2, pp. 316-347.

Montúfar, C. (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador, 1984-1988*. Quito, Ediciones Abya-Yala.

Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo, Ed. Trilce.

Moreno Morales, D. (2008). "La marcha nuestra de cada día: normalización de la protesta en Bolivia". *Cultura política en tiempos de cambio. Institucionalidad, conflicto y región en Bolivia*. Cochabamba, LAPOP y Ciudadanía,

Morlino, L. (2005). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid, Alianza Editorial.

Muñoz, M. A (2012). *Sísifo en Argentina. Orden, conflictos y sujetos políticos*. Villa María, Eduvim.

Muñoz, M. A y Retamozo, M. (2009). "Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de pueblo en la retórica de Néstor Kirchner". *Revista Perfiles Latinoamericanos*. FLACSO-México, pp. 121-149.

Muñoz, E. y Vicuña, L. (1984). "Historia del movimiento obrero del Ecuador". *Historia del movimiento obrero en América Latina*. México, Siglo XXI.

Müller, A. (2001). "El sector transporte en la Argentina. Evolución reciente, diagnóstico y propuesta de políticas". *Núcleo de Estudios de Transporte*. <<http://ar.geocities.com/ecotransporte>> [nov. 25, 2004].

\_\_\_\_\_ (2004). "Reforma y privatización en el sector transporte: reseña y balance preliminar". *Desarrollo Económico*, vol. 44, número 173, pp. 57-83.

Murillo, M. V. (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Muscatelli, N. (2006). "Transporte: piden un reparto equitativo de los subsidios. *Diario Clarín*, 2 de noviembre, 2006.

Nardacchione, G., Annunziata, R. y Carmona, R. (2011). "Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública". Nardacchione, G. (comp.), *Todos Juntos, Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Natalucci, A. (2011). "Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010)". *Polis*, vol. 10, número 28, pp. 193-219.

\_\_\_\_\_ (2013). "Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012)". *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], <http://alhim.revues.org/4745>.

\_\_\_\_\_ (2015). "Mobilização social e mudanças políticas: revisitando o conceito de gramáticas de ação políti". *Revista Plural*, vol. 22, número 1, pp 83-106.

\_\_\_\_\_ (2015a). "El modelo sindical debatido por el sindicalismo peronista: tópicos y límites (Argentina, 2009-2015)". *Polhis*, Número 16, pp. 95-122.

\_\_\_\_\_ (2015b). "Corporativismo y política: dilemas del movimiento obrero durante el kirchnerismo". *Población y sociedad*, vol. 22, pp. 5-25.

\_\_\_\_\_ (2016). "La cultura política del kirchnerismo". Biagini, H y Oviedo, E. *Pensamiento Alternativo en la Argentina Contemporánea. Derechos humanos, resistencia y emancipación (1960-2010)*, Buenos Aires, Biblos.

Natalucci, A. y Morris, M. B. (2016). "La unidad de la CGT en prospectiva (2004-2016)". *Socio Debate, Revista de Ciencias Sociales*, pp. 33-62.

Neffa, J. C (1999). "Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate". *Revista Orientación y sociedad*, vol. 1, pp. 127-162.

Negretto, G. (2009) "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina". En *Journal of Democracy* en español, pp. 38-54.

Novaro, M. (2011). "Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina". *Diálogo político*, número 2: pp. 201-226.

North, D.C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Novick, M. (2001). "Nuevas reglas del juego en Argentina, competitividad y actores sindicales". De la Garza Toledo, E. *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, Buenos Aires. CLACSO.

Observatorio Social de América Latina (2012). "Movimientos socioambientales en América Latina". Número 32, , Buenos Aires, CLACSO.

O'Donnell, G. (1978). "Apuntes para una teoría del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 40, pp. 1157-1199.

\_\_\_\_\_ (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, pp. 55-69.

\_\_\_\_\_ (1996). "Otra institucionalización". *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, pp. 5-28.

\_\_\_\_\_ (1998) "Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado". Lanzaro, J. (comp). *El fin del Siglo del corporativismo*. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad,

O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Documento G.E., Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Buenos Aires, CLACSO/Nº4, pp. 98-128.

Offe, C. (1988). "Neocorporativismo. Notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática". Offe. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Editorial Sistema.

Ollier, M. M. (2010). "Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010)". *Temas y debates*, número 20, pp. 39-58.

Orellana, R. (2005). "Asamblea Constituyente. Inventario de propuestas campesino-indígenas, sus características y procedimientos". León, J., Patzi, F., et al. *Participación política. Democracia y Movimientos Indígenas en Los Andes*. La Paz, Fundación PIEB.

