

César Rojas Ríos

# CONFLICTIVIDAD EN BOLIVIA (2000 - 2014)

¿Cómo revertir la normalización de la presión social?





# CONFLICTIVIDAD EN BOLIVIA (2000 - 2014)

---

¿Cómo revertir la normalización de la presión social?



CONFLICTIVIDAD EN BOLIVIA (2000-2014)  
¿Cómo revertir la normalización de la presión social?

César Rojas Ríos



La Paz, 2015

**Conflictividad en Bolivia (2000 - 2014)**  
*¿Cómo revertir la normalización de la presión social?*

Primera edición: marzo de 2015

© Friedrich Ebert Stiftung

Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES)  
Av. Hernando Siles 5998  
Tel. 591-2- 2750005  
[www.fes-bolivia.org](http://www.fes-bolivia.org)  
[info@fes-bol.org](mailto:info@fes-bol.org)  
La Paz, Bolivia

Edición, diseño y diagramación:  
Rolando Costa Benavides

Diseño de tapa: Patricia Montes R.  
Cuadro de la tapa: Ejti Sith, 2009. *Cholita líder*. Acrílico sobre lienzo

D.L.: 4-1-626-15  
ISBN: 978-99974-46-81-7

Impreso en Alquimia  
Tel: 277 0406  
La Paz, Bolivia

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	7
PRESENTACIÓN .....	9
1. INTRODUCCIÓN .....	11
2. CONFLICTIVIDAD EN BOLIVIA .....	17
2.1. Aclaración necesaria: Conflicto y conflictividad .....	21
2.2. Ciclo 2000-2006: De la mano invisible del mercado a los pies visibles de la protesta .....	26
Recuadro 1: Cuatro actores sociales con efecto sistémico .....	44
Recuadro 2: Polarización sociopolítica .....	50
2.3. Ciclo 2006-2014: De la democracia de alta tensión a la democracia callejera .....	51
Recuadro 3: ¿Por qué no se produjo una guerra civil en Bolivia? .....	58
Recuadro 4: Conflictos redistributivos .....	64
Recuadro 5: Error de cálculo. Caso “gasolinazo” .....	66
2.4. Balance general del ciclo 2000-2014 .....	68
Recuadro 6: El conflicto prolongado del TIPNIS .....	70
3. INICIATIVAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS .....	77
3.1. Ciclo 2000-2006: Tiempo de la gestión precaria .....	81
3.2. Ciclo 2006-2014: Tiempo de la gestión insuficiente .....	89
Recuadro 7: El Estado, potenciador de los conflictos .....	94
4. PLATAFORMA DE AFRONTAMIENTO EFICAZ .....	99
4.1. Gestión estratégica de la conflictividad .....	104
4.2. Gestión táctica de la conflictividad .....	106
5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONFLICTIVIDAD .....	111
Bibliografía .....	123
Agradecimientos .....	127



## GLOSARIO

ABC	Administradora Boliviana de Carreteras.
ADEPCOCA	Asociación Departamental de Coca de La Paz.
ADN	Acción Democrática Nacionalista.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
AMAC	Área de Monitoreo y Análisis de Conflictos, del Ministerio de Trabajo.
BNDES	Banco de Desarrollo de Brasil.
CARITAS	Organismo oficial de la Iglesia Católica.
CDC	Capacitación y Derechos Ciudadanos.
CECI	Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional.
CEPROMIN	Centro de Promoción Minera.
CESU	Centro de Estudios Superiores Universitarios.
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
CNE	Corte Nacional Electoral.
COB	Central Obrera Boliviana.
COMUNAL	Coordinadora de Movilización Única Nacional.
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
CONISUR	Consejo Indígena del Sur.
COR	Central Obrera Regional.
D.S.	Decreto Supremo.
DGL	Dirección General de Límites.
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones.
FCE	Fondo de Cultura Económica.

FEJUVE	Federación de Juntas de Vecinos.
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo.
GTZ	Cooperación Técnica Alemana.
IDEA	Institute For Democracy And Electoral Assistance.
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria.
JAINA	Comunidad de estudios.
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva.
MARC	Modos Alternos de Resolución de Conflictos.
MAS	Movimiento al Socialismo.
MBL	Movimiento Bolivia Libre.
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti.
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria.
MIRC	Modos Idiosincráticos de Resolución de Conflictos.
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario.
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupaq Katari de Liberación.
MSM	Movimiento Sin Miedo.
NFR	Nueva Fuerza Republicana.
OAS	Empresa constructora brasilera.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PAPEP	Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos.
PCA	Peace and Conflict Assessment.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PODEMOS	Poder Democrático Social.
PRP	Programa de Reposición de Pérdidas.
SAT	Sistema de Alerta Temprana.
SEDUCA	Servicio Departamental de Educación.
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.
TIPNIS	Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré.
UCAC	Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente.
UCS	Unidad Cívica Solidaridad.
UDP	Unidad Democrática y Popular.
UMSS	Universidad Mayor de San Simón.
UN	Unidad Nacional.
UPEA	Universidad Pública de El Alto.
UTL	Unidad Técnica de Límites.

## PRESENTACIÓN de la

FES Bolivia

En torno a la pregunta ¿cuáles son los temas centrales para la sostenibilidad democrática del Estado boliviano en el tiempo largo? emerge la cuestión del conflicto. Paralelamente, el estudio del conflicto y la institucionalización de su procesamiento afloran como los desafíos centrales para la construcción de Estado y sociedad democráticos.

Con el objetivo de entender la problemática del conflicto en Bolivia desde una perspectiva histórica y desde una perspectiva local concreta, la FES ha encargado a Cesar Rojas Ríos, uno de los conflictólogos más reconocidos en el país, la elaboración de un estudio sobre conflicto y conflictividad en Bolivia

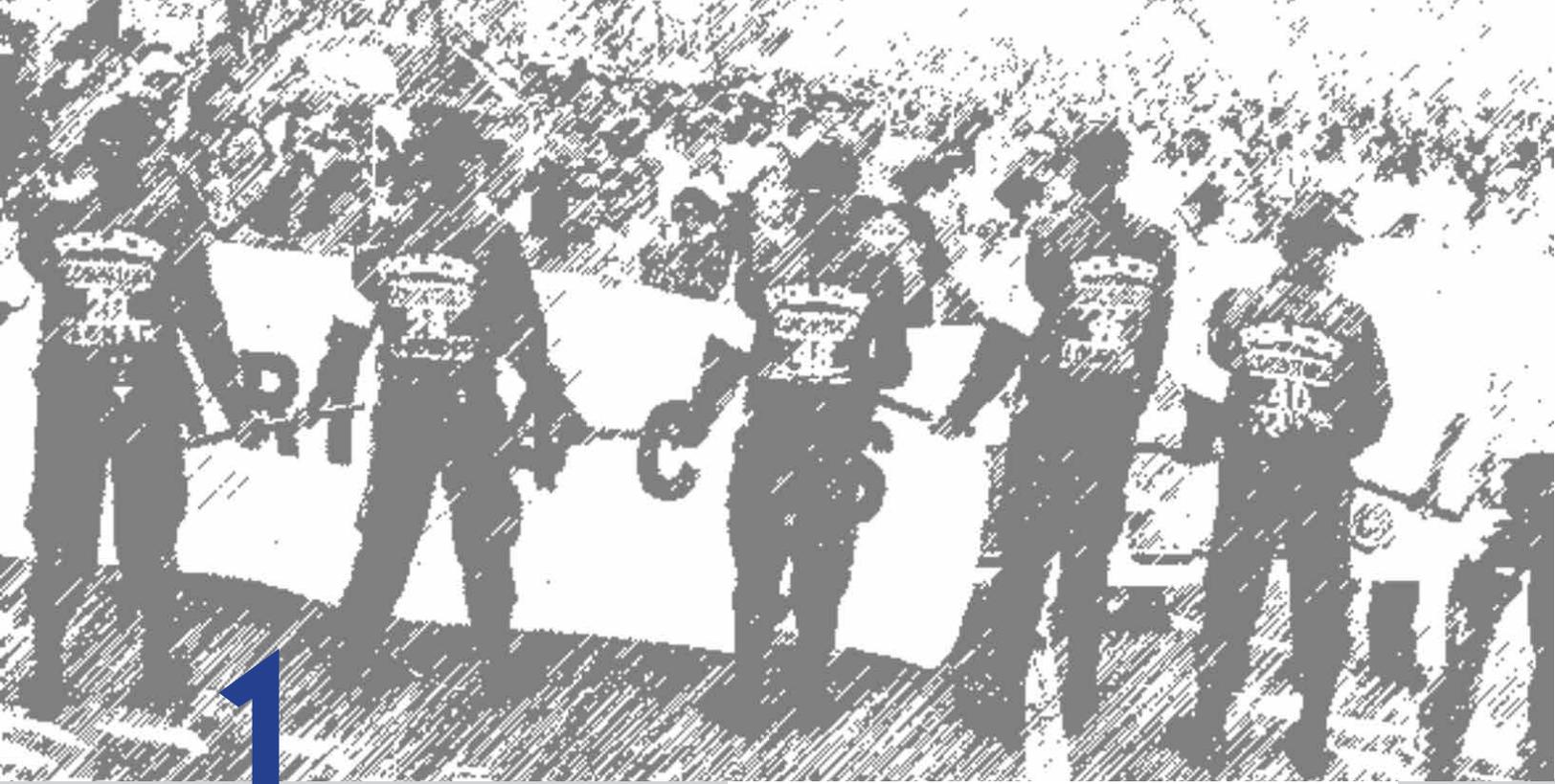
El estudio hace un análisis de la conflictividad nacional, planteando como hallazgo central el que en Bolivia se haya desarrollado una normalización del conflicto, hecho que constituye uno de los principales retos a la hora de pensar en la construcción y sostenibilidad democrática del Estado boliviano.

El estudio —que hoy ponemos a su consideración, amigo lector— propone una ruta de salida bajo la forma de un modelo para afrontar el conflicto de forma integral, como estrategia que permitiría desandar el camino de su normalización.

Anja Dargatz  
Directora FES Bolivia

Maira Zuazo  
Coordinadora de diálogo político  
FES Bolivia





1

# INTRODUCCIÓN



“La crisis creó las condiciones de *disponibilidad política/ideológica* para la generación del denominado ciclo de protestas (2000-2005), que comenzó con la *Guerra del Agua* en Cochabamba, las movilizaciones indígenas en el altiplano y las protestas urbanas, y finalmente la llamada *Guerra del Gas*, que trastocaron los cimientos básicos del modelo político y económico hegemónico”.

**María Teresa Zegada, Yuri Tórrez y Gloria Cámara**  
*Movimientos sociales en tiempos de poder*

**D**e la mano invisible del mercado a los pies visibles de la movilización, muy bien podría ser la frase que refleja el proceso histórico que parte después del infructuoso gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), se instala el gobierno de Víctor Paz Estenssoro y se implanta el D.S. 21060, y culmina con la caída de Sánchez de Lozada en octubre de 2003. Es decir, en Bolivia se implementa, al igual que en toda la región, el modelo neoliberal: la mano invisible del mercado, debidamente respaldada por el Estado con el ajuste estructural, y que gracias a una funcional “democracia pactada” generará que los aventajados obtengan beneficios adicionales. Esta situación tendrá a partir de la “guerra del agua” en abril de 2000, su contestación social en los pies visibles de la protesta, precisamente del lado de los desaventajados. La rivalidad encarnizada entre los que tienen y los que están desesperadamente necesitados, entre los que están dentro del sistema y los muchos que permanecen excluidos categorialmente (indígenas-campesinos), asumirá la dinámica de un *crescendo insurreccional* hasta culminar con la primera “presidencia fallida” de Sánchez de Lozada.

En el período 2003-2008 se instala en el país una *democracia de alta tensión*, que metaboliza de manera recurrente una conflictividad que tensiona de manera permanente a los respectivos gobiernos —colocándolos en situaciones de crisis de gobernabilidad (consumadas en el caso de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, y revertida en el caso de Evo Morales)— y que pone a la democracia en riesgo de un quiebre disruptivo. Esta dinámica sociopolítica llegará a su fin después del “golpe cívico-prefectural” en septiembre-octubre

de 2008, precisamente con el conflicto del Porvenir, donde cesa la disputa hegemónica entre las fuerzas conservadoras y las fuerzas de cambio. Desde esa coyuntura resolutoria hasta el presente, se vive una *democracia callejera* como en el período 1985-2000: tiene como ingrediente diario un sin fin de conflictos de diversa intensidad social, pero sin generar ni crisis de gobernabilidad ni poner en riesgo de quiebre a la propia democracia. Atrás quedaron los días del **síndrome del abismo**, pero la sociedad boliviana sigue experimentando el insomnio de ciertas coyunturas a raíz de periódicos conflictos turbulentos.

¿Cómo afrontaron el Estado boliviano y los gobiernos estos sucesivos ciclos de conflictividad? Si el conflicto es como el agua: demasiada agua causa daño a la vida y a las cosas; demasiada poca da lugar a un paisaje desértico y sin vida; entonces también se necesita un nivel apropiado de conflicto para propiciar cambios y mejoras. Y la manera en que se maneje los recursos hídricos por medio de diques, pantanos y esclusas, hará que se logre el equilibrio necesario para la vida (Ury, 2000). Esto *no* sucedió en Bolivia: la cantidad y, sobre todo, la intensidad de agua en el ciclo neoliberal les llegó hasta el cuello a los presidentes Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, hasta acabar ahogándolos.

¿Qué hicieron para impedirlo? Se puede hablar de *tres modelos de afrontamiento* de la conflictividad: un modelo óptimo, uno insuficiente y otro pésimo, catalogados de esta manera de acuerdo a su nivel de *rendimiento* y *eficiencia* respecto del manejo de la conflictividad. Evaluando lo hecho en el campo de la conflictividad por los gobiernos de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, pero también en el de Banzer Suárez, se puede señalar que se trataba de un *modelo pésimo*: reactivo, ineficiente y precario. De ahí el incremento y la intensificación de la conflictividad, y la elevación que experimentaron de una situación de inestabilidad social a una de crisis (consumada) de gobernabilidad.

¿Qué sucede con el gobierno de Evo Morales? Si el gobierno de Siles Zuazo (1982-1985) tuvo un promedio de 54 conflictos nuevos por mes, el gobierno del actual Presidente Morales (2006-2012), 28 años después, tiene un promedio de 61 conflictos nuevos por mes —por encima de la cuota del período de la UDP— y de manera periódica algunos turbulentos. En su caso, y tomando en cuenta la gestión de la conflictividad que lleva adelante, se podría hablar de un *modelo insuficiente*: lleva gestiones más o menos afortunadas y cuenta con unidades de conflictos más o menos preparadas. Desde 2008 se podría decir que tuvo dos conflictos críticos: el “gasolinazo” y el relativo al Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). No derivaron en crisis de gobernabilidad, aunque en el caso del conflicto prolongado del TIPNIS, produce una bi-acumulación de efectos gravosos.

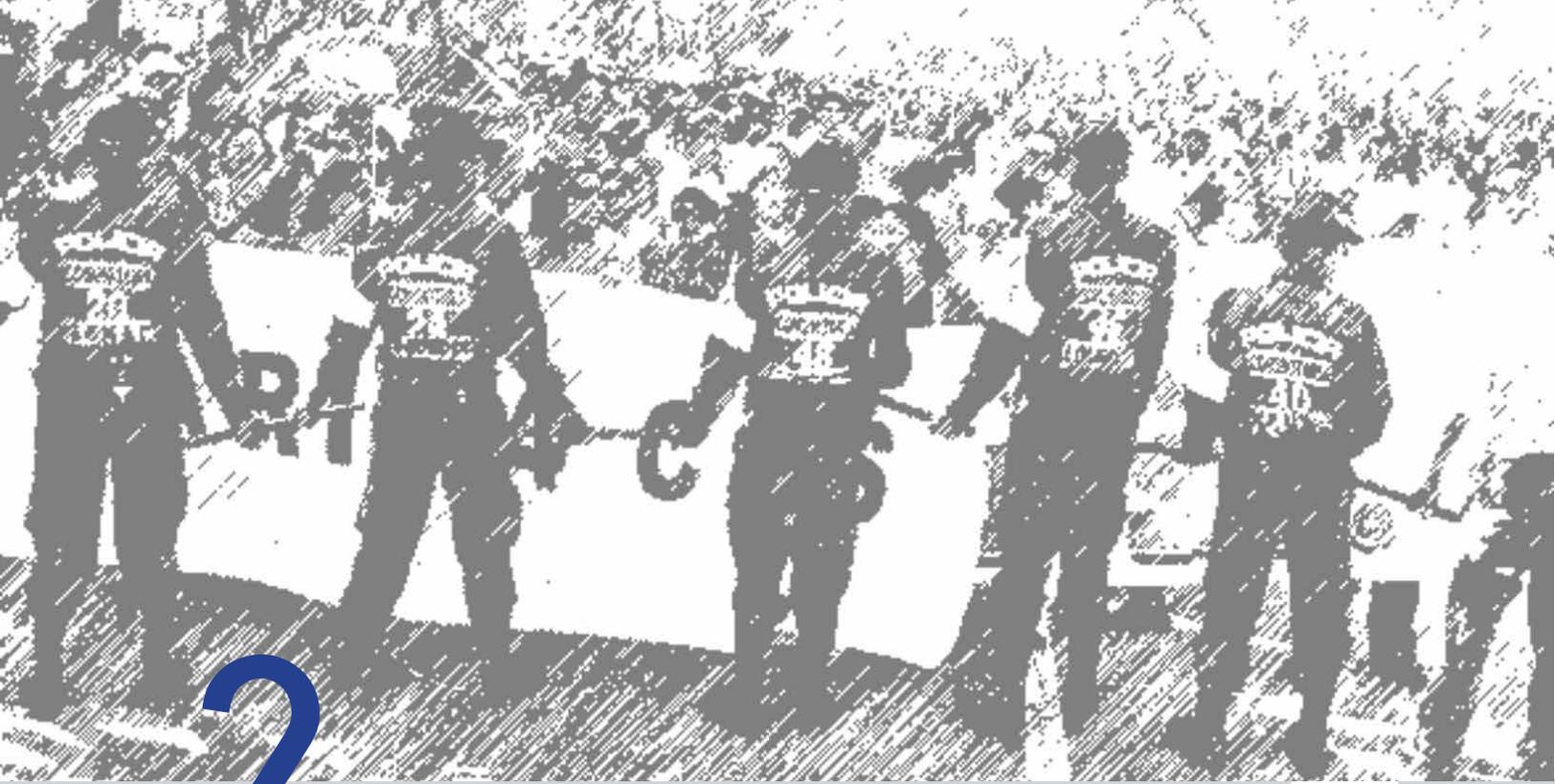
Hoy es lógico preguntarse: lo que se hizo, así como lo que se continúa haciendo en el campo de la resolución de conflictos en Bolivia, ¿fue o es lo *necesario y suficiente* para revertir la conflictividad, el insomnio de las coyunturas, así como el constante desgarramiento del tejido social? La propuesta desde la pragmática generativa y transformativa de la conflictividad<sup>1</sup> implica afianzar un salto cualitativo, es decir, el riesgo actual consistiría

---

<sup>1</sup> La **pragmática generativa y transformativa de la conflictividad** es un planteamiento propio que pone el acento sustantivo en la transformación de los malestares sociales a partir de la comprensión cabal de las raíces estructurales, históricas y sistémicas, generadoras de la efervescencia continua y recurrente de una multiplicidad de conflictos sociales.

en caer en la *inercia operativa* (hacer lo que se viene haciendo con los resultados que se vienen alcanzando) y en la falta de retroalimentación que debería permitir el ajuste del conjunto de iniciativas en curso. Esto significa que se requiere no un cambio de punto de vista (*point of view*), sino de punto de visión (*viewing point*): el apuntalar un *modelo óptimo* de afrontamiento de la conflictividad. No sólo que sea proactivo y holístico, sino que asegure maximizar la gestión positiva de los conflictos y minimizar su gestión negativa, así como asegurar su recambio paulatino por la prevención y la institucionalización del diálogo productivo, orientado a generar resultados.





2

CONFLICTIVIDAD EN  
BOLIVIA



## RESUMEN del

### APARTADO

Bolivia tiene un fenómeno mayúsculo habitando en su sociedad desde el año 2000: la **conflictividad**, es decir, la presencia permanente y recurrente de una multiplicidad de conflictos. No es un hecho excepcional, sino casi el *modus vivendi* de la sociedad. Y no se trata de una conflictividad indolora, pues durante el ciclo de 2000 a 2005, produjo la caída de dos gobiernos, así como una centena de muertos y por encima de los 500 heridos. Y el conflicto social devino en conflicto político durante el gobierno de Evo Morales. La polarización se tornó encarnizada en una zaga de conflictos que cada vez fueron en *crescendo*, hasta culminar en su escalada de tensión en el **“golpe cívico-prefectural”** de la “media luna” y el enfrentamiento en Porvenir. Ahí cesó el “empate catastrófico” y la conflictividad dio paso a un nuevo ciclo, que no pone ya el acento en la distribución del poder, sino en la redistribución de la bonanza económica. La novedad: la emergencia de conflictos horizontales, donde la colisión se produce entre los propios sectores sociales. El resultado: en todo el cuerpo de la geografía nacional se genera que a las brechas sociales se le sume el **desgarramiento del tejido social**. El alivio sustantivo: en el camino varios fantasmas que rondaban la vida nacional fueron conjurados, como la revolución armada, la guerra civil y la división del país. Sin embargo, alivio no significa sosiego.



## 2.1. Aclaración necesaria: conflicto y conflictividad

“Por esta normalización se entiende que las manifestaciones han dejado de ser una forma de participación política marginal para convertirse en un mecanismo de participación empleado por todos los actores sociales, no solamente quienes ocupan una posición marginal; la participación en manifestaciones y protestas se ha hecho ‘normal’ ”.

**Daniel E. Moreno Morales**

*“La marcha nuestra de cada día:  
normalización de la protesta en Bolivia”*

La sociedad boliviana vive en un estado de permanente agitación. Según el estudio *43 años de conflictos sociales en Bolivia*, el país sumó durante el período 1970-2012 un total de 15.584 conflictos, es decir un promedio anual de 362 conflictos. Ni un sólo día, desde hace 43 años, el país habría tenido paz ni sosiego. En el período 2000-2006 se tuvo 2.731, es decir 33 conflictos por mes; mientras que de 2006 a 2012 se contabilizaron 4.660, o sea 71 conflictos por mes. Hasta antes del gobierno de Evo Morales, la UDP había marcado la mayor puntuación del período democrático de conflictos nuevos por mes: 54, habiendo agregado en sus tres años de gobierno un total de 1.825; luego se encontraba el gobierno de Carlos Mesa con 52 conflictos nuevos por mes y presentó un agregado de 1.042 (Laserna et ál., 2013). Por su parte, el informe *La protesta social en América Latina*, que toma en cuenta los meses de octubre de 2009 a septiembre de 2010, arrojó los siguientes resultados para 17 países latinoamericanos: 2.318 conflictos en 12 meses (contabilizaron conflictos relevantes, no eventos conflictivos). Los tres países más conflictivos son Bolivia con 261, Perú con 244 y Argentina con 205. Estos tres países sumaron el 31% del total. En la antípoda se encuentran Costa Rica con 27, Chile con 70 y El Salvador con 80. Los tres países apenas agregan el 7,6% (PNUD-PAPEP, 2012).

Estos datos cuantitativos, prescindiendo de los cualitativos, permiten diferenciar sociedades con conflictos sociales (Costa Rica, Chile y El Salvador) de otras con conflic-

tividad (Bolivia, Perú y Argentina), es decir, donde en una sociedad se desarrollan una multipolaridad de interacciones contenciosas con distintos grados de intensidad. La categoría de conflicto social es útil para observar y analizar *un* conflicto, cuando el mismo es la excepción y no la regla de funcionamiento de la sociedad, pero no cuando una sociedad ha pasado del conflicto como *situación irregular* —presencia de un conflicto de manera aislada y discontinua— al conflicto como *estado habitual* —presencia de varios conflictos de manera recurrente, continua y simultánea—. En otras palabras: la conflictividad se ha convertido y estabilizado en el “modus vivendi” de una sociedad, y la acción colectiva como la manera privilegiada de interlocución entre Estado y sociedad. Entonces la categoría *conflicto social* se trata de una voz impotente para dar cuenta de la nueva situación que se produce cuando los conflictos se diversifican, expanden y perpetúan en una especie de “**normalización de la protesta**” (Moreno, 2009: 71), estabilizándose el “magnetismo conflictual”: el núcleo de cada campo de conflicto ejerce una fuerza de atracción que se extiende hasta bordear los límites del sistema social en conflicto (Entelman, 2005: 136).

### ATRIBUTOS DEL CONFLICTO SOCIAL

El conflicto es un tipo de interacción contenciosa (confrontación y disputa) desplegado procesualmente (sujeto a escalamiento o desescalamiento, crisis o acuerdo, paz o violencia). El conflicto prolonga la dinámica intrínseca de la negociación —regateo por obtener resultados ventajosos o mayores beneficios—, pero de manera agresiva o amenazante, porque recurre a diversas acciones de hecho o repertorio de acción colectiva, para presionar con distinto grado y alcance a su contendiente. También el conflicto se puede desdoblar: mantener una vida de negociación y otra de movilización<sup>2</sup>. Se trata, sin duda, de una manera *arqueada* de obrar o una manera *anfibia* de moverse entre la negociación y la violencia. ¿Para qué violentar los medios? ¿Por qué no mantenerse en la línea baja y pacífica de la negociación? Si a pura negociación un sector social puede lograr sus metas, ¿para qué el conflicto? Y si a pura negociación no puede alcanzar sus metas, ¿para eso el conflicto! *El conflicto apura un resultado o permite alcanzar un acuerdo*. Lo apura cuando dobllega al contendiente y lo permite cuando convence al adversario. El conflicto trata de hacer lo uno y lo otro, y dependiendo del resultado que alcance con uno u otro medio, terminará ejecutando uno, *no* el otro. Serán los resultados entonces los que dirán sobre lo que se acabe haciendo. La negociación y la movilización no son *per se* excluyentes, pero son las medidas de presión (hostiles, desafiantes, crispadas) las que le otorgan el carácter de conflicto a la interacción, de lo contrario sería simple y llana negociación.

¿Para qué un sector social entra en conflicto? Thomas C. Schelling en su obra *La estrategia del conflicto* afirma que “el conflicto es una especie de competición en la que todos los participantes tratan de ganar”. Por tanto, de lo que se trata es de arrancarle al contendiente una demanda sustancial o un conjunto de estas demandas que no puede alcanzar de otra forma. Sin embargo, tratar de ganar no es ganar, del dicho al hecho media *el suspenso* y la *imprevisibilidad* del conflicto: quien entra a ganar, puede efectivamente ga-

<sup>2</sup> Carlos Crespo plantea que las organizaciones sociales generan acciones paralelas a la negociación, para equilibrar las relaciones de fuerza y de esa manera pretenden fortalecer el proceso de negociación, logrando salidas favorables a sus intereses, reduciendo de esta forma las relaciones de dominación (2005).

nar, pero también puede perder o empatar. Dicho en otros términos, los resultados finales pueden terminar siendo cuatro: ganar-ganar, perder-ganar, ganar-perder y perder-perder.

¿Qué origina el conflicto? Julien Freund en *Sociología del conflicto* señala dos grandes fuentes de conflicto: “divergencia en las metas y/o discrepancia en los intereses”. Es decir, los intereses de tipo material o económico, pero también pueden ser metas de tipo subjetivo o ideológico-político, que confronten a los grupos humanos. A fin de ganar, sin embargo, se requiere vencer la resistencia del adversario para alcanzar los resultados esperados. Por tanto, la relación entre el conflicto y el poder es intrínseca: los resultados que arroje la terminación del conflicto dependen tanto del balance como de los juegos de poder.

¿Qué persigue el conflicto? El conflicto es *malestar contencioso*, es decir, un sector social experimenta una situación negativa (coyuntural o prolongadamente), y entonces percibe a otro actor social como él directamente responsable o como quien tiene los recursos para cambiar su situación. Pasar del mal-estar, a través de la interacción contenciosa, a un mayor bien-estar. De esta manera se abstraen las causas específicas (negativamente experimentadas), su forma de expresión hostil (también negativamente canalizada) y su orientación: bien-estar (proyección positiva). Unos reaccionan contra el conflicto porque invalidan su forma de expresión (negativa); otros resaltan el conflicto porque valoran su orientación (positiva). El conflicto en consecuencia se presenta como una **herradura bipolar**: tiene una fuerza negativa que repele (medios de presión) y a la vez otra positiva que atrae (fines). Y esa densidad original define su situación paradójica: más altas son las metas, más radicales son los medios, es decir, lo uno condiciona lo otro, son casi mutuamente proporcionales.

#### CARACTERÍSTICAS DE LA CONFLICTIVIDAD

La conflictividad presenta cuatro rasgos significativos: diversidad, simultaneidad, interinfluencia y recurrencia. La *diversidad* pone el acento en que se trata no sólo de muchos actores o sectores sociales, sino que son distintos en una multiplicidad de indicadores. La *simultaneidad* hace referencia a que los conflictos concurren al espacio público al mismo tiempo, aunque no necesariamente ocupan el mismo epicentro. La *interinfluencia* consiste en la interacción velada que se genera entre los diversos conflictos, produciendo en algunos casos que conflictos manifiestos despierten otros latentes o que conflictos recientes activen otros que pasaron en pos de mejores resultados. Y la *recurrencia*, llama la atención sobre el hecho de que varios conflictos aparecen, desaparecen y vuelven a emerger, es decir, se tornan redundantes, probablemente porque se colocan en una situación anfibia de resolución parcial en el corto plazo (acuerdos parciales y “negociación forzada”) pero de irresolución permanente en el mediano plazo (los problemas no alcanzan una solución concluyente según los actores involucrados ni de transformación de las causas de su malestar)<sup>3</sup>.

Estos cuatro factores conjuntados perfilan sistémicamente la conflictividad como polifónica, polimorfa, densa y proclive a la maduración política. La *polifonía* plantea la

<sup>3</sup> Para ampliar la definición sobre la resolución de conflictos ver el esclarecedor ensayo de John Burton: “La resolución de conflictos como sistema político”, en: <http://icar.gmu.edu/La%20Resolucion.pdf>.

presencia de una diversidad de discursos legitimadores, narrativas identitarias y puestas en escena (mediáticas) en el espacio público; el *polimorfismo*, la diversidad de formatos que toman cada uno de los conflictos, así como el perfil de cada uno de los actores (recursos organizativos, liderazgo, repertorios de presión y cultura de la movilización); la *densificación*, implica que la multiplicidad y simultaneidad de los actores genera la confluencia de causas distintas (históricas, estructurales, funcionales, coyunturales) que se solapan, afectan y amplifican; y la *maduración política*, significa que los actores sociales en el tráfigo de los conflictos tejen relaciones comunicativas entre sí, se articulan intersectorialmente, producen un involucramiento en las luchas generales de otros sectores (García Linera, 2004: 447), definen con claridad los actores, intereses, su fuerza relativa y los límites de sus pretensiones (Martínez de Murguía, 1999: 176), generando una “elevación política” de las demandas, pues de las peticiones sectoriales avanzan hacia la ampliación de la base de reivindicaciones, de pliegos petitorios puntuales adelantan hacia planteamientos generales, y sus iniciales demandas reivindicativas las transforman en otras eminentemente políticas y cargadas de componentes ideológicos; inclusive pueden plantearse estrategias de poder, como tener presencia parlamentaria (MIP en Bolivia), coparticipar del gobierno (CONAIE en el Ecuador durante el corto período del Presidente Lucio Gutiérrez) o estructurar un bloque social para obtener el poder (MAS en Bolivia con Evo Morales).

Asimismo, es posible incorporar otras dos variables presentes en el desarrollo y la politización de la conflictividad: expansión y agudización. Un ciclo de conflictividad puede presentar en determinadas coyunturas críticas una *expansión* adicional de actores sociales, es decir, el escenario social tiene algunos sectores movilizados, pero además se multiplican aceleradamente muchos otros (de algunos pasan a ser demasiados), y la *agudización*, significa que los medios contenciosos escalan hacia magnitudes mayores de conducta conflictiva o se incrementa la conducta hostil (Kriesberg, 1975: 189-246).

Ahora bien, con estas seis variables en mano se puede pasar a perfilar tres tipos de conflictividad: primera, la **conflictividad fragmentada**, donde se tiene la presencia diversa, simultánea y recurrente pero *desarticulada* de los conflictos, porque cada uno de los actores movilizados lo hace sectorialmente; segunda, la **conflictividad focalizada**, donde igualmente se tiene la presencia diversa, simultánea y recurrente de los conflictos, pero *articulada entorno a una agenda reivindicativa territorial contraria al gobierno*, que se manifiestan de forma concentrada espacialmente y emplean medidas contenciosas agudas; y tercera, la **conflictividad canalizada**, con la presencia diversa, simultánea y recurrente de los conflictos, pero además *articulada entorno a una petición estratégica contraria al gobierno*, expandida nacionalmente, aunque con una mayor concentración en el epicentro del poder político, y aguda en cuanto a sus repertorios de acción colectiva (ver Tabla 1).

En otros términos: si un conflicto social permite inferir *una* causa de malestar, inquietud y/o protesta singular, y si un conflicto representa una porción de pólvora en su manifestación y una explosión en el punto culminante de su escalamiento, entonces, la conflictividad permite pensar la presencia de *varias* causas de malestar, inquietud y/o protesta en una sociedad (polifonía y densificación), la confluencia de varias porciones de pólvora dispersas pero simultáneas y susceptibles de explosiones paralelas (conflictividad fragmentada), pero además, pensar que si toda esa pólvora se reúne (articulan y politizan entorno a

Tabla N° 1: Tipos de conflictividad

Tipos	Diversidad	Simultaneidad	Recurrencia	Expansión	Demanda	Demandado	Agudización
Fragmentada	1	1	1	0	Sectoriales	Varios	0
Focalizada	1	1	1	1 Departamental	Reivindicativa	Uno	1
Canalizada	1	1	1	1 Nacional	Estratégica	Uno	1

Fuente: Elaboración propia. Nota: 0 = no presencia y 1 = presencia de un factor.

una petición estratégica), explota al unísono y orientada contra el gobierno, puede asumir un carácter disruptivo, es decir, provocar la caída de un Presidente y/o producir la quiebra de la democracia (conflictividad canalizada).

La situación es compleja en el caso de la conflictividad, pues los actores en efervescencia movilizadora son multitud; por tanto, sus consecuencias son *sistémicas*: afectan ciertamente a los involucrados, pero también al conjunto de la sociedad debido a sus múltiples efectos colaterales, politiza a los ciudadanos porque los induce a cuestionar el orden vigente, así como a plantearse alternativas (moderadas o radicales) de solución, y tiene la capacidad de alterar la correlación de fuerzas políticas (debilitar a unos y fortalecer a otros), reconfigurar la agenda pública de discusión (introducir temas antes ocultos o soslayados), afectar la configuración del sistema de partidos (influir sobre la presencia y el peso de los actores políticos), perturbar la estabilidad y la interacción de los liderazgos (sacar de escena a unos e introducir a otros), redefinir el poder político (producir un golpe de timón estatal) y tensionar la democracia (poner a prueba su capacidad de presentar opciones de salida sin recurrir a la alternativa de quebrantar o deformarla). Es decir, la conflictividad presenta una **incertidumbre turbulenta**: se sabe más o menos cómo empieza, pero se ignora su desarrollo y terminación, y como existe conciencia de que hay demasiada pólvora desparramada en la coyuntura, no se sabe si se producirá un estruendo mayúsculo o cada sector terminará por recoger su porción hasta una nueva ocasión.

La diversidad, simultaneidad y recurrencia de los conflictos en una sociedad, son los síntomas sistemáticos de desarreglos sistémicos que se manifiestan en determinados períodos históricos, objetivados en ciertos *gobiernos que en vez de solucionar los problemas sustantivos de una sociedad los radicalizan*: no disminuyen la pobreza, la incrementan; no aminoran la desigualdad, sino acrecientan la concentración de la riqueza; no conjuran el patrimonialismo, sino lo rutinizan; no consolidan la soberanía nacional, sino la dependencia; no institucionalizan el Estado, sino lo desinstitucionalizan, y se podría seguir sumando. Los indicadores sustantivos en vez de moverse hacia arriba, lo hacen sistemática y sistémicamente hacia abajo. Un país que se encontraba en una situación regular no avanza hacia una mejor, sino de manera progresiva y en conjunto hacia una peor. Y, por supuesto, que la sociedad resiente el **declive sistémico**, pues sectorialmente como está organizada, *cada sector empieza a percibir la negativación acumulativa de su estructura factorial constitutiva*, o sea, abocando el análisis a dos factores de orden distinto pero interconectados, decrecen, y precarizan o anulan sus ingresos, produciendo no sólo la frustración de sus expectativas, sino el vaciamiento de sus expectativas respecto al futuro.

En consecuencia, la sociedad resentida por ese declive sistémico, supura a lo largo y ancho de la sociedad una conflictividad que suma a los cuatro atributos sistémicos designados —polifonía, polimorfismo, densificación y maduración política— un quinto: *ampliación*, es decir, una multiplicidad de dimensiones se comportan avanzando de menos a más, para empezar la propia conflictividad; cada vez son más actores y no menos los que entran en una situación contenciosa y resulta mayor y no menor la intensidad que manifiestan; institucionalmente, son cada vez más áreas y no menos las que son cuestionadas críticamente (“valor agregado” de la conflictividad); sustantivamente, se pasa de la consideración de los arreglos institucionales a la revisión de los arreglos estructurales (contrato social) y, por ende, son cada vez más instancias de diverso orden (institucional, axiológico, interaccional) las que se desestructuran y pasan a ser disfuncionales.

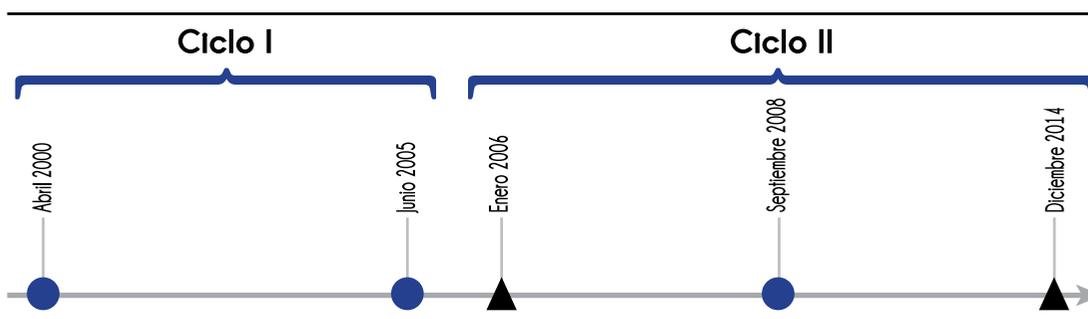
La conflictividad se asemeja entonces a una inundación severa: va penetrando gradualmente todo y la gente va sintiendo que el agua, poco a poco, le llega hasta el cuello, produciendo una sensación de **asfixia sistémica**, que genera y presiona por una “resolución sustancial” (Figueroa Ibarra, 2008: 122): alterar el declive y convertirlo en **ascenso sistémico**. Por eso y no por otro motivo, la conflictividad es profundamente inquietante y una invitación insoslayable para enderezar en una sociedad todo lo que está torcido.