Ortiz, S. (2010). "30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador". *Revista Íconos*. Número 39: pp. 25-34.

Ospina Peralta, P. (2009). "Corporativismo, estado y revolución ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa". *Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*, Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Ospina Peralta, P. (2009a). "Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)". *Repensar la política desde América Latina Cultura, Estado y movimientos sociales*. Hoetmer, R. (2009). Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Oszlak, O. (2003). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 42, pp. 519-543.

Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito, Flacso-Ecuador.

Palomino, H. (2002). "Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina". De la Garza Toledo, E. y Salas, C. (comp.). *NAFTA y Mercosur, procesos de apertura económica y trabajo*. Buenos Aires, Flacso.

\_\_\_\_\_ (2007). "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, pp. 121-144.

Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006). "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina". *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3, pp. 47-68.

Panizza, F. (2008). "Fisuras entre Populismo y Democracia en América Latina". En *Stockholm Review of Latin American Studies*, pp. 81-93.

\_\_\_\_\_ (2009). "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina". En *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 78 -88.

Paramio, L. (2003). "Perspectivas de la izquierda en América Latina". Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/37/37.pdf>

\_\_\_\_\_ (2008). "El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación". *Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD*, Buenos Aires, 4-7 de noviembre de 2008.

Pasquini Durán, J.M (2006). "Conspiretas". Página 12, 21 de octubre, 2006. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-74899-2006-10-21.html>

Patrouilleau, M. M. (2010). "Discurso y narración en las dinámicas de constitución identitaria. La experiencia kirchnerista en Argentina". *Confines*, número 6, pp. 37-58.

Pérez Flores, F., Mendonça Cunha, C. y Coelho, A.L (2010). "Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela". *OSAL* Número 27, pp. 73-95.

Pettit, P. (2009). "Varieties of Public Representation". Shapiro, Ian (eds.). *Political Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.

Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California.

Piva, A. (2006). "El desacople entre los ciclos de protesta obrera y la acción de las cúpulas sindicales de Argentina (1989-2001)", *Revista Estudios del Trabajo*, Nº 31, pp. 23-52.

\_\_\_\_\_ (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista. Batallas de ideas*, Buenos Aires.

Pontoni, G. (2013). *Relaciones laborales en Argentina. El caso Camioneros entre 1991-2011*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Buenos Aires. [http://nulan.mdp.edu.ar/2015/1/pontoni\\_ga\\_2013.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/2015/1/pontoni_ga_2013.pdf)

Pontoni, G. y Silbergleit, M. (2010). Relaciones laborales en el sector transporte automotor de cargas. El caso "Camioneros". *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Portes, A. y Hoffman, K. (2003). "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal". *CEPAL*, Número 68.

Posso, C. (2013). *El retorno de Ulises. Estado y participación política. Conflicto UNE-*

Gobierno. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. Quito, FLACSO-Ecuador,

Poulantzas, N. (1976). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México, Siglo XXI Editores.

Poulantzas, N. (1977). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, México: Siglo XXI Editores.

\_\_\_\_\_ (1998). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Przeworski, A. y Wallerstein, M. (1989). "El capitalismo democrático en la encrucijada". *Punto de Vista*, 34. Pp. 43-51.

Pucciarelli, A. y Castellani, A. (2014). *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Quiroga, M. V. (2010). "Somos nosotros, somos pueblo. Experiencia de movimientos sociales en Bolivia". *Revista de Estudios Bolivianos*, pp. 264-276.

\_\_\_\_\_ (2013). "Irrupción popular y refundación institucional en Bolivia". En Argento, M. y Ciccone, A. *Pulsión de cambio. Movimiento Latinoamericano en la construcción de proyectos contra-hegemónicos*. Rosario, Último Recurso.

Quiroz, M. y Sandoval, S. (2011). "Conflicto intrahegemónico en Bolivia en el bloque en el poder MAS/movimientos sociales. Cronología y análisis". *Anuari del Conflicte Social*, pp. 341-366.

Raby, D. (2014). "Brief hypothesis on the State, Democracy and Revolution in Latin America today". Ellner, Steve (2014). *Latin America's radical left. Challenges and complexities of political power in the twenty-first century*. United Kingdom, Rowman & Littlefield.

Radhuber, I. (2014). *Recursos naturales y finanzas públicas. La base material del Estado plurinacional de Bolivia*. La Paz, Plural.

Ragin, Ch. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, University of California Press.

Ramírez Gallegos, F. (2006). "Mucho más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad*, Número 205, pp. 30-44.

\_\_\_\_\_(2007). "Postneoliberalismo' y 'neodesarrollismo': ¿las nuevas coordenadas de acción política de la izquierda latinoamericana?". *Revista La Tendencia*, pp. 51-56.