## 2.2. Ciclo 2000-2006: de la mano invisible del mercado a los pies visibles de la protesta

“Desde la época de la Independencia, a principios del siglo XIX, Bolivia se ha caracterizado por dos tradiciones en su desarrollo político. La primera se refiere a una tradición de legalismo y constitucionalismo. La segunda a una tradición de movilización, a menudo al margen del sistema político formalmente constituido. Estas dos tradiciones se superponen con frecuencia y de manera contradictoria, y han contribuido a acentuar una inestabilidad política crónica en el país durante gran parte de los dos últimos siglos”.

**John Crabtree**  
*Perfiles de la protesta*

Gráfico N° 1: Ciclos de conflictividad



Fuente: Propia.

Después del infructuoso ciclo del gobierno de la UDP (1982-1985), se implementó en Bolivia el modelo neoliberal que durante 15 años generó un período de relativa estabilidad (1985-2000), con un agregado de 3.802 conflictos en 15 años, un promedio de 21 conflictos mensuales, aunque se implementaron cinco estados de sitio: dos durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, uno para detener la oposición al D.S. 21060 y el otro para controlar la protesta de los relocalizados mineros; uno durante el gobierno de Jaime Paz Zamora tanto para desmovilizar a 50.000 maestros como para desbaratar la huelga de hambre de 500 profesores; y dos durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, uno para evitar la resistencia a la Reforma Educativa como a la Capitalización y otro para aplicar la estrategia de erradicación de la hoja de coca en El Chapare.

Sin embargo, esta situación se revertirá en el período 2000-2005, donde el país en cinco años sumará un total de 2.504 conflictos, un promedio mensual de 42 conflictos, un estado de sitio fracasado durante el gobierno de Banzer a pesar de haber sido el más violento (6 muertos, 50 heridos y 22 personas entre detenidas y confinadas) y dos “presidencias fallidas”. ¿Qué sucedió para que se hubiera presentado este cuadro de situación? Lo relevante del período fue la presencia de un **descenso sistémico sostenido**, es decir, la acumulación de una serie de déficits de rendimiento en los diversos subsistemas (económico, social, político e institucional), así como el incremento de progresivas y múltiples disfuncionalidades del Estado. El resultado global: una **democracia minimalista**.

Algunos datos ilustrativos de la democracia minimalista en cuatro ámbitos, son: *Económico*, después de levantar cabeza en el período de los años 90 a un promedio del 4% de crecimiento, la bajó a partir de 2000, pues el crecimiento del PIB per cápita fue negativo: -0,20 (BM, 2004/2005). *Social*, el índice Gini que mide el grado de desigualdad marcó en el período 1985-2003 un 0,52 y después un incremento al 0,61; en cuanto a la pobreza, el 60% de los indígenas estaban en niveles de pobreza, 37,8% no contaba con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y el 22,2% restante no cubría sus necesidades alimenticias. Es más: de la población rural el 91% se encontraba en situación de pobreza. Y se evidenció una alta correlación entre pobreza y origen étnico. Para colmo de males, el 70,8% de la población de las áreas urbanas percibió un *alto grado de racismo* en Bolivia (Fundación UNIR, 2006). *Político*, los partidos tradicionales fueron perdiendo sostenidamente el respaldo ciudadano, si 78 de casi 100 bolivianos votaron en 1993 por alguno de los partidos tradicionales, en las elecciones de 2002 sólo lo hicieron 42, habiéndose hecho a un lado 36. Y si bien Sánchez de Lozada ganó las elecciones de ese año con un 22,46% de favorabilidad, tuvo un

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

Un Estado que atraviesa por un descenso sistémico se habilita como la pradera perfecta para que una cerilla pueda ocasionar un gran incendio.

La conflictividad no puede tener un abordaje monádico, es decir, apagando uno a uno los incendios, en un a lógica de bombero, requiere de un modelo de estabilización sistémico.

70% de desfavorabilidad. *Institucional*, sólo el 18% de la población se sintió representada por el Parlamento, el 79% tuvo una imagen negativa de la política, el 35% calificó a los partidos políticos, entre once instituciones, con el porcentaje más bajo: 2,6 (escala de 1 a 7) y el 43% hizo una asociación directa entre política y corrupción. Y, salvo los medios masivos, la Iglesia católica y el Defensor del Pueblo, todas las restantes instituciones tuvieron una baja valoración ciudadana, es decir, no gozaban de prestigio y fueron consideradas con desconfianza (CNE, 1999). En cuanto a la corrupción, según Transparencia Internacional, el sector público obtuvo una puntuación de 2,5 (y menores) sobre 10. ¿Qué percibía la población de este cuadro sintomático? Una **democracia minimalista** que sólo producía “pésimos”, que incrementaban el malestar de la población y no “óptimos”, que mejoraran su bienestar y su esperanza.

### “GUERRA DEL AGUA”

Este fue el contexto en el que emergió la “guerra del agua”. Parte siendo un conflicto-evento que en su dinámica contenciosa, pero sobre todo debido a la gestión gubernamental desacertada, se transformó en un conflicto-proceso. Es decir, un **conflicto-evento** consiste en un conflicto que se consume en sí mismo (implosión) en cuanto consigue una respuesta satisfactoria a su demanda y, en consecuencia, las bases sociales pasan a desmovilizarse; mientras que un **conflicto-proceso**, si bien puede o no conseguir su demanda (y la “guerra del agua” lo consigue en grado superlativo con la expulsión de la multinacional Bechtel), se mueve sobre un andamio sociopolítico: ancla su malestar en una tensión estructural, se enmarca en una ideología y está montado en una ola histórica emergente, movilizadora de un contraproyecto social. Si el primero es una gota de agua que se diluye en el río de la historia; el segundo significa la primera gota de un diluvio que hará historia.

El conflicto social de abril del año 2000, con tres escenarios espaciales definidos (la Coordinadora del Agua y la Vida en Cochabamba; los campesinos en los sectores rurales de Cochabamba, La Paz y parcialmente Sucre; y la Policía en La Paz pero también con ecos en Cochabamba), se enmarcó en el justo medio entre conflictos *dentro y del* sistema, porque si bien presentó demandas reivindicativas<sup>4</sup> y concluyó con el restablecimiento parcial del equilibrio del sistema, también dejó sembradas metas políticas orientadas a replantear la orientación del sistema. Fue una semilla que maduró en el tiempo, pues creó una nueva situación impredecible antes de su estallido: reinventó la política desde la redefinición social.

En el caso del conflicto de abril en Cochabamba se apreció el siguiente cuadro de situación: a) la *detonante* fue la aplicación del “tarifazo” —se elevó el precio del agua en más de un 100%— como una medida de hecho; b) la *demanda* de los sectores sociales consistió, en principio, en la revisión del “tarifazo” (**negociación abierta**), luego, anulación de la medida (**negociación condicionada**)<sup>5</sup> y, finalmente, expansión de la demanda al pedido de “anular

4 En el caso del conflicto de abril las peticiones fueron las siguientes: “tarifazo” (Comité Cívico, Coordinadora del Agua), “gasolinazo” (transportistas, gasolineras), “incumplimiento de pagos” (policías de Cochabamba), “aumento de salarios” (policías de La Paz), “erradicación” (cocaleros), “indiferencia gubernamental” (Comité Cívico Pro Santa Cruz), “Ley de Aguas” y “crisis del sector” (campesinos) y “mejor asignación presupuestaria” (maestros rurales).

5 En este segundo pliego se agregó dos **demandas generalistas**, una de alcance regional, “exigir el desarrollo regional”, y otra de alcance nacional, “Asamblea Constituyente”.

el contrato con Aguas del Tunari” (**negociación cerrada** o imposición); c) los *cristalizadores* fueron tres, uno de baja intensidad y dos de alta intensidad: el primero, la dilación del cumplimiento del acuerdo del 15 de marzo de 2000 y que se presentó con un escalamiento de amenazas de movilización el 29 del mismo mes; el segundo, el gobierno para desactivar la movilización recurrió a la estrategia de manifestar que había rescindido contrato con Aguas del Tunari, los manifestantes, frustrados al saber que no era así, estallaron en ira; y el tercero, la detención de los líderes de la Coordinadora en la mesa de negociación de la Prefectura de Cochabamba; y d) la *conclusión del conflicto*, primero, los cochabambinos que el 2 de diciembre de 1999 pidieron la revisión de la tarifa de agua, más bien lograron la rescisión del contrato con Aguas del Tunari el 10 de abril de 2000, apadrinada por las políticas del Banco Mundial, y la revisión del modelo de privatización y mercantilización de los recursos naturales<sup>6</sup>; segundo, los policías se amotinaron el 7 de abril de 2000 pidiendo un aumento del 30%, el día 10 lograron un 50% de incremento salarial y levantaron el amotinamiento; tercero, el gobierno dictó el estado de sitio y 13 días después acabó levantándolo.

En cuanto al comportamiento y naturaleza del actor social, se observa lo siguiente: a) “*membresía*” (Kriesberg, 1975), en principio el Comité Cívico y la Coordinadora del Agua estuvieron juntos bajo el mismo paraguas reivindicativo, luego empezaron las divergencias y finalmente la Coordinadora apareció como el actor visible y acompañó la expansión como la bifurcación de las demandas regionales; b) *estrategias de acción*, apelaron a las clásicas —protestas, movilizaciones, bloqueos— pero sustentadas en medidas semidemocráticas como la consulta popular, el cabildo y la asamblea, que buscaron legitimar sus demandas y acciones (mientras el gobierno ni realizó campañas comunicacionales explicativas, ni buscó mecanismos de consulta); c) *expansión y transformación de las demandas*, las peticiones de los cochabambinos se expandieron de un simple pedido reivindicatorio de revisión de la tarifa del agua (2/12/1999), a pedir la rescisión del contrato con Aguas del Tunari (4/2000), y luego reclamó la condonación de la deuda a Semapa y que las empresas privadas cochabambinas pasen a manos del Estado (4/2001); pero también se **bifurcó políticamente** al pedir la Asamblea Constituyente, la renuncia del Presidente Banzer Suárez y el cambio de las estructuras económicas y políticas del país (pasa de ser una demanda divisible a convertirse en una demanda no-divisible)<sup>7</sup>. Esto significa: uno, que el movimiento social pasó de movimiento reivindicativo a ser un **movimiento social políticamente orientado**<sup>8</sup>; dos, que sus líderes ya no ostentaron un perfil reivindicativo-negociador, sino más bien de confrontación-ideológico; y tres, que el **sistema imperante** perdió su “privilegio epistemológico” (Jiménez en Miklos, 2000: 242) y pasó a una situación de “duopolio simbólico” (Gerth y Mills, 1978), donde frente a los símbolos centrales

6 Ver el exhaustivo estudio de Carmen Peredo, Carlos Crespo y Omar Fernández, *Los regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua*. Cochabamba: CESU-UMSS, 2004; también Carlos Vacaflares V. (coordinador), *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales*. La Paz: Plural Editores/JAINA/CESU-UMSS/GER, 2005.

7 “Otra posibilidad, más revolucionaria, resulta siendo aquella donde la parte agraviada, tras haber obtenido lo que estaba buscando originariamente, puede ver la posibilidad de ulteriores ganancias y proceder a exigir términos totalmente nuevos” (Rex, 1985: 21). María Teresa Zegada señaló el accionar estratégico de la Coordinadora, para concluir dubitativa sobre “¿a dónde se dirigen?” (2008: 4 y 5).

8 Aunque de manera macro presentó en su interior una tensión entre dos corrientes distintas: la **pulsión regresiva** que pretendió regresar hacia condiciones sociales anteriores (Felipe Quispe y su movimiento) y/o la **pulsión revolucionaria** que buscó derrocar el sistema social imperante y reemplazarlo por otro (Oscar Olivera y su movimiento).

del sistema imperante aparecieron símbolos alternativos y competitivos; y d) *irradiación*, se propagó la coordinadora como modelo organizativo sustitutivo al modelo sindicato — aparecieron una proliferación de coordinadoras, en las universidades y paradójicamente en el sistema institucional coercitivo, donde las propias Fuerzas Armadas y la Policía crearon una *coordinadora* institucional para conjurar las protestas (10/4/2001)— y a nivel nacional se creó COMUNAL (Coordinadora de Movilización Única Nacional)<sup>9</sup>.

El conflicto de abril presentó precisamente en las dos primeras semanas de ese mes una etapa de **condensación de conflictos**, caracterizada por la sobre-posición de distintos actores (Coordinadora del Agua, campesinos, policías, cocaleros, maestros), escalamiento hacia mayores medidas de presión, polarización intensa entre los actores, incremento de la presencia de enfrentamientos violentos, aumento de la incertidumbre sobre el curso de las acciones; y este cuadro de inestabilidad y descontrol generalizados “empujó” hacia la promulgación del estado de sitio como una forma de desenlace.

Fue llamativo ver cómo en la relación violencia/logros, el gobierno de Banzer fue perdiendo o cediendo progresivamente a las demandas de la Coordinadora después de cada revuelta violenta: el caso del enfrentamiento del 13 de enero de 2000 y el acuerdo del 15 del mismo mes, el enfrentamiento del 5 de febrero de 2000 y el acuerdo del 6 y el 15 de febrero, así como el enfrentamiento del 7 de abril de 2000 y el posterior acuerdo donde la Coordinadora del Agua logró que se rescinda el contrato con la empresa Aguas del Tunari, cuando el pedido original de 2 de diciembre de 1999 fue la revisión de las tarifas del agua.

De esta manera se comportó la “guerra del agua”: la inicial demanda (divisible) de anulación del “tarifazo” se transformó en una demanda indivisible como es la expulsión de Aguas del Tunari (multinacional Bechtel); pero habiendo hecho fracasar en el trayecto el sexto estado de sitio a pesar de ser el más violento de todos y dejando firmemente instalada una agenda ideológica-política que se fue fortaleciendo, emplazada por otros conflictos emblemáticos, que alteraron definitivamente el balance de poder entre Estado/sociedad, para acabar siendo implementada en el gobierno de Evo Morales: la recuperación de las empresas estratégicas del Estado (nacionalización), la instalación de una Asamblea Constituyente y la recolocación indígena y popular (plurinacionalismo). En palabras de Anthony Giddens, estos conflictos emblemáticos y los movimientos sociales que los alimentan proporcionarán “pautas significativas para potenciales transformaciones futuras” (1994: 148).

### “SEPTIEMBRE NEGRO”

Posteriormente sobrevinieron una serie de **conflictos emblemáticos** en medio de una constelación de conflictos-evento: la “guerra del agua” surge en abril de 2000 y cuatro

9 La creación de COMUNAL permite observar que el movimiento social asentado en Cochabamba pasó de la **etapa de inquietud**, donde se presentó un descontento por un mal funcionamiento del sistema, a la **etapa de perturbación**, la gente se aglutinó entorno a ciertos líderes, y está en la **etapa de formalización**, estructuración de una organización formal y jerárquica, clarificándose la ideología del movimiento, las causas del descontento, el plan de acción y los objetivos del movimiento; y luego vino la **etapa de institucionalización**, donde se estableció la burocracia y un liderazgo profesional y disciplinado que pudo reemplazar a las figuras carismáticas de las primeras etapas (Cohen, 1980: 214).

meses después “septiembre negro”, donde se produce el embate indígena en un contexto de agudización de la crisis económica, la crisis del sistema de partidos y la propia crisis del gobierno de Banzer. Lo que se vivió en septiembre negro fue un aluvión social de protesta. Las corrientes que lo conformaron fueron cuatro: Felipe Quispe y el bloqueo de los indígenas-campesinos del altiplano paceño; Oscar Olivera con la Coordinadora del Agua y de la Vida y la paralización de Cochabamba; Evo Morales y el bloqueo de los coccaleros; Vilma Plata y el paro de los maestros. Las cuatro movilizaciones —imbricadas, propagándose vertiginosamente, con un crecimiento desproporcionado, produciendo un resquebrajamiento en cadena y una creciente polarización— pusieron en jaque al gobierno. La movilización de septiembre fue la efervescencia del agua ideológica. Pasó del cauce reivindicativo al cauce político.

Estas movilizaciones tuvieron su propio perfil, liderazgo y efecto social. Importa diferenciar su densidad y sus alcances. De todas las movilizaciones, la de los maestros, tanto en su forma (parar clases) como en su discurso reivindicatorio (pliego petitorio), resultó siendo la más tradicional.

La solución estuvo al alcance de las manos cuando los bolsillos estuvieron al alcance de las manos. No fue fácil superar el conflicto, pero fue más previsible. La raíz de la mecha que eran los reclamos salariales fue apagada, primero con los maestros rurales y luego con los urbanos, con el agua bendita del aumento salarial. El ministro Hoz de Vila cedió en la negociación y logró que los maestros volvieran a clases. El gobierno tenía un dolor de cabeza menos. Mientras Vilma Plata había logrado sacar la cabeza —detención por medio— al foro mediático.

El telón de fondo del conflicto de los maestros fue la merma constante de sus ingresos. En el caso de Cochabamba, la escasez del agua. En la ciudad del valle la utopía tiene forma concreta y la cristaliza el concreto: la represa de Misicuni. Viejo sueño irrigado por una sed diaria.

Así se vio en la “crisis de abril”. Y volvió a reflotar en el conflicto de septiembre. La Coordinadora, bajo el liderazgo de Oscar Olivera canalizó la demanda, la movilizó en abril paralizando la ciudad y zonas aledañas, y logró modificar la ley que vulneró la propiedad de las fuentes de agua, detuvo el incremento de las tarifas del agua y consiguió el alejamiento de la empresa Aguas del Tunari. Victoria seca aquella: ganó en sus peticiones pero no ganó el agua. La movilización de septiembre fue la efervescencia

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

En la gestión del conflicto, se debe diferenciar una demanda reivindicativa de otra estratégica, que puede acabar dislocando el modelo de gobernabilidad instalado.

*No se puede gestionar un conflicto impunemente. En el caso de la “guerra del agua” debido a una desacertada gestión del conflicto, se transforma una demanda divisible (“tarifazo”) en una indivisible, maximalista y violenta (“expulsión de Aguas del Tunari”).*

Es crucial diferenciar un **conflicto-evento** de un **conflicto-proceso** en la gestión, pues si bien el primero se agota en sí mismo, el segundo, si está desenfocada su gestión resolutoria, puede acabar generando un punto de inflexión social y dar inicio a una dinámica de contestación política.