\_\_\_\_\_(2010). "Decisionismos transformacionales, conflicto político y vínculo plebeyo. Poder y cambio en las izquierdas sudamericanas del siglo XXI". *América Latina. 200 años y nuevos horizontes*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura, Presidencia la Nación.

\_\_\_\_\_(2010a). "Postneoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". *Revista Temas y Debates*, Número 20, Universidad Nacional de Rosario, CLACSO, pp. 175-194.

\_\_\_\_\_(2012). "Despliegues de la autonomía estatal en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". *Debates y combates*, número 4, pp. 115-150.

\_\_\_\_\_(2012a). "Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana". *Revista Línea Sur*, Vol. 1, Issue 2, Mayo-agosto, pp. 84-104.

\_\_\_\_\_(2012b). "Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011". Thwaites Rey, M. (Ed). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile, Ed. Arcis.

\_\_\_\_\_(2013). "Processo costituente ecuadoriano e legittimazione democratica: un contrappunto andino". Bagni, S. (editora). *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, Filodiritto Editore.

Ramírez Gallegos, F. y Espinosa, A. (2013). "Ocupando la silla vacía representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". *Cuadernos del CENDES*, 29 (81), pp. 109-140.

Ramírez Gallegos, F. y Welp, Y. (2011). "Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*. N°40, pp. 11-20.

Ramírez Gallegos, F. y Stoessel, S. (2015) "Campos de conflitividade política e



movimentos sociais no Equador da Revolução Cidadã". *Plural, Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP*, São Paulo, v. 22.1, 2015, p.4-29.

\_\_\_\_\_. (2015a). "Postneoliberalismo, cambio y conflicto político en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". Argento, M. y Ciccone, A. (coord.). *Pulsión de cambio: movimiento latinoamericano en la construcción de proyectos contra-hegemónicos*. Rosario, Editorial Último Recurso,

\_\_\_\_\_. (en prensa). "El incómodo lugar de las instituciones en la "populismología" contemporánea".

Ramírez Gallegos, F. Stoessel, S. y Carmel, V. (2015). "Campos de conflictividad política en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". Ponencia presentada en *III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO-Ecuador. Agosto, 2015.

Rehfeld, A. (2006). "Towards a General Theory of Political Representation". *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 1, pp. 1-21.

Rendón Corona, A. (2013). *Bolivia. La revolución democrática y cultural. 2000-2011*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Retamozo, M. (2006). *El Movimiento de Trabajadores Desocupados en Argentina. Subjetividad y acción en la disputa por el orden social*. Tesis de Doctorado, Flacso-México.

\_\_\_\_\_. (2007). El método como postura. Apuntes sobre la subjetividad epistémica y notas metodológicas sobre la construcción de un objeto de estudio. *Proyecto Papime. Innovación de métodos, estrategias y materiales didácticos para la enseñanza de la metodología para la enseñanza de la investigación en ciencias sociales*. México. México, UNAM.

\_\_\_\_\_. (2011). "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina". *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Número 28, pp. 243-279.

\_\_\_\_\_. (2014). "Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político. Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino". *Colombia Internacional*, 82, pp. 221-258

\_\_\_\_\_. (2016). La teoría política del populismo: Usos y controversias en América Latina en la perspectiva postfundacional. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*.

Retamozo, M. y Muñoz, M. A (2013). "Kirchnerismo y hegemonía. Política y

gobierno". *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares*. La Plata, EDULP.

Retamozo, M. y Morris, M. B (2015). "Sindicalismo y Política. La Central de Trabajadores Argentinos tiempos kirchneristas". *Estudios Sociológicos*, 97, pp. 63-87.

Rinesi, E. (2010). "Política y corporaciones". *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Roberts, K. (2002). "Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era". *Studies in Comparative Development*, vol. 36, núm. 4, pp. 3-33.

\_\_\_\_\_ (2007). "Repoliticizing Latin America: the revival of populist and leftist alternatives". *Woodrow Wilson Center Update on the Americas* <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/repoliticizing.roberts.lap.pdf>

\_\_\_\_\_ (2008). "El resurgimiento del populismo latinoamericano". De la Torre, C. y Peruzzotti, E. *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito, Flacso-Ecuador.

Rodríguez Garavito, C., Barrett, P. y Chávez, D. (2008). *The Latin American Left: Utopia Reborn*, Londres, Pluto Press.

Rosanvallón, P. (2004). *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México, Institución Mora.

Rovira Kaltwasser, C. (2011). "Toward post-neoliberalism in Latin America?" En *Latin American Research Review*, pp. 225-234.

Runciman, D. (2009). "Hobbes's theory of representation: anti-democratic or proto-democratic? Shapiro, I., Stokes, S., Wood, E., Kirshner, A. (2009). *Political representation*. Cambridge, Cambridge University Press.

Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Clacso, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2016). "Las crisis de la izquierda latinoamericana". *Página 12*, 27 de febrero. Buenos Aires.

Sagárnaga, R. (2015). "Transporte, tiembla el último resabio de las dictaduras". *Periódico El País en Expansión Nacional*. 1 de Noviembre.

Sandoval Arenas, D. y Chirino Ortiz, F. (2013). *Redes económicas y sociales del transporte interprovincial en Santa Cruz. Estudio exploratorio*, La Paz, PIEB.

Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

\_\_\_\_\_ (2005). "En defensa de la representación política". Carbonell, M. (comp.). *Democracia y representación, un debate contemporáneo*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Schavelzon, S. (2012). El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente. Plural, La Paz.

Schillagi, C. (2006). "La obsesión excluyente: las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la (in)seguridad en Argentina durante el año". *Temas y debates*, número 12.

Schipani, A. (2012). "Los motivos de la ruptura". *Le Monde Diplomatique*, pp. 1-5.

Schmitt, C. (1990). *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza Editorial.

Schmitter, P. (1974). "Still the Century of Corporatism". *The Review of Politics*, 36, pp. 85-131.

\_\_\_\_\_ (1979) "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe". Schmitter, P. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, London, Contemporary Political Sociology.

\_\_\_\_\_ (1993). La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 3, pp. 3-30

\_\_\_\_\_ (1998). "¿Continúa el siglo del corporativismo?". Lanzaro, J. (comp.). *El fin del siglo del corporativismo*, Venezuela: Nueva Sociedad.

Schmitter, P., Streeck, W. y Lehmbruch, G. (1982). *Neocorporativismo II. Más allá del Estado y del mercado*. México, Alianza Editorial.

Schneider, A. (2013). "Conflictividad social durante la segunda presidencia de Evo Morales en Bolivia". *Amérique Latine Histoire et Mémoire*. Les Cahiers ALHIM [En línea], 26.

Schuldt, J. (1994). *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994*. Quito, ILDIS.

Schuster, F. y Pereyra, S. (2001). "Las transformaciones de la protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectiva de una forma de acción política". Giarraca, N. *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires, Alianza.

Schuttenberg, M. (2012). Los movimientos sociales "nacional populares" en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período. *Intersticios Revista Sociológica de Pensamiento crítico*, 6 (2), pp. 191-207.

Senén González, C. y Haidar, J. (2009). "Los debates acerca de la revitalización sindical y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 14, n° 22, p. 5-31.

Senén González, C. y Del Bono, A. (2013). *La revitalización sindical en Argentina y sus heterogeneidades culturales*. San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.

Seoane, J. (2003) (comp.) *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

Sevares, J. (2008). "El desastre ferroviario (y del transporte en general) como política de Estado. *Realidad Económica*, IADE. <http://www.iade.org.ar/noticias/el-desastre-ferroviario-y-del-transporte-en-general-como-politica-de-estado-julio-sevares>

Shapiro, I., Stokes, S., Wood, E. y Kirshner, A. (2009). *Political representation*. Cambridge, Cambridge University Press.

Sidicaro, R. (2011). "El partido peronista y los gobiernos kirchneristas". *Revista Nueva Sociedad*, N° 234, p. 74-94.

Simón González, M. A. (2004). *Más allá de las mesas separadas: el desarrollo del concepto de Autonomía Política en las tradiciones estructuralista y pluralista contemporáneas*. Tesis para obtener el grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid.

Singer, A. (2013). *Os sentidos do lulismo*, San Pablo, Editora Schwarcz .S.A.

Skocpol, T. (1988). "El Estado regreso al primer plano". *Zona Abierta*, número 50, pp. 71-122.

Stefanoni, Pablo (2006). El nacionalismo indígena en el poder. OSAL, pp. 37-44.

\_\_\_\_\_ (2007). "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales". *Nueva Sociedad*, número 209, pp. 46-65.

\_\_\_\_\_ (2009). "Álvaro García Linera: Pensando Bolivia entre dos siglos". García Linera, A. *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá, Clacso y Siglo del Hombre Editores.

\_\_\_\_\_ (2010). "Bolivia después de las elecciones: ¿a dónde va el evismo? *Nueva Sociedad*, número 225, pp. 4-17.