*La “guerra del agua” portó una demanda estratégica que atacó el corazón del modelo neoliberal: la expulsión de la multinacional Bechtel. Una vez que se derribó el primer ladrillo de la bóveda, progresivamente acabará desmoronando todo el edificio neoliberal, a través de una andanada continua de movilizaciones.*

del agua ideológica. Pasó del cauce cívico al cauce político. La protesta desbordó el reclamo por el agua para plantear la renuncia del Presidente, el cierre del Congreso. Pero, sobre todo la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

En Cochabamba el agua se transformó en tormenta ideológica. Y el chaparrón cayó inundando al despreocupado sistema de partidos. En esa agua navegó en La Paz el ex juez Costa Obregón, que terminó por desembocar en las alcantarillas de la historia. Mientras la Asamblea Constituyente crispó el mar de la democracia. El Chapare fue un barril de pólvora. Ya se sabe que la pólvora y el fuego no pueden convivir juntos por demasiado tiempo. Y en medio de la coca convive la pobreza de los cultivadores. En el conflicto de septiembre negro El Chapare estuvo por explotar. Fue el conflicto que duró más días, veintiséis, llegándose a declarar inclusive la palabra “guerra civil”. Evo Morales, erradicada la coca, quería nuevamente sembrarla. El lema era, primero, dos “catos” de coca, luego uno, después medio. Finalmente el gobierno impuso su lema: “Coca cero”. La Fuerzas Armadas por detrás, en apronte, disuadieron a Evo Morales y a los cocaleros de seguir en pie de guerra. Cedieron y se replegaron. Pero una cosa quedó clara: la coca no es una simple hoja flotando en el viento, sino una planta con muchas raíces sociales. Y un tronco común. Felipe Quispe, *El Mallku* voló por los cielos de la coyuntura. Y con él sobrevoló por el cielo raso de nuestra modernidad la **intrahistoria**: lo profundo, oscuro y contenido de un pueblo indígena callado y silenciado.

La historia mostró sus entrañas: el olvido del pueblo indígena. Y la coyuntura, las heridas de ese pueblo: rugientes, dolientes y sangrantes. Es decir, Felipe Quispe mostró el azote de hambre que viven los suyos, la bofetada discriminatoria que padecen los suyos. Se convirtió en una figura estelar: apareció sorpresivamente en el horizonte político y tomó el imaginario de la opinión pública poblándole de miedos fantasmales: el cerco de 1781 resurgió a plena luz del día. ¿Por qué Felipe Quispe se convirtió en figura mediática? La novedad es el alma de lo noticioso. Y *El Mallku* al ser novedad fue noticia. Algo más: frente al discurso sindical plagado de reivindicaciones, él impactó por su referencia moral gatillada por un arsenal de palabras: denunció la existencia de “dos Bolivias” —actualizando la expresión de Fausto Reynaga en *La revolución india*—, donde una discrimina a la otra por su color de piel y la margina a vivir en una pobreza extrema. La cultura les sirvió como bandera identitaria y política.

En “septiembre negro” se presentó un hecho inédito: aparecieron símbolos alternativos al modelo neoliberal y a la propia democracia como símbolo principal de la sociedad boliviana. La hegemonía ideológica se debilitó. La esfera simbólica entonces resintió la incursión de símbolos competitivos. ¿Cuáles? Oscar Olivera y la Coordinadora plantearon un símbolo alternativo explícito: la Asamblea Constituyente, es decir, los actores sociales puestos directamente a redefinir el régimen político, social, económico y estatal. También estuvo la propuesta, más velada y nebulosa, de Felipe Quispe: Autonomía-Autodeterminación. Primer paso, el crear un Estado dentro del Estado boliviano (autonomía), y el segundo paso, independencia para ese Estado (autodeterminación). Esta recuperación de lo ancestral se identificó con un proyecto civilizatorio diferente al occidental y rechazó el capitalismo, el desarrollismo y el consumismo. Entronizó el mundo rural y rechazó el mundo urbano. Es decir, se presentó el fenómeno del **“duopolio simbólico”** (Gerth y

Mills, 1978): en principio, coexistencia tolerante aunque competitiva de símbolos; luego, confrontación intolerante con la esfera simbólica “hegemónica”.

### ENERO DE 2003

Prosiguieron las movilizaciones de los cocaleros de El Chapare y los Yungas en enero de 2002. De allí a la primera medición de fuerzas entre Evo Morales y Sánchez de Lozada en el conflicto de enero de 2003: catorce días de enfrentamientos entre cocaleros y gobierno, con sus muertos y heridos. Más sus sobresaltos.

El conflicto es “una especie de competición en la que todos los participante tratan de ‘ganar’” —definición que proporciona Thomas C. Schelling en *La estrategia del conflicto*—. Así un actor social entra al conflicto planificando una actuación que pretende ser exitosa, donde en una relación costo/beneficio, el reparto de ganancias supere las pérdidas. En esta dinámica los gobiernos neoliberales perdieron.

Tomando el punto de vista de los cocaleros: antes del conflicto y en las previas negociaciones con el gobierno de Sánchez de Lozada, los cocaleros iban a firmar un acta de entendimiento para estudiar el mercado de consumo de la hoja de coca y aparejarlo con la cantidad de plantaciones que se necesitaba para cubrir esa demanda; después del conflicto de enero de 2003, se instalaron de manera inmediata mesas para discutir los problemas sociales, y luego, para discutir sobre la capitalización, el gas, el ingreso al ALCA y otros.

¿Quién ganó, quién perdió? Los cocaleros lograron eludir la propuesta del gobierno y ampliar la agenda de discusión; mientras el gobierno tuvo que discutir temas que no tenía previsto debatir. Y en ese ínterin, el país estuvo paralizado y viviendo una situación donde el Presidente Sánchez de Lozada no manejaba la situación. El conflicto implicó costos para los cocaleros, pero sobre todo beneficios; mientras que para el gobierno sólo costos y ningún beneficio (restituir el orden, el libre tránsito y la tranquilidad era lo que se tenía antes del conflicto, y también después).

La movilización resultó siendo la política de los resultados: “quien no llora, no mama”. Este refrán mudó por este otro: “quien no se moviliza, no gana”. De esta manera el conflicto fue el negocio de los actores sociales; mientras el diálogo fue el negocio del gobierno; pero diálogo con conflicto o la “negociación forzada” (Ortego, 2000: 52) también fue el negocio de los actores sociales.

### RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

Una definición eficaz (y fructífera para su evaluación) de **gestión de conflictos** la concibe como la maximización de aciertos y la minimización de desaciertos.

*Una estrategia recurrente para desmovilizar una “coalición de protesta” es retirar paulatinamente a los actores del escenario de movilización, empezando por los más endeble para terminar con los más fuertes.*

La conflictividad, es decir, la simultaneidad de diversos sectores en una misma arena de conflicto, se convierte en un **operador comunicativo e ideológico**, donde se comparten visiones y posiciones, estrategias y tácticas, pero también se configuran alianzas estratégicas de largo alcance.

*El conflicto es una plataforma de lanzamiento de liderazgos sociales que pretenden reconvertirse en políticos, para acrecentarse y capitalizar tanto recursos como incentivos del sistema político.*

Algo más: la confrontación entre cocaleros y gobierno no sólo se convirtió en el conflicto nacional central, sino en un *escenario de oportunidades* para actores secundarios, que plantearon conflictos colaterales en busca de sus propios fines. Una tentación a la que pocos resistieron y muchos cedieron.

Esto sustenta la teoría de la ventana rota: “Alguien que en circunstancias normales no tiraría una piedra contra un edificio intacto, duda menos a la hora de romper una segunda ventana en un edificio que ya tiene una rota” (Giuliani, 2002). O sea, el gobierno de Sánchez de Lozada estuvo ante la función señalizadora del conflicto: la primera piedra marcó la ruta de las siguientes.

El gobierno frente a los cocaleros tuvo dos alternativas: erosionar la efectividad del bloqueo o asumir la tarea de encarar soluciones estructurales. La primera era una salida táctica; la segunda una salida estratégica. No dio ninguna y así llegó al conflicto de octubre de 2003, como situación de guerra.

### “FEBRERO NEGRO”

Pero antes, en febrero de 2003, en el centro del poder político, la Plaza Murillo, policías y militares se enfrentaron violentamente debido al amotinamiento de la fuerza verde olivo. En pleno corazón del poder se pudo observar el fatal desatino del gobierno al enfrentar a las Fuerzas Armadas con la Policía, algo así como si el padre azuzara a uno de sus hijos contra el otro, dándole carta blanca para asesinarle. Luego la turba en las calles envió con fuego sus mensajes políticos —las sedes de los partidos tradicionales que gobernaron el país; la Cervecería Nacional, empresa símbolo de la evasión impositiva; y la Vicepresidencia y su espuria lucha contra la corrupción, acabaron por arder—<sup>10</sup> y sobrevinieron los saqueos durante dos días seguidos.

Toda medida que tomó el gobierno de Sánchez de Lozada se convirtió (desde la gestión Banzer con mayor énfasis) en un **escenario de oportunidades** para los conflictos, es decir, en la posibilidad que avizoraron tanto actores institucionales como sociales de alcanzar resultados favorables mediante el conflicto en coyunturas turbulentas. Los policías hicieron sus **cálculos de la rentabilidad** sobre qué obtendrían amotinándose, y no se equivocaron, lograron los puntos que demandaron y dejaron claramente establecido la importancia de su institución.

Los policías cubrieron estratégicamente sus demandas parciales en un paraguas mucho más amplio como el “impuestazo” y de esta forma se ganaron la simpatía y el respaldo populares. Etiquetaron eficazmente su alzamiento. El enfrentamiento entre policías y militares con balas envenenadas, a la par que los diferenciaba como bandos opuestos, creó

---

<sup>10</sup> Esta fue la imagen visible, pero el fenómeno que quedó invisible a los ojos de la sociedad fue lo realmente preocupante: la **anomia social**, es decir, la descomposición normativa de la sociedad (por la ausencia de autoridad y/o la falta de sanciones) que permitió a ciertos grupos actuar con impunidad y produjo un estado de miedo o terror por el derrumbamiento de la ley y el orden, pues la turba, que se desparramó por la zona norte y central de La Paz, primero destruyó y luego saqueó.

**alineamientos singulares:** la Policía del lado del pueblo, los militares del lado del gobierno. El uso legal y legítimo de la coerción se partió, creando desde la Policía una asociación con el pueblo y remembranzas a la revolución del '52.

Así se descompuso la lógica de funcionamiento del Estado y entrampados unos con otros se produjo un vacío de autoridad, que fue una invitación para la irrupción de la turba. El Palacio de Gobierno se vio como el rostro de un poder desguarnecido y en retirada. Tampoco hicieron un balance racional de costo/beneficio, ¿qué ganaban y qué perdían si no negociaban? ¿Qué ganaban y qué perdían si enfrentaban a la Policía con las Fuerzas Armadas? Para optar por la represión militar tuvieron que estar absolutamente convencidos de qué ganaban si movían primero (atacar) y también qué ganaban si movían segundos (responder).

El movimiento de las tropas militares no produjo una victoria, sólo enfrentamiento: después de más de diez bajas los militares tuvieron que replegarse dejando la ciudad de La Paz desguarnecida, luego la turba la tomó, incendió y saqueó. ¿Avizoraron ese escenario posible como resultado del cierre de la negociación y la apertura de la represión? Si lo hubieran previsto, no hubieran tomado la medida; no lo anticiparon, tomaron la medida y así provocaron el pandemónium.

Lo que primó fue la personalidad del Presidente Sánchez de Lozada y de aquellos que promovieron la medida, que, bajo el criterio de “no negocio bajo presión”, rechazaron el diálogo y respondieron con acciones de hecho (violentas) quemando los puentes del entendimiento. La **unilateralidad de la arrogancia**, engegueda en su propia determinación, no miró ni midió las consecuencias de las acciones —para un líder sopesar las consecuencias debe ser una segunda naturaleza—. Al actuar sin racionalidad desencadenaron una situación irracional. ¿Qué ocasionaron? Tuvieron bajo el manto del gobierno dos instituciones que se miraron con desconfianza, resentimiento y, de parte de la Policía, quedaron con un sentimiento de ira y revancha contenido. La confrontación entre Estado y sociedad empezó a descomponer al propio Estado: el gobierno perdió el monopolio del uso legítimo de la fuerza represiva y entonces no se sabe si “el Estado en primer lugar es un productor de orden y seguridad o se convierte en una fuente adicional de desorden e inseguridad” (Waldmann, 2003: 21).

A pesar de todo ello, sin embargo, se percibió al gobierno como falto de liderazgo, insolvente y, sobre todo, endeble: un gobierno al que se logró confrontar (los cocaleros en el conflicto del

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

El conflicto, en tanto choque de medios de presión/represión, en tanto medición de fuerzas, se constituye en el **marco real de negociación**: hasta dónde se puede pedir y hasta dónde se puede ceder.

*El conflicto se ha convertido en el medio para forzar el acceso a los recursos, las ventajas y los derechos de la modernidad, redistribuyendo recursos, poder y estatus.*

La cultura del conflicto se refuerza en la medida en que los actores sociales privilegian vías ilegítimas (bloqueos, marchas, paros, crucifixiones) pero eficaces, sobre vías legítimas (negociación, diálogo) pero ineficaces; y entonces los “grupos o los actores individuales ya no hacen espontáneamente lo que tienen que hacer y sí hacen espontáneamente lo que no se espera que hagan” (Coser, 1970: 37).

pasado enero), retrocedió en sus posiciones o revirtió una medida como el “impuestazo” (el caso de los policías). De esta manera, quien le hizo frente se organizó estratégicamente, el gobierno acabó cediendo y concediendo a la fuerza de las acciones organizadas. De esta manera el principio de autoridad gubernamental entró en crisis: no mostró capacidad para hacerse obedecer ni utilizó el recurso de la coacción eficazmente, porque en la ciudadanía se erosionó el sentido de la obediencia.

El “impuestazo”, el motín policial, la irrupción de la turba, la reducción de ministerios y el cambio de ministros se convirtieron para el MAS en **plataformas de oportunidad discursiva** (con o sin movilización), desde donde amenazaron públicamente al gobierno. El dirigente Evo Morales y su partido siempre estuvieron presentes, estaban *sintonizados* con las corrientes de opinión prevalecientes anti “impuestazo”, pro-policías y anti Sánchez Berzaín (hicieron a último momento un cambio táctico, pues estuvieron pidiendo la remoción del Presidente y el vicepresidente). Se colocaron del lado de los *logros*: no hubo “impuestazo”, los policías consiguieron sus demandas y Sánchez Berzaín fue destituido como ministro de la Presidencia.

De esta manera el MAS se convirtió en el movimiento-partido privilegiado por las circunstancias, pues sin hacer mucho, ganó. El gobierno de Banzer como el de Sánchez de Lozada cometieron sucesivos errores que el MAS sólo tuvo que capitalizar: cada coyuntura fue una oportunidad rentabilizada. *La relación entre la coalición de gobierno y el MAS fue de suma cero: lo que perdió el primero ganó el segundo; mientras la coalición de gobierno se miniaturizó al cometer sucesivos errores y perder sucesivas batallas, el MAS se agigantó y se proyectó casi como el único actor en el escenario social* —Felipe Quispe y el MIP entraron en un repliegue silencioso— y en el político fue cobrando cada vez más cuerpo y protagonismo. La tendencia de la coyuntura, que fue de enero a febrero, del conflicto gobierno y cocaleros al amotinamiento policial y la irrupción de la turba, catapultó al MAS como el eje político axial del país.

### “GUERRA DEL GAS”

El punto de inflexión se produjo en abril de 2000 y, de ahí en adelante, los sucesivos gobiernos no pudieron remontar la pendiente, más bien cada nuevo conflicto parecía golpearlos y empujarlos de forma más intensa y acelerada hacia el **síndrome del abismo**.

Gonzalo Sánchez de Lozada fue posesionado por segunda vez como Presidente de Bolivia el 6 de agosto de 2002. Obtuvo en las elecciones de 2002 un 22,46% de favorabilidad, aunque tenía en el reverso un 70% de desfavorabilidad. Había ganado, pero se trataba de una victoria de patas cortas. Daba para caminar hasta la silla presidencial y poco más. Lo peor fue que volvió para retomar la obra (1992-1997) como si no hubiera pasado nada. Gran equívoco, demasiada agua había corrido bajo el puente de la historia: no había otra política pero sí *otra* sociedad.

También *otro* clima intelectual. Si ayer toda consideración sobre el neoliberalismo y los partidos tradicionales estuvo en alza; luego sus justificaciones pragmáticas (resultados) fueron a la baja. Más bien se produjeron contra-símbolos (nacionalización, Asam-

blea Constituyente, retorno al Estado) que socavaron las legitimaciones de los hombres en el poder político y económico. La hegemonía vaciló: los movimientos sociales atacaron las *posiciones centrales* de los poderes de la época (partidos tradicionales, multinacionales, Embajada de Estados Unidos). “Y cuando un orden moral ha sido puesto en duda, cuando no funciona ya con *espontánea suavidad*, sólo podemos esperar que los conflictos resultantes traerán al foro muchas de las fuerzas irracionales que, en tiempos más calmados, operan bajo la superficie” (Cosser, 1968: 22 [subrayado propio]).

En ese período de gobierno Sánchez de Lozada atravesó por una situación de inestabilidad económica —el modelo neoliberal no respondió a las expectativas ciudadanas, generando mayores niveles de desempleo y concentración de la riqueza, y presentando un crecimiento negativo—, progresiva deslegitimación social —patrimonialismo, prebendalismo, nepotismo y corrupción—, erosión de la “democracia pactada” —conformación de coaliciones de gobierno a partir del “cuoteo” de las reparticiones estatales o un *do ut des* (doy para que me des) entre los partidos gobernantes— y, paralelamente, un ascenso sostenido de los movimientos sociales desde la “guerra del agua”.

Sánchez de Lozada buscó desde el primer momento de su segundo gobierno replicar la situación privilegiada que tuvo entre los años 1992-1997. El control del Parlamento y el mando férreo de las Fuerzas Armadas. El ministro de Gobierno, Carlos Sánchez Berzaín, llevó adelante un trabajo intensivo de cortejo y de cooptar las Fuerzas Armadas, privilegiando la coerción sobre la concertación. Lo demás era lo de menos. La ceguera con los nuevos tiempos lo despertaron al gobierno con una severa cachetada, para percatarse de que lo *social* era la variable más importante. Y de su mano, la legitimidad ausente. El Presidente siguió siendo capaz de dar órdenes, pero la sociedad no estuvo en disposición de obedecerlo.

Lo que malbarató una y otra vez Sánchez de Lozada con arrogancia ofuscada fue precisamente la exigua credibilidad que le quedaba al Estado. Para asegurarse una mayoría en el Parlamento, les permitió al MIR y a UCS, primero, y a NFR luego, canibalizar las reparticiones del Estado. La práctica de moda fue el “cuoteo”. Se asistió a la degradación de la política y a la apoteosis de los apetitos partidarios. Se defendió a los dirigentes del partido (caso Macororó) así hubieran transgredido la ley. Definitivamente el gobierno se divorció de la sociedad: desoyó de manera categórica el clamor ciudadano y unánime para reelegir a

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

La mitigación del conflicto debe contar con una visión integral del mismo y efectuar un **cálculo racional** (costo/beneficio) de las medidas que se implementarán así como de los escenarios posibles que provocarán las consecuencias.

No es una opción correcta la “**unilateralidad de la arrogancia**”, decidir emocionalmente, actitud que generalmente deriva en rechazar el diálogo, invalidar los puentes de entendimiento y responder con acciones represivas.