\_\_\_\_\_ (2012). "Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador". Dargatz, A. y Zuazo, M. *Democracias en transformación. ¿Qué hay de Nuevo en los nuevos Estados andinos?* La Paz, FES- ILDIS,

\_\_\_\_\_ (2014). "La lulización de la izquierda latinoamericana". *El dipló*, Buenos Aires. Número 183. <http://www.eldiplo.org/notas-web/la-lulizacion-de-la-izquierda-latinoamericana>.

Stefanoni, P. y Do Alto, H. (2006). *Evo Morales. De la coca al Palacio. Una oportunidad para la izquierda indígena*. Bolivia Malatesta.

Stepan, A. (1978), *The State and Society in Peru in Comparative Perspective*. Princeton University Press, Princeton, N. J.

Stoessel, Soledad (2013). *Conflicto político y gobiernos post-neoliberales. Los casos de Argentina y Ecuador en tiempos de retorno estatal*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador.

\_\_\_\_\_ (2013a). "Políticas y conflicto político durante el post-neoliberalismo: el caso del "30-S" en Ecuador". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Universidad Nacional de Lanús, pp. 141-170.

\_\_\_\_\_ (2014). "El giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos". *Polis*. En línea, número 39. <http://polis.revues.org/10453>.

\_\_\_\_\_ (2015). "Estado y formas de representación socio-política durante los gobiernos postneoliberales de Bolivia y Ecuador: la "clase del volante" como caso paradigmático". *Ponencia en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Mendoza, 12-14 de agosto.

\_\_\_\_\_ (2015a). "Los claroscuros del populismo. El caso de la Revolución Ciudadana en Ecuador". *Revista Pasajes del pensamiento contemporáneo*, número 46. pp. 28-41.

\_\_\_\_\_ (2017). "Estado y representación política en el Ecuador contemporáneo: el caso de los transportistas sindicalizados". *Cahiers D'Amérique Latine*, número 83, pp. 33-52.

Stoessel, S. y Merino, G. (en prensa). "El "poder del volante" en Argentina y Bolivia en tiempos de retorno estatal". *Cahiers Des Ameriques Latines*.

Stokes, S. (2009). "Globalization and the Left in Latin America". En [http://www.yale.edu/macmillanreport/resources/Stokes\\_GlobalizationLeft.pdf](http://www.yale.edu/macmillanreport/resources/Stokes_GlobalizationLeft.pdf)

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires. Taurus.

\_\_\_\_\_ (2006). "Movimientos sociales y nuevo escenario regional: las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina". *Revista Sociohistórica*, pp. 141-155.

\_\_\_\_\_ (2007) "Profunda ruptura de las lealtades". *Le Monde Diplomatique*, N° 91.

\_\_\_\_\_ (2008). "Modelos de Desarrollo: actores, disputas y escenarios en la Argentina contemporánea". *Proyecto PICT*. [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ici/wp-content/uploads/2011/10/Proyecto-Modelos-de-Desarrollo-20081.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2011/10/Proyecto-Modelos-de-Desarrollo-20081.pdf)

\_\_\_\_\_ (2008b). "Movimientos sociales, matrices político-ideológicas y nuevos escenarios en América Latina". *Working paper*. Disponible en: [https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP\\_Working\\_Paper\\_2010\\_01.pdf](https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP_Working_Paper_2010_01.pdf)

\_\_\_\_\_ (2008c). *Cambio de Época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.

\_\_\_\_\_ (2010). "Introducción" y "El Laboratorio boliviano: cambios, tensiones y ambivalencias del gobierno de Evo Morales". Svampa, M. Fornillo, B. y Stefanoni, P. *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización*. Buenos Aires, Taurus.

\_\_\_\_\_ (2011). "Una década después. Del 'Que se vayan todos' a una exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*, número 235, pp. 17-34.

\_\_\_\_\_ (2015). "Termina la era de las promesas andinas". *Clarín*, Sección Ideas, 25 de agosto, 2015.

Szenkman, P. (2015). "Menos autos y más y mejor transporte público para la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*.

Tapia, L. (2008). "Las olas de expansión y contracción de la democracia en Bolivia". *25 años construyendo democracia*. Vicepresidencia de la República, Editorial MAVIA, La Paz.

\_\_\_\_\_ (2008a). "La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares". *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Ceceña, A. E. (coord.). Buenos Aires: CLACSO.

Thwaites Rey, M. (1999). "Estado y sociedad. Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90". *Realidad Económica*, número 160, pp. 76-109.

\_\_\_\_\_ (2007). *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires. Prometeo.

\_\_\_\_\_ (2009). "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?". *Revista OSAL*, Número 2, pp. 19-43.

\_\_\_\_\_ (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Ed. Arcis.

Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2012). "La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones". Thwaites Rey, M. (ed). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Ed. Arcis.

Thwaites Rey, M y Castillo, J. (2008). "Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano". *Araucaria*, pp. 24-45.

Tomassini, L. (1998), "Gobernabilidad y políticas públicas". En *Fracturas en la gobernabilidad democrática*. Urzúa, R. y Agüero, F. (eds.), Santiago, Universidad de Chile.

Tonelli, L. (2011). "Prefacio". Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (comp.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Eudeba.

Touraine, A. (2006). "Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?". *Nueva Sociedad*, pp. 46-54.

Tsebelis, G. (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press

Urbinati, N. (2006). *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago y Londres, The University of Chicago Press.

Urbinati, N. y Warren, M. (2008). "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory". *Annual Review of Political Science*, pp. 387-412.

Urzagasti Saldías, E. (2014). *Transporte sin rumbo. El transporte público urbano y los desafíos de modernización en Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz. PIEB.

Van Cott, D. L. (2005). *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York, Cambridge University Press.

Varela, P. (2013). "Los sindicatos en la Argentina kirchnerista : Entre la herencia de los '90 y la emergencia de un nuevo sindicalismo de base". *Revista ARCHIVOS de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, 2, pp. 77-100.

Varesi, G. A. (2010). "La Argentina posconvertibilidad: Modelo de acumulación". *Problemas del desarrollo*, número 161, pp. 141-164.

Vázquez Moreno, C. E. (1991). *Combustibles y transporte urbano: ¿subsidios o precios reales?* Quito, FLACSO.

Viciano, R. y Martínez Dalmau, R. (2011) "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal". *Revista General de Derecho Público Comparado*. N° 9.

Viguera, A. (1993). "Populismo y neopopulismo en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 3, pp. 49-66.

Viaña, J. (2012). "Estado plurinacional y nueva fase del proceso boliviano". En: Thwaites Rey, M. *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Ed. Arcis.

Vilas, C. (2004). "¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del 'neopopulismo' latinoamericano. *Revista Sociol. Polit.*, número 22, pp. 135-151.



\_\_\_\_\_ (2006). "The Left in South America and the Resurgence of National-Popular Regimes". Hershberg E. y Rosen F. *Latin America after Neo Liberalism: Turning the Tide in the 21st Century*. Nueva York, The New Press / NACLA.

\_\_\_\_\_ (2010). "Las "ideas y regresos" del Estado". *Utopía y praxis latinoamericana*, Número 49, pp. 101-108.

\_\_\_\_\_ (2011). "Democracias conflictivas o el alegado resurgimiento populista en la política sudamericana". *Cuadernos Americanos*, 135, pp. 31-56.

Villegas Quiroga, C. (2003). "Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos". Vol 4, Número 12, CLACSO, pp. 27-36.

Vos, R. (1999). *Ecuador 1999. Crisis económica y protección social. Estudios e informes del SIIE*, N°1, Quito, Ediciones Abya-Yala.

Wanderley, F. (2013). ¿Qué pasó con el proceso de cambio? Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastocados. La Paz, Plural, CIDES.

Webber, J. y Carr, B. (2013). *The new Latin American left. Cracks in the Empire* United States of America, Rowman and Littlefield,

Weyland, K. (2009). "The rise of Latin America's Two Lefts: insights from Rentier State Theory". *Comparative Politics*, pp. 145-164.

\_\_\_\_\_ (2009a). "Populism and Social Policy in Latin America". Ponencia preparada para la conferencia *Populism of the Twenty-First Century*, Washington, D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Wylde, Ch. (2011). *Latin America After Neoliberalism. Developmental Regimes in Post-Crisis States*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

\_\_\_\_\_ (2011a). State, Society and Markets in Argentina: The Political Economy of Neodesarrollismo under Néstor Kirchner, 2003–2007. *Bulletin of Latin American Research*, pp. 436-445.

Ycaza, P. (1991). *Historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano. De la influencia de la táctica del frente popular a las luchas del FUT*. Quito, CEDIME.

Zegada, M. T (2007). *En nombre de las autonomías: crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia*. La Paz, Fundación PIEB.

\_\_\_\_\_ (2008). "La democracia ante el desafío de su profundización". *25 años construyendo democracia*. Vicepresidencia de la República, La Paz, Editorial MAVIA.

Zegada, M.T y Komadina, J. (2014). *El espejo de la sociedad: Poder y representación en Bolivia*. La Paz, Plural.

Zegada, M. T, Arce, C., Canedo, G. y Quispe, A. (2011). *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz, CLACSO y Muebla del Diablo.

Zemelman, H. (1992). *Los horizontes de la Razón. Dialéctica y apropiación del presente*. Barcelona, Anthropos.

Zemelman, H. (2009). *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*, México, Instituto Politécnico Nacional.

## ANEXOS

<b>Listado de Cuadros, Tablas y Figuras</b>
---

Cuadro N° 1: Lógicas de Representación Política.

Tabla N° 1: Ocupación desempeñada antes de ser electo/a diputado/a-asambleísta en Bolivia.

Tabla N° 2: Ocupación desempeñada antes de ser electo/a diputado/a-asambleísta en Ecuador.

Tabla N°3: Conflictividad protagonizada por Trabajadores Organizados en Estructuras Sindicales y Trabajadores No Organizados Sindicalmente

Figura N° 1: Organización sindical del Transporte Argentino (CATT-Camioneros-UTA)

Figura N° 2: Organización sindical de la Confederación Nacional de Choferes de Bolivia.

Figura N°3: Formas de Organización del Transporte en Bolivia.

Figura N°4: Acuerdo firmado entre el gobierno nacional y la CNCB (1 de Abril, 2008)

<b>Glosario de Siglas</b>
---------------------------

ADN: Acción Democrática Nacionalista

AP: Alianza País

CATT: Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDOB: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia

CGT: Confederación General del Trabajo

CNCB: Confederación Nacional de Choferes de Bolivia

COB: Central Obrera Boliviana

COMIBOL: Corporación Minera de Bolivia

CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

CONAMAQ: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo

CONDEPA: Conciencia de Patria  
CNCB: Confederación Nacional de Choferes de Bolivia  
CSUTCB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia  
CTA: Central de Trabajadores de la Argentina  
DP: Democracia Popular  
FEJUVE: Federación de Juntas Vecinales  
FENACOTIP: Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros del Ecuador  
FENATRAPE: Federación Nacional de Transporte Pesado del Ecuador  
FENATU: Federación Nacional de Transportistas Urbanos del Ecuador  
FENCPE: Federación Nacional de Choferes Profesionales del Ecuador  
FPV: Frente para la Victoria  
FUT: Frente Unitario de Trabajadores  
MAS-IPSP: Movimiento al Socialismo- Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos  
MIE: Movimiento Indígena Ecuatoriano  
MIP: Movimiento Indígena Pachakuti  
MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria  
MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario  
MPD: Movimiento Popular Democrático  
MTA: Movimiento de Trabajadores Argentinos  
MTD: Movimiento de Trabajadores Desocupados  
NFR: Nueva Fuerza Republicana  
PJ: Partido Justicialista  
PK: Pachakutik  
PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano  
PSC: Partido Social Cristiano  
PSP: Partido Sociedad Patriótica  
RC: Revolución Ciudadana  
UCR: Unión Cívica Radical  
UDP: Unidad Democrática y Popular  
UF: Unión Ferroviaria  
UGTT: Unión General de Gremios de Transporte

UIA: Unión Industrial Argentina

UNE: Unión Nacional de Educadores

UOCRA: Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

UTA: Unión Tranviarios Automotor

<b>Entrevistas</b>
--------------------

## **CASO ARGENTINA**

**A1:** Ex Ministro de los gobiernos kirchneristas. Fecha: Marzo, 2016. Lugar: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El entrevistado solicitó resguardar su anonimato.

**A2:** Dirigente del Sindicato de Empleados de Comercio, seccional La Plata. Fecha: Marzo, 2016. Lugar: La Plata. El entrevistado solicitó resguardar su anonimato

**A3:** Dirigente de la Secretaría de Camioneros. Fecha, Marzo, 2016. Lugar: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**A4:** Asesor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desde 2003 al 2006. Fecha: Abril 2016. La entrevista fue realizada a través de la aplicación Skype. El entrevistado solicitó resguardar su anonimato.

**A5:** Dirigente gremial de UTA-Seccional La Plata. Fecha: Marzo, 2016. Lugar: La Plata.

## **CASO BOLIVIA**

**B1:** Entrevista a propietario de bus que al mismo tiempo conduce su vehículo. Afiliado a la Federación El Alto y la CNCB, Bolivia. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: El Alto (Bolivia).

**B2:** Entrevista a Franklin Durán, dirigente sindical de La Paz y asambleísta por el MAS en representación del sector de transporte al momento de la entrevista. Fecha: Marzo, 2015. Lugar: La Paz.