*Tampoco es una opción correcta dividir y enfrentar los dos brazos represivos del Estado, porque el gobierno pierde estabilidad y merma la capacidad coercitiva del Estado, cruciales durante el desarrollo del conflicto.*

Un Estado que no logra **institucionalizar** canales dialógicos de resolución de conflictos (y efectivizarlos), instala la anomia en la sociedad, convierte al conflicto en un “modus vivendi” (normalización) y la manera privilegiada de interlocución entre Estado y sociedad.

La conflictividad puede convertirse en un **escenario de oportunidades** que uno o varios actores políticos pueden capitalizar, cabalgar sobre sus demandas y movilizaciones, para reforzados por lo social contraponerse con más **entidad corporativa** al gobierno.

Ana María Romero como Defensora del Pueblo<sup>11</sup>. *La ambición del poder total sin réplica lo llevó a perder el gobierno debido precisamente al poder de la réplica*. Estuvo instalada en el escenario social, no la esperanza en la promesa neoliberal, sino su frustración. No llegó ni el crecimiento ni los empleos ni el bienestar prometidos. Todas fueron palabras al viento y los principios democráticos vanas sombras. La globalización y el neoliberalismo se desenmascararon.

“Ha promovido los intereses de los capitalistas transnacionales y sus aliados sobre los intereses nacionales, ni qué decir sobre los trabajadores y los pobres (...) capacidad de proveer recompensas materiales e imponer sanciones (...) generó *ganadores* y perdedores, y por lo tanto tiene sus *defensores* y sus detractores (...) los pobres tienen que correr más rápido solamente para mantenerse en el mismo lugar (...) hordas de inversores locales corruptas y elites políticas se beneficiaron del proceso de privatización [léase capitalización] de activos públicos tanto como los inversores corporativos transnacionales (...) añadió a la polarización del ingreso el dramático deterioro de las condiciones sociales como consecuencia de medidas de austeridad que drásticamente redujeron y privatizaron la salud, la educación y otros programas sociales” (Robinson, 2004: 99-129 [subrayado propio]).

Al relocalizar al Estado benefactor se dejó atrás la política de la providencia para retomar la política del alguacil<sup>12</sup>. En este sentido, José Sánchez Parga —investigador del Centro Andino de Acción Popular de Ecuador— señaló que “el denominador común de todos los gobiernos fueron las políticas de ajuste con la liquidación del ‘Estado benefactor’, su privatización modernizadora, programas económicos y fiscales tendientes a la concentración y acumulación financiera empobrecedora de las industrias y empresas nacionales, que desemplearon gran parte de la población y empobrecieron a la otra, al mismo tiempo que provocaban estallidos de conflictividad y violencia, haciendo que la misma sociedad, cada vez más derrotada, perdiera su capacidad reivindicativa quedando reducida a la protesta y la resistencia” (2004).

Estos nuevos aires alteraron profundamente las conciencias: no a la venta de gas por Chile, no a la explotación del gas sin industrialización, no a decisiones políticas sin referéndum ciudadano vinculante. Y Asamblea Constituyente. Un vocabulario común

11 Luego, Ana María Romero de Campero jugó un rol decisivo en un momento de **bifurcación sociopolítica** —el equilibrio de fuerzas era de tal simetría en octubre de 2003, que un gramo social de un lado u otro inclinaban decisivamente la balanza— al sacar a las clases medias del estancamiento y solidarizarlas con las clases populares; logró de esta manera que se dieran la mano en vez de golpearse con los puños bajo el cielo límpido de La Paz. Ella supo estar en el sitio correcto en el momento oportuno y tomó la decisión adecuada. Otra mujer, como aquellas mujeres mineras que derrocaron al general Banzer, marcó la historia del país al aceptar su compromiso y responsabilidad con su tiempo (Cfr. Sztompka, 2004: 299).

12 Los muertos en *dictadura* —según ASOFAMD—, durante el gobierno de Banzer (1971-1978) ascendieron a 153, con Alberto Natusch Busch (1979) a 76 y con Luis García Meza (1980) a 210, totalizando 439. Los muertos en *democracia* ascienden —según APDHB— en el gobierno de Víctor Paz (1985-1989) a 15, de Jaime Paz Zamora (1989-1993) a 5, primero de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) a 30, de Hugo Banzer Suárez (1997-2001) a 48, de Jorge Quiroga (2001-2002) a 28 y segundo de Sánchez de Lozada (2002-2003) a 115, totalizando 241. Es decir, la democracia alcanzó un 54% de muertos en comparación con las dictaduras. Esto demostró lo antidemocrático de la democracia instalada.

de esperanza y protesta se dio cita para instaurar un nuevo contrato social: los indígenas levantaron cabeza y reclamaron un escenario nuevo para hacer escuchar su voz, para cambiar la marcha unilateral de la historia, para conjurar las sombras y salir a la luz<sup>13</sup>. “Todos ellos sufren desprecio, menosprecio o son invisibles para la sociedad oficial (...) hacerse ver es la primera condición del *sujeto emergente* (...) El sistema quiere que no estén, y están” (Zibechi, 2003: 33 [subrayado propio]). Los indígenas son revisitados.

El MNR pensó que su alianza con NFR le dio (como la alianza con el MRTKL, MBL y UCS en su primer gobierno) las riendas del poder en sus manos. Logró nuevamente construir una gobernabilidad política representada en una mayoría agregada en el Parlamento; sin embargo no representó nada, más bien distorsionó su peso real en la coyuntura: agigantó el cuerpo de un enano. La ganancia del nuevo socio le hizo perder de vista que no había logrado poder, sino su efímera apariencia: una ficción que pronto se desvaneció y se dio de bruces. “Tardarán en comprender [los dirigentes del MNR y sus coaligados], como Edipo, quién es responsable de la peste de Tebas” (Ospina, 1997: 33).

La dinámica del conflicto de octubre de 2003 o la denominada “guerra del gas” desarrolló la siguiente ruta: en el mes de febrero policías amotinados se enfrentaron con los militares en la Plaza Murillo, el núcleo del poder donde se encuentran el Palacio de Gobierno, el Congreso y la Cancillería, con un saldo de 33 muertos. En esos dramáticos días una turba saqueó y estremeció La Paz por dos días consecutivos. El mes de septiembre de 2003 arrancó con la protesta de los alteños al plan “Maya-Paya”, presentado por el entonces alcalde José Luis Paredes; luego, a mediados del mismo mes, se iniciaron bloqueos indígenas en la zona del lago Titicaca presentando un pliego reivindicativo, disperso y tradicional. El gobierno organizó un operativo militar para desbloquear el acceso al pueblo de Sorata. Lejos de atemorizar la medida represiva, despertó a la aldeaña, indígena y empobrecida ciudad de El Alto y a su poderosa Federación de Juntas de Vecinos (FEJUVE), aunque lo que acabó por movilizarla y llevarla a cerrar todos los accesos viales a La Paz, fue la consideración de exportar el gas boliviano por puertos chilenos a la costa oeste de Estados Unidos, México y al propio Chile.

El 9 de octubre la situación se tornó violenta en El Alto, debido al despliegue militar —en los hechos un estado de sitio de facto— que ocasionó la muerte de más de medio centenar de personas y centenares de heridos de bala. Esto produjo un sentimiento de agravio colectivo que irradió el conflicto a todo el altiplano (Oruro y Potosí), al valle (Cochabamba y al área rural y luego a la ciudad de Sucre), mientras los departamentos de tierras bajas, nucleados alrededor del Comité Cívico Pro Santa Cruz —eje del desarrollo agrario y gasífero boliviano—, no se plegaron a las movilizaciones, más bien respaldaron al gobierno y repelieron las movilizaciones indígenas y populares que buscaron tomar la plaza central, para al final del conflicto izar las banderas de la autonomía.

La propagación del conflicto y la represión dura de las fuerzas de seguridad (policías y militares), después de que un convoy militar intentó atravesar el bloqueo en El Alto, oca-

13 Silvia Rivera escribió que “el poder indígena es nocturno. Porque en el mundo al revés, lo diurno es el poder colonizador y lo que queda por debajo, lo que se ejerce de un modo clandestino, es el poder propio (...) El hecho es que ese mundo tiene que volver a salir a la luz” (2005: 4 y 5).

sionando varios muertos y centenares de heridos, generó fisuras cada vez más profundas en la frágil coalición gobernante —el vicepresidente Mesa habló por televisión distanciándose del gobierno y ofreciéndose prácticamente como alternativa, varios ministros dimitieron y Nueva Fuerza Republicana, aliado político reciente, anunció su retiro del gobierno— y la indignación de la clase media que se sumó al conflicto a través de marchas y huelgas de hambre en La Paz y otras ciudades. En ese ínterin la demanda inicial de “no a la exportación del gas por Chile”, se transformó en la exigencia de la renuncia de Sánchez de Lozada. El estentóreo “¡Fuera Goni!” cundió como un reguero de pólvora.

Las movilizaciones continuaron multiplicándose y dirigiéndose a la sede de gobierno, los militares empezaron a replegarse paulatinamente. Un nutrido contingente de mineros que debió ser detenido en el pueblo de Patacamaya por el regimiento asentado en la zona, después de algunas negociaciones entre sus dirigentes y los militares, pudo pasar por el lugar. La Paz se convirtió en una urbe tomada por las masas movilizadas y El Alto era un aluvión de fuego. El Congreso Nacional, reunido en calidad de obligada emergencia, consagró como Presidente de la República al hasta entonces vicepresidente Carlos Mesa. Un deshabitado Sánchez de Lozada dimitió y huyó primero hacia Santa Cruz y desde allí a los Estados Unidos.

Ortega y Gasset señaló que la opinión del Estado debe ser el estado de la opinión pública. Todo un acierto de realismo político, pues era imprescindible reconciliar los valores y creencias individuales con la legitimidad del orden público. Si la brecha se abre demasiado la legitimidad del Estado sufre un gran menoscabo. Probablemente Sánchez de Lozada desconoció la sintonía que debió existir entre política y sociedad. Entre Estado y pueblo. De esta forma sólo se tiene una sociedad dividida o escindida entre los de arriba y los de abajo. Entre decisores y decididos. Ese fue su mayor desacierto histórico: pretender llevar la venta de gas por Chile (iniciada durante el gobierno de Banzer) a su gusto y antojo, cerrar a cal y canto cualquier modificación a la Constitución que pudiera provenir de los movimientos sociales, y perder el lindero que separa el regir una sociedad de someter a una multitud. *El gobierno bajo su mando no quiso prestar atención al estado de la opinión pública; entonces se le convirtió en un estado de insurrección.*

Los alteños subieron la frente, transformaron su baja consideración social en una sensación de potencia: tomaron carta de ciudadanía. Se produjo una “explosión de conciencia”, la apertura fugaz del cielo revolucionario y el empoderamiento de las masas: la tentación de tomar el lugar del padre tiránico. La sociedad se le vino encima. Puso los pies en las calles. Y cuando los litros de gasolina para surtir a la ciudad de La Paz (desde la planta de Senkata en El Alto) se empezaron a pagar con litros de sangre del pueblo, Sánchez de Lozada transformó la movilización en la **construcción de un sentimiento colectivo de odio**: lo sembró y lo recogió<sup>14</sup>.

Podría decirse con Tocqueville que fue lo suficientemente duro para hacerse odiar, pero en realidad, no era lo suficientemente fuerte para defenderse de los ataques del odio

<sup>14</sup> “Hay otros sedimentos acumulados en la conciencia histórica que resurgen en octubre, vinculados con los años de represión bajo las dictaduras militares, las masacres y las violaciones de los derechos humanos por gobiernos vendidos a intereses extranjeros” (Monasterios Pérez, 2004: 63).

(2004: 358). El país no pareció haber entrado en el siglo XXI, sino regresar a la década de los años 70. Estuvo claro que el gobierno no podía durar y que inevitablemente acabaría degenerando. No pudo reclamar la obediencia de los ciudadanos porque actuó en contravención con los requisitos de la justicia: perdió el respeto y toda justificación moral. Más bien se convirtió en deber del ciudadano oponerse a la “democradura” —calificativo que le endosó la ex Defensora del Pueblo, Ana María Romero de Campero, al gobierno de Sánchez de Lozada (Pulso, 2003).

Al período también se lo puede denominar como “**democracia simulada**”, es decir, donde un conglomerado autoritario u oligárquico montó una escenografía aparentemente ‘normal’ (sesiona un Parlamento, hay elecciones aunque siempre ganan los mismos, etcétera), destinada a cubrir las apariencias en una época en la que sólo el adjetivo ‘democrático’ dio prestigio a un gobierno; en contraposición con la “democracia avanzada”, que está caracterizada por garantías e instituciones efectivamente capaces de asegurar los derechos económicos y los derechos culturales de todos los habitantes de un país, reduciendo a un mínimo residual los procesos de exclusión, sean los originados por gobiernos, sean los que surgen de procesos más anómicos (“mercados”) [Ver Cristian Buchrucker y Susana Dawbarn, 2001: 627].

Allí empezó la caída de Sánchez de Lozada, el MNR y los partidos tradicionales. Todas las legitimaciones que los sostenían en el poder las fueron corroyendo con gran celeridad: empezó con el “cuoteo”, prosiguió con la corrupción y terminó en la matanza contra los pobladores alteños. Sin embargo, el derrumbe del MNR no se dará de un solo golpe y de un súbito desaliento, será como el hundimiento del Titanic: la proa cayó en el abismo, la eslora corpulenta de la embarcación le siguió en el naufragio, aunque quedaron en lo alto de la sala de máquinas camarotes todavía incólumes que protegían los últimos vestigios de la tripulación. Así se llegó al punto de quiebre del sistema de partidos tradicional y al cierre del ciclo del MNR, que corrobora la tesis de Michel: la tendencia hacia la oligarquización de los partidos. De esta manera borraron con el codo de su desarrollo lo que escribieron con la mano de sus ideales.

Fin de ciclo. Fuego que se desvaneció en humo. ¿Qué siguió? Para continuar el análisis se partirá de la siguiente cita para desarrollar una idea central: “Durante la Revolución francesa, los hermanos se han coaligado para sacrificar al padre tiránico, transfiriendo sobre sí mismos, *collegialiter*, las prerrogativas” (Bodei, 1995: 421). Esta fue la historia que continuó en Bolivia. Marcó el paso de los acontecimientos y se transformó en una **agenda emergente e invertida**: del neoliberalismo al retorno del Estado, de la concentración de la riqueza a la redistribución social y del poder económico señorial a la instalación (estatal) indígena<sup>15</sup>. Los sectores excluidos, sacrificado el padre tiránico, pretendieron terminar con dos privilegios supremos de la élite del poder: decidir por todos sin consultar a nadie y concentrar toda la riqueza en sus manos.

---

15 Esto permite entender las palabras de Silvia Rivera cuando escribió a propósito de la Asamblea Constituyente: “La Constituyente viene a ser como el emblema de muchas cosas no dichas. Sólo una cosa está dicha: Asamblea Constituyente igual a refundación del país. Es como decir que cambie todo, que todo se dé la vuelta. Detrás de esto está la idea de que el mundo está al revés y de que hay que volverlo a poner en sus pies” (2005: 4-5).

“Son formas de reivindicar el cambio, el cual siempre significa al menos un lugar al sol para aquéllos que están en la oscuridad, contra autoridades más o menos recalcitrantes y contra aquéllos que se benefician de ellas” (Dahrendorf, 1994: 56).

“No se limitan a exigirle al Estado el cumplimiento de sus ‘obligaciones’, saben que el Estado no los considera ni toma en cuenta, salvo cuando provocan una situación de desestabilización general que altera no sólo el orden público sino que pone en peligro la dominación. Renunciaron a ‘sensibilizar’ a los gobernantes. No piden, exigen” (Zibechi, 2003: 203).

Del choque entre la realidad y las nuevas fuerzas modeladoras se tuvo como resultado una **realidad remodelada**. El objetivo de cambio social se objetivó en el conflicto social: agente primario del cambio, que contrapuso a la reforma desde arriba (Plan de Todos), la contrarreforma desde abajo... espontánea y volcánica.

La insurrección de octubre de 2003 significó que los hermanos se asociaron para sacrificar al padre tiránico —concentró la riqueza en la clase dirigente, reforzó un sistema de clases desigual, “acaparó oportunidades” en el vértice superior sobre la base de diferencias categoriales<sup>16</sup>, generando una esfera pública abierta hacia arriba y cerrada hacia abajo (o reductora de lo público a lo estatal), y abrió las empresas estratégicas al apetito transnacional—, transfiriendo sobre sí mismos las prerrogativas de alterar esta situación de concentración, desigualdad y discriminación, por medio del referéndum (que luego convocó Carlos Mesa), la Asamblea Constituyente y, por supuesto, la acción política. Atrás quedó la pasividad cómplice que aceptó el ejercicio de un gobierno autoritario y echó a caminar la oposición activa en la construcción de una nueva agenda política y marcó su rumbo. Se recorrieron las **fronteras de lo político**: temas ayer invisibilizados repentinamente surgieron a la luz. Esto estampó el desplazamiento de una “cultura del súbdito” a una “cultura de la participación” (Almond y Verba, 1992: 171-201). Un verdadero giro histórico donde se dejó atrás el soliloquio de tres jefes partidarios (Sánchez de Lozada, Paz Zamora y Banzer Suárez) que decidieron todo por todos, a recoger la voz de los ciudadanos sobre los temas estratégicos. Fue la emergencia de una sociedad que aprendió ciertas innovaciones y descubrimientos capaces de darle nueva sustancia a la democracia.

Emergió entonces una **democracia de alta tensión**<sup>17</sup>. Impetuosa por el zarandear de diversos actores y conflictos, y perturbada por múltiples exigencias que sobrepasan los procedimientos electorales y apuntan hacia nuevas prácticas y contenidos sociopolíticos. Salta a la vista: la democracia no puede desentenderse del bienestar de sus hijos, si no desea que sus hijos se desentiendan de la democracia.

---

16 En el caso boliviano la desigualdad social se basó en una diferenciación categorial que tiene relación con la pertenencia étnico-cultural. De ahí que ser pobre sea sinónimo de ser indígena. Ver Charles Tilly, *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial, 2000.

17 Un concepto familiar, pero marcando rasgos distintos lo planteó Boaventura de Sousa Santos, en: *Democracia de Alta Intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. La Paz: CNE, Cuadernos de Diálogo y Deliberación # 5, 2004. Y recientemente, todavía más cercano: Juan J. Paz y Miño Cepeda, “Ecuador: Democracia con tensiones, sociedad con desatenciones”, en: Waldo Ansaldi (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: FCE, 2007. Para el caso de este documento el concepto fue planteado después y para dar cuenta de los sucesos de octubre de 2003.

## CAÍDA DE CARLOS MESA

El gobierno de Carlos Mesa mostró un país esquizofrénico (oriente y occidente marcaron dos personalidades diferentes) y ambidextro (tuvo que lidiar con esos dos puños distintos). Los alteños irrumpieron en enero de 2005 pidiendo la derogación del contrato con Aguas del Illimani; mientras los cruceños lo hicieron demandando la renuncia del Presidente Mesa y autonomía regional. Todo agitado en un mar embravecido por el decreto que anunció el alza del diésel y la gasolina. El pueblo era un caballo descontento, sólo bastaba azuzarlo para que el Presidente acabara por soltar las riendas y caer. A esta tarea se dieron los cruceños, colaborados indirectamente por los alteños.