**B3:** Conversación con Oscar Vega Camacho, sociólogo, intelectual boliviano. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B4:** Conversación con Jorge Viaña, docente de la Universidad Mayor de San Andrés,

economista y doctor en Epistemología. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B5:** Entrevista a Lucio Gómez. Gómez ha sido dirigente del transporte en Cochabamba por más de veinte años. Actualmente como diputado dirige la Comisión de Industria, Comercio, Transporte y Turismo de la Asamblea Legislativa Plurinacional (período 2015-2019). Fecha: Marzo, 2015. Lugar: La Paz.

**B6:** Entrevista a un ex Ministro de Obras Públicas del gobierno de Evo Morales. Fecha: Marzo, 2015. Lugar: La Paz. El entrevistado solicitó resguardar su anonimato.

**B7:** Entrevista a Javier Santiváñez, ex secretario de la CNCB, ex asambleísta por el MAS. Director de Transporte Terrestre, Fluvial y Lacustre del Ministerio de Obras Públicas y Transporte al momento de la entrevista. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B8:** Entrevista a Ismael Fernández, secretario ejecutivo de la CNCB al momento de la entrevista. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B9:** Entrevista con Nicanor Baltázar, Secretario de Organización de la COB. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B10:** Conversación con Benecio Quispe Gutiérrez. Ha ocupado varios cargos en el gobierno de Evo Morales. Al momento de la entrevista, ocupaba el cargo de Director de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B11:** Conversación con Luis Tapia. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B12:** Entrevista con Pascual Huarachi. Ex presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Fencomin), ex asambleísta por el MAS y Viceministro de Transporte al momento de la entrevista. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B13:** Conversación con Richard Canaviri. Sociólogo boliviano. Su investigación actual trata sobre elites populares que se desarrollan bajo la economía popular. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B14:** Entrevista con Ángel Villacorta, ex dirigente del autotransporte departamental y de la CNCB, y asambleísta departamental por la Unidad Nacional al momento de la entrevista. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B15:** Conversación con dirigente de la CNCB y diputado por el MAS. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B16:** Entrevista con Eddy Palacios, Director de Servicios a Operadores del

Viceministerio de Transporte. Fecha: Diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

**B17:** Entrevista con dirigente sindical del Transporte Libre de La Paz. Fecha: diciembre, 2015. Lugar: La Paz.

## **CASO ECUADOR**

**E1:** Marcelo Ortega, ex dirigente del FUT y ex funcionario público del Ministerio Coordinador de la Política y GAD (MCP-GAD) hasta 2009. Fecha: Junio, 2015. Lugar: Quito.

**E2:** Ex asesor del Presidente Correa. Fecha: Junio, 2015. Lugar: Quito. El entrevistado solicitó resguardar su anonimato.

**E3:** José Zapata. Dirigente de la FENACOTIP y asambleísta por Alianza País al momento de la entrevista. Fecha: Junio, 2016. Lugar: Quevedo (Ecuador).

**E4:** Asesor de la FENATRAPE. Fecha: Junio, 2015. Lugar: Quito.

**E5:** Edgar Mora, Asesor legal de la Cámara Nacional de Transporte Pesado del Ecuador. Fecha: Mayo, 2015. Lugar: Quito.

**E6:** Renato Chávez, dirigente de ANDINATIC. Fecha: Mayo, 2015. Lugar: Quito.

**E7:** Soledad Buendía, Asambleísta de Alianza País. Fecha: Junio, 2015. Lugar: Quito.

**E8:** Vanessa Fajardo, Asambleísta de Alianza País. Fecha: Junio, 2015. Lugar: Quito.

**E9:** Asesora de Asambleísta de Alianza País. Fecha: Junio, 2015. Lugar: Quito. La entrevistada solicitó resguardar su anonimato.

**E10:** Jorge Yáñez Venegas, miembro del Comité Ejecutivo Nacional de los Transportadores Urbanos del Ecuador, dirigente del Consorcio de Movilidad del Corredor Sur Oriental y presidente de la operadora Translatinos. Fecha: junio, 2015. Lugar: Quito.

**E11:** Dirigente de FENACOTIP. Lugar: Quito. Fecha: junio, 2016.

<b>Consulta Hemerográfica</b>
-------------------------------

**La Nación**, Argentina: Desde el día 1 de mayo de 2003 hasta el 31 de diciembre 2014.

**Página 12**, Argentina: Desde el día 1 de mayo de 2003 hasta el 31 de diciembre 2014.

**El Telégrafo**, Ecuador: Desde el día 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2014.

**El Universo**, Ecuador: Desde el día 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2014.

**El Comercio**, Ecuador: Desde el día 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2014.

**La Razón**, Bolivia: Desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2014.

**El Diario**, Bolivia: Desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2008.

**Página 7** Bolivia: Desde el 1 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2014.