La cuerda pareció cerrarse alrededor de la garganta del Presidente, entonces logró desactivar el movimiento de El Alto derogando el contrato con Aguas del Illimani. La paz volvió a la ciudad de La Paz. Pero quedó Santa Cruz. El movimiento se mantuvo congelado en su propia geografía —no logró irradiarse en otras ciudades y más bien los ocho alcaldes del resto del país cerraron filas contra el pedido de renuncia del Comité Cívico Pro Santa Cruz—. La autonomía fue una demanda que serpenteó a lo largo de su historia y, a partir de octubre de 2003, serpenteó en el escenario nacional. Lo hizo cada vez con mayor fuerza, decisión y agresividad.

¿Por qué? Octubre de 2003 lo resume todo<sup>18</sup>: cayó la plataforma política (MNR, MIR, ADN) que le permitió a la burguesía agro-industrial cruceña gozar de una injerencia creciente en el Estado y decayeron las ideas neoliberales que promovieron preci-

18 Claudia Peña Claros y Nelson Jordán Bazán en *Ser cruceño en octubre* evidencian cómo el Comité Cívico Pro Santa Cruz, en primera instancia, respalda la institucionalidad, la democracia y el estado de derecho (al gobierno de Sánchez de Lozada mientras éste batallaba por mantenerse en el poder); y en una segunda, el 17 de octubre por la tarde, una vez caído Sánchez de Lozada, la posición del Comité varía en 180 grados: de adscribirse al imperio de la ley como valor supremo, el presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz, Rubén Costas, ratifica el pedido de autonomía y refundación; por la noche, el Comité emite el pronunciamiento “Por una nueva República”, que incluye la amenaza de que Santa Cruz se separe de Bolivia (Cfr. Peña Claros y Jordán Bazán, 2006). Hirschman denominaría esto como una “**estrategia de defección**”: la élite cruceña insatisfecha con la evolución de los acontecimientos, perdido el interés (y los representantes) en el gobierno, optaron por salirse del juego de tomar el poder central (ya tomado) y más bien desplazarse hacia la constitución de su propio poder autonómico: independiente y divergente en sus orientaciones del poder central. De ahí, lo que vino hacia adelante, fue la consolidación y supremacía (interiorización y expansión de las ventajas posibles en su población, frente a las desventajas reales del centralismo) de la propuesta autonomista en la región —lo que también se denomina como hegemonía— convirtiéndose entonces en el nuevo centro gravitacional colectivo de la región. Así se entiende mejor el mensaje de la Nación Camba pidiendo “evitar la bolivianización de Santa Cruz” (Peña Claros y Jordán Bazán, 2006: 68).

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

El proceso del conflicto implica que la oferta a una demanda de la primera etapa, ya no corresponde cuando el conflicto se encuentra en la siguiente etapa.

*El estado de opinión pública debe coincidir con la opinión del Estado, si no se desea que haga carne el estado de insurrección.*

La represión resulta contraproducente en un contexto de deslegitimación política.

**E**n el ciclo de conflictividad 2000-2006 destacan cuatro actores sociales con capacidad de generar turbulencias en el sistema social y político: los cocaleros de El Chapare, los indígenas del altiplano, la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE) y el Comité Cívico Pro Santa Cruz. En el caso de los cocaleros, su presencia se manifiesta ininterrumpida desde su participación en la “guerra del agua”, en las jornadas de octubre de 2003 y en mayo-junio de 2005. Lo propio sucede con los indígenas del altiplano paceño, que levantan cabeza en septiembre de 2000 y la mantendrán erigida hasta mayo-junio de 2005. La FEJUVE incursiona en la “guerra del gas” en octubre de 2003, siendo uno de los actores fundamentales en la caída de Sánchez de Lozada, y también en mayo-junio de 2005, donde también fue uno de los actores decisivos en la desplome de Carlos Mesa. En el caso del Comité Cívico Pro Santa Cruz, emerge tras el colapso de Sánchez de Lozada, se convierte en otro de los actores decisivos en la caída de Carlos Mesa en mayo-junio de 2005 y continuará desempeñando un papel crucial en el período de polarización con el gobierno del MAS, hasta los eventos de Porvenir en septiembre-octubre de 2008.

¿Por qué estos cuatro sectores sociales se convierten en actores *centrales*? Las razones significativas: primera, la extensión social del movimiento o su peso demográfico, se trata de comunidades que tienen una adscripción territorial (El Chapare, altiplano, El Alto, Santa Cruz), no son agrupamientos fugaces sino permanentes, su relativa cohesión social es a partir de redes de sociabilidad preexistentes; segunda, cuentan con recursos tanto organizativos como de liderazgo, pues la organización precede al conflicto y, por ende, la canaliza y potencia; tercero, poseen una cultura de la movilización, una construcción contenciosa de la realidad y una arraigada identidad socio-cultural; cuarta, poseen repertorios de acción

colectiva (bloqueo, movilización, cabildo); y quinta, cuentan tanto con objetivos sociopolíticos como con demandas reivindicativas, fines genéricos que se concretan en unas exigencias expresas, pero también con estrategias y tácticas que permiten generar expectativas racionales de éxito y capitalizar coyunturas de expansión de oportunidades políticas.

Un hecho capital en el caso de los cocaleros, los indígenas y los alteños. Los tres actores, en la dinámica de la acción colectiva, se comunicaron tanto horizontal (bases) como verticalmente (dirigentes), compartieron expectativas y frustraciones colectivas, generaron un circuito fluido de conversaciones públicas que luego tendrán su correlato institucional en congresos, encuentros, ampliados y asambleas, generando de esta forma el mutuo reconocimiento de sus demandas, hasta que el acercamiento derivará en articulaciones y en la condensación de una **“coalición de protesta”** (COMUNAL). Los cocaleros partieron de la resistencia a la política de erradicación de la hoja de coca, los indígenas por la afirmación de una política identitaria y los alteños por demandar mejores condiciones de vida (Cfr. García Linera, 2004). Estos eran los temas principales de sus reivindicaciones; pero en el *crescendo* de las movilizaciones, elevaron sus peticiones de lo social a lo político: tener la prerrogativa de participar en la refundación del Estado a través de la Asamblea Constituyente y constituir un nuevo contrato social. En el proceso pusieron en entredicho el modelo neoliberal y focalizaron a los partidos tradicionales como el enemigo compartido, plantearon la alternativa de la nacionalización de los hidrocarburos y captaron progresivamente la adhesión de la población. Fue la etapa de la **politización de la protesta**: la cuestión social no sólo puso en cuestión la política tradicional, sino pasó a convertirse en la gran cuestión de la política. ■

samente esos partidos para beneficio (entre otros) de la burguesía cruceña y las transnacionales petroleras. Ambas fuertemente coludidas. Para colmo de males, el Presidente Mesa prometió cumplir la agenda de octubre: cambiar la Ley de Hidrocarburos e instituir la Asamblea Constituyente, y ésta se percibió como una amenaza directa para la burguesía agroindustrial cruceña, pues pensó que carecería de control sobre el proceso y probablemente de representantes en su conformación, pudiendo entonces sus adversarios poner en negro todo lo que ellos desean mantener en blanco (tema tierras, por ejemplo).

En Bolivia maduraron ante los ojos de los bolivianos dos procesos distintos: la lucha autonomista-liberal en el oriente, mayoritaria; mientras la lucha en el occidente resultó siendo un toro con dos cuernos: la ofensiva nacional-popular y el embate indígena. El primer proceso se puede entenderlo dentro del marco de las luchas regionalistas y el segundo dentro del marco de la lucha de clases (emergencia de actores subalternos). Los dos procesos extienden sus raíces en la historia. El primero, reactivo<sup>19</sup>; mientras el segundo, más proactivo. Si en occidente todo cambio parece poco (se vive otro proceso), en oriente toda petición de cambio del occidente parece una demasía. Ambos, sin embargo, golpearon el yunque gubernamental mientras se encontraba al rojo vivo. Tuvieron la intención de moldear los acontecimientos del país. Ahí estuvieron las agendas de octubre de 2003 y de junio de 2004 para atestiguarlo. La segunda como un “efecto rebote” a la primera.

La lucha autonomista-liberal reclamó en octubre de 2003, autonomía respecto al Estado central; la lideraron las clases altas, blancas y (pro) empresariales y buscaban moldear su destino acorde a su espíritu. ¿Cuál? En Santa Cruz existe un *ethos* social marcado por el valor de la empresa, el provecho de la exportación, la necesidad de competitividad, el deseo de ganancia y fortuna, que empiezan inundando el vértice superior de su pirámide social compuesta por los empresarios agro-industriales, para luego bajar como una cascada hacia los sectores populares. No reniegan de la economía de mercado ni de la globalización. Pragmatismo, innovación, emprendimiento, individualismo, ostentación suntuaria y hedonismo son su divisa. Tienen el sentimiento de constituir la centralidad económica del país, conseguir sus objetivos en concordancia con su importancia productiva, irradiar su voz como eco en los medios masivos de su propiedad y lograron construir un núcleo identitario detrás de la emblemática “nación cambia” —mito que seduce y metaboliza al inmigrante.

La ofensiva nacional-popular recobró un ideario (Estado, igualdad, soberanía) y lenguaje (interpelación, retórica incendiaria), moldeados por los sindicatos y los partidos de izquierda. Descree del neoliberalismo, la globalización y McMundo; porque cree en la igualdad y la movilidad social. Está embarcada en la acción política como movilización de las masas: ni grupos de presión ni partidos políticos. Lo suyo son las calles. Llenarlas y convertirlas en misiles sociales. ¿Quiénes las lideran? Dirigentes sindicales, barriales, surgidos de las entrañas de los sectores populares. El embate indígena fue una voz que surgió de la intrahistoria: los mundos discriminados, olvidados y silenciados de la sociedad. Los grandes perdedores de siempre: pobres y postergados en las áreas rurales, pobres y marginados en las zonas urbanas.

<sup>19</sup> Las diferencias entre occidente y la “media luna” abarcan lo étnico, lo económico, lo cultural y lo histórico. La polaridad no se trata de un espejismo, sino de una realidad palpante.

Allí viven en comunidades, aquí construyen redes barriales. Sin embargo, no todos miran el mismo norte: Felipe Quispe representa a los sectores que van en pos de recobrar sus territorios originarios para levantar el *ghetto* indígena permeado por la utopía arcaizante: el Kollasuyo. También están los indígenas proclives al sistema, que anhelan los frutos del progreso material “que no trae la felicidad es cierto, pero hace retroceder la miseria” (Sorman, 1998: 378). El Alto representa ese rostro bicéfalo: De la Cruz tuvo detrás a los indígenas que luchan por la separación y constitución de un Estado propio; José Luis Paredes, entonces alcalde alteño, tuvo detrás a los indígenas que buscan/resienten la integración en una sociedad de consumo.

La transformación-aceleración de la reivindicación del Comité Cívico Pro Santa Cruz en lucha autonomista fue la reacción del oriente ante los sucesos de occidente en octubre de 2003: obstaculizar las exportaciones de gas y la tendencia a nacionalizar los hidrocarburos, frenando así su desarrollo y sus expectativas de progreso; y su velada negativa a que se consolide la Asamblea Constituyente, pues creían que pondría en peligro la distribución actual de tierras de los empresarios agro-industriales. La ofensiva nacional-popular se retrotrajo a un refortalecimiento de la memoria ideológica-política incubada tanto en los sindicatos como en los partidos de izquierda, y a la acumulación de fuerzas debido a sucesivas victorias que fueron sumando desde la “guerra del agua” (abril 2000), la “guerra del gas” (octubre de 2003) y la rescisión de contrato con Aguas del Illimani (enero 2005). Y el embate indígena se debe a una elevación de su conciencia étnica (septiembre de 2000) y a un sentido de su importancia numérica (elecciones nacionales de 2002 y municipales de 2004), por ende, política.

Para el oriente la amenaza la representó el occidente con su dinámica de ir en contra ruta por el carril económico: estatización y cerrarse a la globalización. Para el occidente el oriente significa una oligarquía ambiciosa y mezquina. Se trata de un diálogo de sordos, aunque no de un enfrentamiento directo. El resultado: un país dividido. No por lengua. No por religión. Por visión económica: unos quieren más empresa, más inversión extranjera, más producción. Los otros quieren, de una vez y por todas, después de tanto esperar, mayor equidad, mayor redistribución y una mayor movilidad social. O sea, Estado. El dilema crucial de las “dos bolivias” resultó siendo la confrontación entre Estado y mercado. Política contra economía-política.

La gracia de Carlos Mesa fue su desgracia: mordió la mano que debía firmar las leyes que viabilizarían los grandes compromisos de su gobierno y la convirtió en un puño que paulatinamente fue cerrándose hasta golpearlo a plena luz del día. Parecía que resucitaba la coyuntura del Presidente Hernán Siles Zuazo al mando de la UDP, prestidigitando ante los ojos de los bolivianos el encono ruinoso Ejecutivo/Legislativo. El gobierno de Mesa entró en un eclipse de resultados, mientras el Parlamento recobró el protagonismo de las grandes decisiones.

El sociólogo francés Raymond Aron escribió que cuando se “ponen en contacto los hombres partidarios de la conciliación y los hombres partidarios de la violencia, la mezcla es explosiva” (1971: 22 5). El Presidente Mesa pecó, pues siendo un cordero se atrevió a jugar en una jaula de lobos. El resultado era previsible: dentellada a dentellada lo iban a

devorar. En los hechos se vio con desencanto lo poco que puede el cáliz de las buenas intenciones con la astucia y argucia políticas. El gobierno jugó con las cartas descubiertas y el pecho franco, les jugó limpio a quienes no tienen sentido de la higiene política; pero la mega-coalición y Hormando Vaca Díez ocultaron las suyas y jugaron a un doble discurso<sup>20</sup>.

Avanzaron sigilosamente hacia su objetivo: sacarlo de la presidencia. Querían a toda costa, pese a quien pese, el poder por el poder. En su angustia por aproximarse a quienes le apretaban el cuello y asfixiaban las salidas, se estrelló contra su único sostén político: el MAS.

Entonces acabó por romper amarras con todo el sistema de partidos. Los palos y piedras llegaban de todos los frentes. Los movimientos sociales se fueron alejando del Presidente Mesa en la medida en que iban acercándose a objetivos más políticos. La nacionalización de los hidrocarburos fue la manzana de la discordia<sup>21</sup>. También de la ruptura. Para colmo de males, el Comité Cívico Pro Santa Cruz, que en principio lo miró con desconfianza, luego lo tildó de enemigo, finalmente pidió su renuncia. Terminó siendo presa del laberinto de la soledad política.

El gobierno había cortocircuitado en dos líneas vitales: hacía abajo, la protección, el sostén y el acompañamiento de los movimientos sociales, y hacia arriba, el respaldo institucional del Parlamento. Si la experiencia próxima de octubre de 2003 enseñó que “sin anclaje social, un sistema político se convierte en un barco a la deriva (...) privado de esta quilla sociológica, el barco parece condenado a hundirse” (Minc, 1995: 66); en otra experiencia más lejana, igual de traumática, el gobierno de la UDP había enseñado que sin las manos del Parlamento, que convierten las intenciones en ley, un gobierno también está condenado a hundirse. El Presidente Mesa apostó a la “democracia de la opinión pública”: el respaldo/rechazo de las encuestas, es decir, “prefirió la apariencia del poder al poder mismo” (Tocqueville, 2004: 355). El espejismo mediático frente a la realidad cruda. Lo gaseoso y gelatinoso de los porcentajes en vez del poder social: palpable, organizado y movilizable —una maquinaria andante capaz de rugir y embestir.

El prolegómeno del conflicto de mayo-junio de 2005: los alteños irrumpieron en enero pidiendo la derogación del contrato con Aguas del Illimani; mientras los cruceños lo hicieron protestando contra el decreto que anunció el alza del diésel y la gasolina y pidiendo la renuncia del Presidente Mesa. De esta manera el gobierno se vio flanqueado por ambos frentes, aunque logró desactivar el movimiento de El Alto derogando el contrato con Aguas del Illimani. La Paz retornó a la calma y las movilizaciones cruceñas no lograron irradiarse a otras ciudades de Bolivia, más bien los ocho alcaldes del resto del país cerraron filas en contra del pedido de renuncia del Comité Cívico Pro Santa Cruz. En el mes de marzo nuevamente comenzó en La Paz, El Alto y Santa Cruz una acción desestabilizadora,

20 La Iglesia católica, más angelical que terrenal, les hizo el juego y casi le entrega el cáliz a Hormando Vaca Díez y a la reacción conservadora. La mediación del Cardenal Terrazas en Santa Cruz terminó de canalizar la renuncia del Presidente Mesa, un día después de empezados los acercamientos. En este caso se podría decir: el santo trabajó inoportunamente para el diablo.

21 El 75,7% de la población boliviana estaba de acuerdo con la nacionalización de los hidrocarburos, según una encuesta publicada por la empresa Captura durante los días 8 y 9 de junio de 2004 (Periódico “El Deber”).

protagonizada por sectores radicales del occidente y el oriente del país, que atraparon al gobierno en el desorden callejero y el bloqueo de carreteras. La noche del domingo 6 de marzo, en un mensaje a la nación, Mesa presentó su renuncia a la presidencia, que fue rechazada por el Congreso. La población apoyó abrumadoramente al Presidente a través de grandes manifestaciones en las principales ciudades del país.

Pero el elemento aglutinador del conflicto de mayo-junio fue la Ley de Hidrocarburos. El 6 de mayo el Parlamento sancionó la ley y la envió al Ejecutivo. El 10 el Presidente la devolvió al Congreso con una observación conceptual y con la propuesta de un encuentro por la unidad de Bolivia. El Congreso, apelando a la Constitución, rechazó la observación conceptual y exigió observaciones a artículos específicos. Las fuerzas convocadas para iniciar el diálogo nacional, salvo excepciones, lo rechazaron. El martes 16 de mayo, pasados los diez días estipulados por la Constitución, se promulgó la ley. El gobierno reaccionó presentando el programa Bolivia Productiva y Solidaria, pero el plan se ahogó rápidamente en el clima de violencia y cerco a la sede de gobierno.

El MAS planteó una auto-convocatoria a la Asamblea Constituyente y Santa Cruz tiró la cuerda con la exigencia del referéndum autonómico. El gobierno de Carlos Mesa se encontró entre dos tenazas. En el Parlamento los partidos tradicionales (MNR, MIR, UCS y NFR) priorizaron la fecha de convocatoria del referéndum autonómico y no así de la Asamblea Constituyente, generando la reacción de la bancada del MAS y de los sectores sociales (Central Obrera Regional – COR y FEJUVE de El Alto, maestros urbanos y rurales, Central Obrera Boliviana – COB, y la Universidad Pública de El Alto – UPEA).

Para solucionar el impasse congresal, el Presidente Mesa lanzó un decreto el 3 de junio empatando las dos agendas al convocar a elecciones para constituyentes y consulta autonómica. El Congreso desestimó la convocatoria del gobierno y la Iglesia católica convocó a los partidos el 4 de junio a un diálogo para lograr un acuerdo nacional y sacar al país de ese clima de violencia social. El Cardenal Julio Terrazas se reunió con los presidentes del Senado y Diputados el 5 de junio, considerando la posibilidad de que tanto Mesa como los presidentes de ambas cámaras dieran un paso al costado y se anticipara las elecciones generales, propuesta que perdió terreno. Mesa renunció a la jefatura del Estado el 6 de junio; mientras el presidente del Senado, Hormando Vaca Díez, primero mantuvo silencio sobre la sucesión constitucional y luego el MNR, el MIR, UCS y NFR, manifestaron su respaldo al titular del Senado para la sucesión presidencial, crispando aún más la situación de Bolivia. El MAS, los diversos sectores involucrados con la movilización y los alcaldes de La Paz, Sucre, Cochabamba, Potosí y Oruro cerraron filas para evitar que Vaca Díez fuera el nuevo Presidente.

La presencia de un muerto entre los mineros marchistas que viajaron desde Potosí a Sucre (donde se encontraba convocado el Congreso impedido de sesionar en la ciudad de La Paz por la situación de convulsión en la que se encontraba), causó el retiro del respaldo de Nueva Fuerza Republicana (NFR) a la sucesión constitucional de Vaca Díez, y a todo esto se sumó el comunicado de las Fuerzas Armadas planteando que el Congreso escuche al pueblo “para evitar el enfrentamiento entre los bolivianos”. Finalmente, renunciaron a la sucesión constitucional los presidentes de la Cámara de Senadores y la Cámara de Dipu-

tados, siendo elegido como Presidente de la República, Eduardo Rodríguez Veltzé, presidente de la Corte Suprema de Justicia<sup>22</sup>.

El Presidente Mesa abrió el apetito de la izquierda, irritó a la derecha, pero finalmente no colmó a ninguno por falta de definición. “Estos eran los límites que la reforma no podía sobrepasar: alcanzaba para abrir el apetito de algunos y para irritar a otros, pero no satisfacía a nadie” (Rudé, 2004: 22). Los apuros de la historia lo mandaron al mar inclemente de la política y a la tempestad social desarmado, por eso dio manotazos de ahogado. Y en los traumáticos meses de mayo y junio de 2005, se pudo apreciar que su gobierno había sembrado vientos con los partidos tradicionales y cosechado conspiraciones<sup>23</sup>; y sembrado esperanzas con los movimientos sociales y cosechado insurrecciones. Si Sánchez de Lozada recibió la cachetada fiera del occidente del país, Mesa recibió un par de reveses, tanto de occidente como de oriente. Bolivia enterraba a Sánchez de Lozada y el MNR, pero asistía al nacimiento de la polarización político-regional.

La conflictividad no sólo persistía en su multiplicidad, recurrencia y simultaneidad; sino que había madurado ideológicamente y adicionalmente se había bifurcado en dos ramales, dividiendo y enfrentando a los bolivianos. La “media luna” planteó la luz de su lado y la oscuridad del otro. Lo cierto es que mientras su arquitectura política estuvo vigente, ensombreció al país entero.

22 Estos sucesos se generaron en un contexto donde las movilizaciones se extendieron de La Paz y El Alto al resto del país, y donde el clima de convulsión migró con gran velocidad de La Paz a la ciudad de Sucre, mientras los sectores movilizadores de El Alto fueron radicalizando sus posiciones con el pedido de Asamblea Constituyente, la toma de la Plaza Murillo, y nacionalización de hidrocarburos, y pasaron a declarar El Alto como el “cuartel general” de la resistencia popular e instaurar la Asamblea Popular Revolucionaria para establecer el autogobierno de El Alto; finalmente, la gente alteña rompió el cerco de la planta de Senkata el 12 de junio para reabastecerse de gas, desbordó las medidas asumidas por la dirigencia alteña de continuar el bloqueo y entró en una normalización de facto.

23 Mirando con espejo retrovisor y ya con cierta distancia lo sucedido en mayo-junio de 2005, se puede ver que sobre el caballo social se tuvo montado al jinete de la conspiración. El objetivo era que Hormando Vaca Díez tomara el poder y con él los bolivianos asistieran al retorno de los partidos tradicionales. Terminada la conspiración (renunció Carlos Mesa), finalizadas las movilizaciones. Lo que surgió después corresponderá a la dinámica de ese caballo social que sigue cabalgando en pos de sus reivindicaciones. En este nuevo giro de tuerca sale una vez más que el mal del país fue esta casta política que gobernó durante estos quince años de vida democrática y ese hipercultivo de la astucia política que les permitió resistir a su desalojo del manejo político y les permitió acomodarse en los territorios autonomistas: Mario Cossío (MNR), quien disputó con Jaime Paz la prefectura taríjeña, administrará más de cien millones de dólares directamente producto de las regalías del gas (el MAS las peleó; pero Cossío las administró en su momento), Leopoldo Fernández (ADN) la de Pando y Rubén Costas (Comité Cívico Pro Santa Cruz) la de Santa Cruz.

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

La polarización sociopolítica se produce cuando, tanto el sistema social como político, se extreman y radicalizan sus posiciones, produciendo un efecto divisorio.

La mediación que obtiene un acuerdo, tiene que comunicarlo teniendo “soldadas” a las partes, pues si una se desgaja, el acuerdo puede asumir un rumbo incierto.

Una cosa es ganar un conflicto y otra muy diferente significa cristalizar una victoria.

En una situación de conflictividad no se puede gestionar uno a uno los conflictos, requiere de una gestión estratégica del cambio social y de una gestión táctica de la conflictividad.

La polarización está compuesta por **dos polos** que, de la misma forma que los geográficos, se hallan en posiciones extremas, tienen masa crítica y se encuentran compactos; pero, a diferencia de los geográficos estos polos son calientes, irradian energía y no se localizan a gran distancia, más bien se rozan a lo largo y ancho de la sociedad. Uno pone el pie en un espacio político, mediático o familiar y se encuentra con el **efecto divisorio** de la polarización: parte de la gente de un lado, el resto del otro. Y la descalificación y la animosidad de por medio. La polarización, por tanto, no marca un estado cualquiera en la escalada del conflicto, sino un *punto crítico*: el diálogo, la negociación, la concertación son prácticas descartadas; prima ante todo la *medición de fuerzas*. No se trata de seducir ni persuadir, sino de doblegar y aplastar. En el límite, parece imponerse la **violencia resolutive**, el enfrentamiento como forma de salir de la indefinición de la espiral del conflicto y forzar un ganador. ¿El efecto de conjunto? Sobrecalentamiento de la sociedad y la producción de una **democracia de alta tensión** que, en cualquier momento, puede terminar en *electroshock*.

¿En qué sociedad brota la polarización y encuentra el terreno abonado? En una sociedad dividida, un Estado sesgado y una democracia minimalista. La **sociedad dividida** consiste en una pirámide social, donde un colonialismo atenuado la sigue estructurando, es decir, presencia de la desigualdad, la discriminación, la pobreza y el hambre. De esta forma no se estabiliza un sistema, se lo precariza y torna ingobernable; no se equilibra, sino se lo desequilibra y desestabiliza. El **Estado sesgado** no corrige o corrige poco y mal el estado de la sociedad. Más bien funcionaliza el Estado respecto de la parte aventajada de la

sociedad. Para colmo de males, no corrige los yerros, más bien los ahonda: patrimonialismo, clientelismo, caudillismo, ineficiencia, corrupción, son la moneda de circulación diaria. Y la **democracia minimalista**, generadora de grandes disparidades en la distribución de la riqueza y el poder, produce una fractura en la infraestructura mítica de la democracia, pues eleva la demanda social pero las políticas económicas empobrecen la oferta social; entonces resulta incapaz de hacer avances en la democratización social y reducir a un mínimo residual los procesos de exclusión. El resultado general: malpaís. Una sociedad sesgada y desnivelada, que pone a un grueso de la población que no se siente reconocida por el orden vigente, contra la otra parte de la población que sí se siente cobijada por ese orden. Tiene de esta manera un rostro bifronte y desdibuja la imagen del país común.

Esta densidad negruzca hecha de la frustración de viejas promesas (empleo, crecimiento, modernización) como de sucesivos déficits en todos los órdenes (ineficiencia, prebendalismo, corporativismo, patrimonialismo, corrupción) y la acumulación histórica de tensiones sociales y culturales (desigualdades, exclusión, discriminación, racismo) acabó por fermentar la polarización: el sistema social dividido —la enfermedad o el cáncer— produjo su sintomatología política: un sistema político también dividido, centrífugo y contencioso. Toda situación social extrema tiende a producir a la larga un escenario político extremo, así como “a la igualdad en lo económico corresponde la moderación en lo político”. El cuadro general: por una parte se tiene a la sociedad desgarrada abajo y, por ende, la política no se da tregua arriba. Radicalismo político alimentado por los dos polos de una sociedad fracturada. ■

### 2.3. Ciclo 2006-2014: de la democracia de alta tensión a la democracia callejera

En el anterior ciclo de conflictividad (2000-2006) el país avizoraba en sus momentos de escalada de tensión dos peligros extremos: desde el occidente la irrupción de una revolución violenta, y desde el oriente el separatismo violento. Es decir, en ambos casos la radicalidad y el extremismo como salida. Más bien se logró conjurar ambas alternativas. El MAS produjo una revolución *en* democracia y el Comité Cívico Pro Santa Cruz avanzó en el proceso de consecución de autonomía: eligió a su prefecto y llamó a su referéndum. La democracia al metabolizar este proceso terminó sin embargo convertida en una **democracia de alta tensión**: las fuerzas contrarias la someten a tales descargas de voltaje que pudo terminar en *electroshock*.

Hasta octubre de 2003 el país era un salón de espejos: el poder económico se reflejaba en el poder político y estatal, reflejándose a su vez en el poder mediático. Todo guardaba las debidas correspondencias de clase. La articulación entre las cuatro esferas institucionales era hegemónica. Hasta que llegó diciembre de 2005 donde el poder social produjo la victoria aplastante del MAS. Entonces uno de los espejos se rompió: el poder gubernamental dejó de reflejar al poder económico y dejó de ser reflejado (en positivo) por el poder mediático. Y se produce un repliegue táctico hacia Santa Cruz y emerge con toda fuerza un actor que arrimó las banderas de la autonomía: el Comité Cívico Pro Santa Cruz. El nuevo poder gubernamental que se empezó a tejer en La Paz (desde el gobierno de Carlos Mesa) será denostado como centralista; pero en realidad, su “perversidad” consistirá en que dejó de ser funcional al poder económico, fundamentalmente, cruceño. Luego sobrevendrá la irradiación autonomista en la “media luna” y la generación de una plataforma territorial de contención. Finalmente, el nacimiento de una **multioposición**: PODEMOS en el Parlamento y la Asamblea Constituyente, los prefectos de la “media luna” entroncados activamente por Reyes Villa en Cochabamba y eventualmente por Paredes en La Paz, y los respectivos comités cívicos de la “media luna” acompañados por el Comité Interinstitucional de Sucre y algunos alcaldes.

¿Qué expresan estos dos bloques de poder? Una brecha de clase y una bicefalía. La brecha no presenta un paisaje social nítido: en la “media luna” se replegaron y fortificaron las clases altas —bajo la égida de la burguesía agroindustrial cruceña— pero acompañadas también por sectores de clase media y baja. No está toda la clase media y baja, pero conforman mayorías relativas en sus respectivos departamentos. Del otro lado, en occidente, están los sectores indígenas y populares —dirigidos y capitaneados por el MAS—, respaldados por sectores de clase media progresista y contando con el silencio calculado de los sectores de clase alta. Forman mayorías rotundas en la zona andina y algo menor en los valles. La bicefalía ideológica: los primeros desean darle continuidad al neoliberalismo y la inserción en la globalización capitalista vía autonomías<sup>24</sup>; los segundos, resituar al Estado

<sup>24</sup> El movimiento autonomista, como todo en la vida, tiene un rostro bifronte: amplía la democracia y la descentralización, pero también preserva los intereses y el poder de las élites económicas. El masismo también presenta esta bicefalía: pretende hacer avanzar la democratización e inclusión sociales, pero busca igualmente una mayor concentración de poder. En ambos casos, lo que se visibiliza y propagandiza es lo primero; mientras lo segundo se oculta y calla porque no rinde políticamente.

como el eje axial del país y generar un nuevo contrato social respecto de los indígenas. Los primeros empuñaban el valor de la libertad, gran ideal generalista y movilizador que reconoce y legitima “algo más” que no es oportuno decir de forma directa: la libertad de los más fuertes para afrontar las rivalidades sociales en condiciones favorables. Los otros empuñaban el valor de la igualdad socioeconómica y el reconocimiento cultural, que representan los déficits históricos de la revolución del ‘52, pero igualmente el temor a las nivelaciones autoritarias y esterilizadoras. Presentaron dos juegos de identidades, las identificaciones regionales por un lado, que cohesionan sobre todo a las ciudades de la “media luna”, pero también de Cochabamba y Sucre, frente a la alteridad hostil que representó el gobierno y los movimientos sociales que lo respaldaban; mientras las identidades étnico-populares por el otro, movilizaron sobre todo a los sectores indígena-campesinos de las áreas rurales, frente a la alteridad hostil que constituía a su vez la “media luna”.

Entre ambos bloques, ruido y furor.

### ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La Asamblea Constituyente nació de varios **fórceps históricos**. Su itinerario pasó por tres etapas de gran calado: social, política y estatal, es decir, desde los márgenes al centro de la decisión política. Partió de la “Marcha por la Dignidad, la Tierra y el Territorio”, efectuada por los indígenas de tierras bajas en 1990 durante el gobierno de Paz Zamora. De ahí, la idea estuvo diez años sumergida para emerger como remate político de la “guerra del agua” en abril de 2000 en Cochabamba. La etapa social evidenció la traslación de la demanda de oriente a occidente, y de una marcha indígena-rural que se incardinó en un conflicto intenso. Desde ese momento la Asamblea Constituyente estuvo montada y tomó viabilidad sobre la ola de conflictividad: en la medida que la protesta le fue ganando el pulso a los gobiernos, la Asamblea Constituyente fue ganando cuerpo. Luego vinieron las elecciones generales de 2002. El ex juez Alberto Costa Obregón, un “outsider” de la política —y precisamente por serlo—, llevó la idea desde la sociedad y la introdujo dentro del debate político. La NFR, y el MIR, con un gran sentido de oportunismo, retomaron la idea. La Asamblea Constituyente invadió la política formal y venció su desafección. De esta manera la idea se trasladó del sistema social al sistema de partidos, hincándole el diente a uno de los partidos tradicionales.

Poco más de un año después se intensificó el proceso: octubre de 2003 puso en la agenda además y por sobre el cadáver político de Sánchez de Lozada, la Asamblea Constituyente. El Presidente Carlos Mesa institucionalizó la demanda, traduciéndola en acción estatal con la creación de la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC) y con el compromiso de llevarla adelante. Fue la tercera etapa, la estatal, la decisiva y fundamental. La Asamblea Constituyente fue tema y preocupación del gobierno de Carlos Mesa. También de impotencia, pues la dejó en puertas. El gobierno de Evo Morales, en el primer semestre de 2006, llevó adelante consensuar la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, realizó las elecciones para elegir asambleístas y dio inicio al proceso deliberativo. El hijo finalmente nació de un largo parto con dolor.

La Asamblea inició su tarea con los partidarios del cambio hacia lo absoluto y otros que no lo deseaban en absoluto. La resultante de este duelo todo/nada: parálisis y conflicto

de alta tensión. Esta travesía estuvo acompañada por el **síndrome del abismo**, es decir, los bolivianos tuvieron la necesidad de sentirse caminar al borde del precipicio (hacer uso de la violencia resolutiva), de ver abrirse sus fauces sombrías ante sus propias narices para que las fuerzas encontradas dieran paso —finalmente y a regañadientes— a salidas pactadas, porque en ese preciso momento no tenían certeza en la victoria definitiva. Ocurrió con la sucesión constitucional de Sánchez de Lozada y posteriormente de Carlos Mesa, la redistribución de los escaños y la convocatoria a elecciones generales de diciembre de 2005 con Eduardo Rodríguez Veltzé.

La Asamblea Constituyente desde el inicio portó elementos explosivos capaces de transformar un antagonismo profundo (MAS/PODEMOS, con amplias distancias ideológicas y enclaves de clase y étnicos diferenciados) en una confrontación abierta.

“(…) las vicisitudes que sufrió el proceso constituyente desde agosto de 2006 sometido a fuego cruzado durante más de dos años, con varios intentos fallidos de concertación y la explosión de la violencia entre civiles en conflictos con ingredientes identitarios que mostraron la profundidad de las fracturas sociales y las divisiones regionales” (Mayorga, 2009: 83).

Se podría catalogarlo en todo el sentido de la palabra como un **conflicto de poder** (y donde se aplican recursos de poder para resolverlo), donde cada contendiente se asemeja a una locomotora (por su peso social, recursos organizativos y capacidad de generar alianzas) y en caso de acelerarse el conflicto puede derivar precisamente en un “choque de locomotoras” (si bien no de igual dimensión) con consecuencias imprevisibles; aunque lo que suele suceder en el país (y ya casi como un patrón recurrente o un guión aprendido) es que los contendientes ponen a prueba sus fuerzas en el conflicto y el arreglo sólo es posible cuando cada uno de ellos *toma conciencia de su fuerza relativa* y de no poder asegurar los resultados deseados, precisamente en la *medición de fuerzas* que significó la contienda.

El momento más agudo del proceso constituyente lo representó Sucre, con su reclamo de “capitalidad plena”, pues logró poner en coma a la Asamblea y de rodillas al gobierno del MAS.

### CONFLICTO POR LA “CAPITALIDAD PLENA”

Este conflicto capital tuvo su antecedente en el conflicto del 11 de enero de 2007 en Cochabamba, cuando el entonces prefecto Manfred Reyes Villa trató de alterar la ecuación de los resultados arrojados por el referéndum de autonomías: cuatro departamentos a favor del *Sí* y cinco departamentos a favor del *No*. Por su posición geográfica intermedia y su rol de puente de comunicación entre las regiones de tierras bajas y el altiplano, Cochabamba puede ser considerado un factor estratégico y decisivo en la disputa por las autonomías departamentales, una especie de “quinto elemento” capaz de inclinar la balanza de poderes en los nueve departamentos, a favor o en contra de uno de los ejes regionales. Esto llevó a la colisión entre los seguidores de clase media y alta del prefecto Reyes Villa contra los sectores campesinos y populares (que sumó más de 40 organizaciones) del MAS, evidenciando no sólo la pugna entre el poder prefectural y gubernamental, sino y fundamentalmente, las fracturas de clase

y étnicas en el departamento de Cochabamba, considerado uno de los más mestizos del país. Allí se desplegaron “violencias encubiertas” que focalizaron al otro como una amenaza, un peligro y un enemigo, y donde la realidad fue reducida a construcciones polares del tipo campesinos/ciudadinos, indígenas/blancos, cambas/collas<sup>25</sup>. Luego sobrevino la etapa de confrontación violenta durante casi dos semanas, donde la disputa por el poder regional tomó todos los tintes de un enfrentamiento violento entre clases-razas ante la ausencia del Estado y en una ciudad sitiada y sin ley. La caja de Pandora se abrió en la capital valluna, permitiendo ver en su interior todos los demonios. Después de la exacerbación de las diferencias derivó en un irregular proceso de retorno al *statu quo ex ante*. El saldo del conflicto: dos manifestantes muertos y más de 100 heridos. La confrontación política se dio cita en Cochabamba y desde la grieta social salieron rugidos étnicos y clasistas largamente incubados. Una situación similar se presentó en Sucre, durante y después del conflicto de la “capitalidad plena”.

Existen ciertos acontecimientos que, como un relámpago, rasgan el cielo de la historia. El conflicto por la “capitalidad plena” fue en la historia de Bolivia, pero en particular en el devenir de Chuquisaca, un relámpago que rasgó la historia de Bolivia, casi al punto de incendiarla.

Desde antes de la instalación de la Asamblea Constituyente los dirigentes y los sucrenses percibieron que el hecho de que Sucre fuera la sede de la Asamblea Constituyente, se convertía en una excelente **ventana de oportunidad** para presentar la demanda de la “capitalidad plena”. La circunstancia histórica era propicia para presentar la demanda con cierta expectativa de éxito, es decir, se abría para Sucre una luz en el horizonte para hacer pensar a sus habitantes que los beneficios podían ser mayores que los costos. Pero lo que no se veía o sobre lo que no se tenía igual grado de claridad, es que así como se *abre* una ventana de oportunidad, también se puede *cerrar*. Una ventana de oportunidad significa una circunstancia temporal, y que en esa particular coyuntura, con un principio y fin, es donde la oportunidad se convierte en un logro o más bien se malogra.

El Comité Interinstitucional debía tener lucidez sobre el objeto de disputa: pedir la “capitalidad plena” significaba entrar en un **juego de suma cero**, es decir, lo que ganaba Sucre lo perdía La Paz. Así como estaba planteada la demanda y el talante del conflicto, se trataba de una demanda indivisible. Uno de los actores afectaba directamente y plenamente los intereses del otro. De ahí que este tipo de conflictos sean los más severos y riesgosos, pues a nadie le gusta perder nada y es capaz de todo con tal de impedirlo. Una cuestión adicional: si Sucre se sentía vigorizada ante la probabilidad de obtener su demanda, La Paz se pondría aguerrida ante la eventualidad de perder la sede de gobierno (el cabildo paceño de julio, llamado de los “dos millones”, fue una manifestación inicial de apronte bajo la consigna “la sede no se mueve”). Y el conflicto, azuzado por las dos puntas, acabaría activando una espiral de confrontación.

<sup>25</sup> “Las movilizaciones estuvieron cargadas de estigmatizaciones y racismo que se plasmaron en la polarización campo/ciudad. La ocupación de la plaza y la quema de la prefectura fueron interpretadas por los ciudadanos como una ofensa a la ‘cochabambinidad’, como si los campesinos no fueran pobladores del departamento de Cochabamba; mientras los campesinos y cocaleros estigmatizaron a los vecinos de la zona norte como ‘cambas’, para connotar precisamente su no-cochabambinidad. El 11 de enero marca una inflexión en la configuración socio/política pero sobre todo socio/cultural en la región”. Ver: “11 de enero: ¿Cochabamba a la deriva?”, *Intercambio*, N° 12 (Segunda Época, Año V), pp. 17 y 30.

En esa etapa del conflicto estaba claro que el Comité Interinstitucional había optado por un **maximalismo tajante** (“la sede sí se mueve”) y no así por el maximalismo como una táctica de negociación (maximizar las ofertas factibles de ser operativizadas). La primera opción significaba estar dispuesto a sostener un conflicto del todo/nada, con el consabido riesgo de quedarte con un palmo de narices; mientras lo segundo implicaba jugar a obtener las mayores ventajas, donde no se puede lograr todo pero se pueden conseguir muchas cosas, o sea, pasar de parapetarse en las posiciones a mirar los intereses reales de la población, en este caso, desarrollo y empleo —logros tangibles para problemas igualmente palpables—. Esto implicaba un principio de realismo que asegurara frutos en las manos chuquisaqueñas y no hondas frustraciones en sus corazones.

En Sucre no se habían puesto a pensar en profundidad y a razonar debidamente sobre el **rol de los terceros**. La lección estaba a la mano por su frescura: hace poco la Iglesia católica había llevado a cabo la mediación entre Carlos Mesa y Hormando Vaca Díez, pretendiendo que ante la decisión de renuncia del primero, el segundo daría un paso al costado para evitar la catástrofe; pero lo que sucedió fue lo que sucede cuando las ovejas del Señor se acuestan con el lobo, Vaca Díez les hizo creer a ambos que renunciaría logrando que Carlos Mesa se hiciera a un lado, habilitándose de esta manera para la sucesión constitucional. Al final, la intervención de terceros actores como el MAS, la movilización de los mineros cooperativistas y el mismo rol disuasorio de las Fuerzas Armadas, lograron que Vaca Díez diera un paso al costado, o sea, él había ganado (hizo a un lado a Carlos Mesa) pero no había logrado cristalizar su victoria (proclamarse como Presidente de la República). Victoria pírrica la suya. Y Sucre corría la misma suerte; ganar en la mesa de la Asamblea Constituyente (no fue el caso, entró y salió el pedido de la “capitalidad plena”), pero no poder cristalizar su victoria por el rol de terceros actores que estaban hasta ese momento expectantes (alteños, indígenas del altiplano y los propios paceños). El traslado pacífico de la sede de gobierno a Sucre se constituía en un espejismo, de darse, sería como en 1899, a través de otra guerra civil. Algunas voces paceñas lo dijeron de forma contundente: “sólo será por encima de nuestro cuerpo”. Lo que tomaron con una guerra victoriosa, solamente con una guerra perdida lo dejarían partir.

El conflicto por la “capitalidad plena” se trataba de un **conflicto canguro**, es decir, se insertó dentro de un conflicto mayor y de otro orden: la confrontación política entre el gobierno del MAS y la oposición cívico-prefectural de la “media luna” por la hegemonía de poder. Y si la Asamblea Constituyente se convertía en la palanca del cambio, para la oposición estaba claro que *trabar* la palanca era congelar el proceso de cambio. De esta forma el gobierno del MAS estuvo contra las cuerdas y de cara a un **dilema envenenado**: para destrabar la Asamblea, daba paso al pedido de “capitalidad plena” y se abría la caja de los truenos en el occidente del país o cambiaba de sede, desportillando la legitimidad de la Asamblea.

Todo decantó en la espiral del conflicto y apenas los sucrenses alcanzaron una victoria pírrica. Lograron algo que nunca antes se había visto, que todo el contingente de policías que radicaban en Sucre, reforzados por los que habían venido de La Paz, Oruro y Cochabamba, salieran resentidos y frustrados de la Ciudad Blanca, haciendo cierto por unos días el viejo sueño de los anarquistas, de que es posible que una población se gobierne a sí misma feliz y lejana de la mirada coercitiva del Estado. Y asimismo logró que el gobierno, también por un tiempo, no tuviera pisada en Sucre.

Por su parte, el MAS emprendió una carrera hacia adelante: destrabó a como dio lugar la Asamblea Constituyente en el Liceo Militar “Teniente Edmundo Andrade” y también terminó de parir a cómo dio lugar la nueva carta constitucional en Oruro. Desde la vereda de enfrente, el desconocimiento de la oposición del nuevo texto constitucional y los llamados a la resistencia civil. La Asamblea Constituyente que nació bajo dos pulsiones distintas y saludables, la petición de cambio, promovida desde abajo, y la petición de pacto, suscitada desde arriba, y que hubiera podido arribar al feliz puerto de un *cambio pactado*, terminó instaurando la **unilateralización de la política**: se rompió la dialéctica concertadora gobierno/oposición y cada uno de los actores emprendió su propia guerra de movimientos. El siguiente paso en esta lógica de caminar de espaldas y mirando su propio horizonte político, lo dio el Comité Cívico Pro Santa Cruz. Llamó a la Asamblea Provisional Autónoma de Santa Cruz y luego aprobaron en grande el estatuto autonómico. Los restantes departamentos de la “media luna” corrieron en la misma dirección, acompañados vivamente por Sucre y de forma más limitada por el prefecto de Cochabamba.

Y eso fue todo para Sucre, o mejor dicho, nada. *Nada* había alcanzado. Una vez más los sucrenses se preparaban para administrar la derrota, con la dosis de frustración y dolor que entrañaba. En la Ciudad Blanca estuvieron seguros de alcanzar el cielo, pero sin la brújula adecuada, las cartas de navegación propicias y los timoneles preparados, acabaron por precipitarse en el purgatorio.

### EL “GOLPE CÍVICO-PREFECTURAL”

El “golpe cívico-prefectural” significó el desafío abierto que hizo la “media luna ampliada” al gobierno del Presidente Evo Morales. En ese momento todo parecía indicar que la conflictividad, devenida en polarización, a su vez podría desembocar en una guerra civil o golpe de Estado. No fue así, aunque el país estuvo instalado por varios días en medio de cumbres borrascosas.

Una vez fracasada la estrategia opositora de sabotear la Asamblea Constituyente, con el objetivo de retrasarla o posponerla indefinidamente, sea debatiendo los siete primeros meses el Reglamento de Debates o paralizándola a partir del conflicto de la “capitalidad plena”, activó otra parte de su estrategia, la rebelión regional. Lo que vino luego fueron los referéndums y la aprobación de los estatutos autonómicos, que tenían contra las cuerdas al gobierno del MAS: las cortes electorales de los cuatro departamentos opositores al gobierno decidieron organizar los referéndums autonómicos, pese a la opinión contraria de la Sala Plena de la Corte Nacional Electoral (CNE). Desoyendo a la CNE, el prefecto Rubén Costas de Santa Cruz convocó a referéndum de facto. La opción *Sí* venció con el 86% de los votos. En junio los departamentos de Pando y Beni también acudieron a las urnas. En ambos la opción *Sí* ganó ampliamente. También en junio fueron los tarijeños quienes aprobaron su estatuto autonómico.

El gobierno estaba contra las cuerdas y llevaba las de perder; pero fue PODEMOS a través de la aprobación del Referéndum Revocatorio —pensando sacar a Evo Morales del poder a través de elecciones y habilitarse Jorge Quiroga como un potable ganador electoral—, quien lo sacó de las cuerdas y a través del 67,4% que alcanzó en agosto el Presidente

en las urnas, volvió a retomar el centro de la escena y cambió el balance de poder que hasta ese momento existía.

Este tramo corto, antes de llegar al Referéndum Revocatorio, estuvo signado por la **expansión de la conducta conflictiva** en distintos puntos de la geografía nacional: al Presidente le impidieron llegar al estadio Patria en Sucre; el Ministro Quintana no pudo aterrizar en Riberalta y San Borja; luego los “moto-taxistas” de Riberalta rechazaron la llegada del Presidente; el Presidente no pudo entregar en Santa Cruz una importante obra; después no pudo aterrizar en Villamontes y tuvo que trasladar el evento a un recinto militar en Sanandita; tampoco se le permitió el arribo en Cobija. Estaba siendo reducido y recludo al Palacio de Gobierno.

Hasta que llegó el momento de inflexión. Después del Referéndum Revocatorio, la multioposición se sintió muy amenazada y decidió quemar todas las naves. La escalada de tensión fue progresiva, intensa, hasta llegar a la cima de la **crisis resolutive**: primero se convocó a un paro de actividades para el 20 de agosto en los cinco departamentos opositores, con la demanda de recuperar el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); luego, los cívicos y prefectos opositores convocaron para el 1º de septiembre el bloqueo de caminos y toma de instalaciones petroleras; después, el bloqueo de carreteras sería realizado de manera escalonada y comprendería todo el Chaco.

Pero la violencia se salió definitivamente de control el 9 de septiembre en Santa Cruz: la Unión Juvenil Cruceñista y la Federación Universitaria Local saquearon varias instituciones públicas (Servicio Nacional de Impuestos, INRA, ENTEL, Migraciones y Canal 7), chocaron violentamente durante varias horas con policías y militares que resguardaban esas instituciones, pero finalmente lograron vencer a los uniformados. Al día siguiente las acciones de violencia continuaron en Santa Cruz contra otras instituciones (Aduana, Superintendencia Forestal, Terminal Bimodal, cuatro reparticiones del SEDUCA, una unidad del Ministerio de Trabajo y el Multicentro de ENTEL). Incendiaron, quemaron y destruyeron. También pretendieron asaltar el Plan Tres Mil, pero los vecinos lograron repeler los ataques. La ciudad de Santa Cruz era un pandemónium.

En Tarija y otras ciudades también se registraron acciones de violencia por parte de jóvenes autonomistas. En la zona San Antonio, en las cercanías de Villamontes, se hizo explotar un gasoducto. Sin embargo lo peor estaba por venir. La furia se había desatado, pero el infierno se abrió en Porvenir —precisamente el año que cuantitativamente menos conflictos registró—, cuando

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

*En un conflicto donde el objeto de disputa es mayúsculo, siempre se debe calcular el rol de los terceros actores.*

La **negociación de máximos** funciona para expandir la oferta, pero una vez que ha llegado a su umbral propositivo, es tiempo de bajar la guardia y llevar las manzanas a la cesta.

*Sostener una posición maximalista cuando se aprovecha una ventana de oportunidad es sumamente riesgoso, pues la ventana se puede cerrar dejando con un palmo de narices al actor radicalizado.*

¿Qué impidió que en Bolivia finalmente todo acabe saltando por los aires? Es cierto —como apunta Philippe Braund en *Violencias políticas*— que los intentos “por modificar las reglas de reparto de poder, de poner en tela de juicio los estatus y las categorías, los privilegios o las conquistas sociales”, abona un campo de violencia y para algunos su furor sagrado. Sin embargo, el proceso de cambio en Bolivia tuvo tres limitantes: una genética-evolutiva, otra propia de las fuerzas del orden y una social.

LA LIMITANTE DE ORIGEN Y DESARROLLO: el país produjo en el ciclo 2000-2006 dos hechos de poder: la emergencia del MAS como del movimiento popular-indígena, y la irrupción regional, fundamentalmente la del Comité Cívico Pro Santa Cruz. Ambos avanzaron en sus objetivos de manera simétrica (Evo Morales está en el poder central, sí, pero Rubén Costas tiene bajo su mando el poder departamental; se tuvo Asamblea Constituyente, sí, pero también referéndum autonómico). Por tanto, no desanduvieron lo andado para arriesgarlo al filo de la confrontación sin saber de qué lado caerán los cuerpos. Otro punto: ni el MAS enarbó la bandera de la revolución armada —más bien planteó la Asamblea Constituyente— ni el Comité Cívico Pro Santa Cruz izó la bandera del separatismo, más bien perfiló las autonomías departamentales. ¿Por qué no se salieron de sus órbitas los dos procesos? El sistema político no se cerró a cal y canto contra los dos procesos de transformación estatal, más bien los metabolizó ambos; porque si bien es cierto que se perjudicaron deliberadamente, la Constitución aprobada en grande muestra que se avanzó por el camino de la adición —“esto y lo otro”—, no por el camino de la sustitución —“esto por lo otro”—, derivando así en el **barroco constitucional** (léase “pluralismo jurídico”, “economía plural”, “democracia intercultural”).

LA LIMITANTE DE LAS FUERZAS DEL ORDEN: se conoce su límite de “producción” de muertos y lo marcó octubre de 2003: 67 muertos y 411 heridos. Hasta ese punto acompañan las Fuerzas Armadas y la Policía al poder político instalado en su afán de confrontación. Y hasta ahí ambas fuerzas represivas no estuvieron dispuestas a ir (punto además sin retorno), porque calculan sus riesgos, costos y responsabilidades. Lo sucedido en Sucre le recordó al gobierno el acompañamiento condicional de las fuerzas del orden y que, a partir de un límite, prima su sentido de integridad institucional.

LA LIMITANTE SOCIAL: existió polarización y descalificaciones en la sociedad de uno y otro lado; ¿pero se presentó un odio tóxico que empujó a las personas a “matar para que no te maten”? ¿Los políticos de uno y otro bando trabajaron en la lógica amigo/enemigo, o sólo atizaron una lógica adversativa? ¿Existió en la sociedad, no el temor, sino el deseo de ir hasta el final del túnel ensangrentándose las manos? Las mayorías en el país están por cambios en paz. La violencia se presentó como **crisis resolutive**, pero de manera ocasional y limitada; luego vinieron las señales de diálogo que acabaron levantando los foros de negociación.

Lo dicho: se hace camino al andar. El conflicto se presenta como una línea sinuosa que roza en uno de sus extremos con la violencia (ni total ni desbocada) y por el otro, con la negociación (ni franca ni transparente). Lo fundamental: no tiene productividad cero. Para los bolivianos lo propio continuará siendo el conflicto. Así hasta que se resuelvan las demandas apremiantes; luego, posiblemente, retorne la regulación democrática, que tenga en el Parlamento y no en las calles, su **epicentro resolutorio**. ■

el 11 de septiembre, un puente por donde un millar de campesinos marchaban hacia Cobija, fue el escenario de la muerte de 11 campesinos y normalistas y 2 autoridades prefecturales. El prefecto de Pando y viejo dirigente político de la región, Leopoldo Fernández, fue detenido por personal policial el martes 16 de septiembre y trasladado a La Paz en calidad de confinado, junto a una veintena de dirigentes cívicos y prefecturales.

“Después de ocho años de batallas de mayor o menor intensidad, el conflicto político boliviano había llegado a su instante pletórico. Aquello que empezó como la Guerra del Agua en abril de 2000 devino en el ‘choque de ejércitos’, el preludio al esperado punto de bifurcación” (Miranda, 2012: 47 y 48).

De esta manera progresó el conflicto, pasando por el “golpe cívico-prefectural”, derivando en el conflicto de Porvenir —el punto más alto en la escalda de tensión— y la acción del gobierno, donde desbarata al grupo subversivo armado de Rózsa, cuya presentación pública acabó por inclinar la balanza de la polarización a favor del gobierno. Entonces y sólo entonces, las fuerzas de cambio terminaron por imponerse sobre las fuerzas conservadoras, cesando la disputa hegemónica entre ambos bloques. Atrás quedó una *tierra de fuego*.

“El conflicto por autonomías departamentales (2003-2010) fue la contienda más emblemática. No sólo fue un conflicto por una reivindicación específica ni una exigencia que inquietaba la continuidad de un gobierno ni una demanda que cuestionaba el sistema político democrático. Fue todo eso y algo más, se constituyó en el conflicto más representativo que se prolongó en el tiempo y se extendió en toda la geografía nacional; pero lo más peligroso es que se convirtió en una temeraria advertencia que en determinado momento amenazó con la fragmentación del país y puso en riesgo nuestra unidad territorial” (Leaño Román, 2014: 9 y 10).

## CONFLICTIVIDAD MULTIVECTORIAL

La conflictividad actual presenta distintos vectores lejos de la “naturalidad compuesta del conflicto”<sup>26</sup>: corren en paralelo y en cier-

26 Fernando Mayorga plantea acertadamente que “cualquier clasificación de los conflictos debe considerar esta *lógica de agregación*, que transforma un conflicto localizado territorialmente o circunscrito sectorialmente, en ingrediente de una pugna global y generalizada, que le proporciona un sentido político que trasciende su motivación particular” (2009: 70 [subrayado propio]).

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

Un conflicto político maximalista tiene un efecto pernicioso para la democracia, generado un vencedor y un perdedor, debilita el pluralismo y deja un vacío que invita a la tentación autoritaria.

La conflictividad, una vez canalizada ideológica y partidariamente, acaba encontrando en la política su ámbito de resolución.

tas coyunturas de manera imbricada, una conflictividad redistributiva (piden desde una tajada hasta quedarse con toda la torta y lo hacen recurriendo a medidas templadas hasta extremas) y otra que involucra a ciertos sectores sociales desafectos con el gobierno (de resistencia a sus políticas hasta ensayos de interpelación política). Los sectores que espolean la conflictividad redistributiva viven presos del síndrome de la movilidad social ascendente y la anomia social; mientras los segundos, bajo el síndrome de la alternancia gubernamental urgente.

Se empieza perfilando la conflictividad redistributiva: en el período neoliberal, la conflictividad podría ser catalogada como la reacción ante la pobreza histórica y estructural del país en un contexto de descenso sistémico (rendimientos económicos, políticos, institucionales y sociales, negativos) y ascenso ideológico casi meteórico de una alternativa política (MAS); mientras una buena parte de la actual conflictividad<sup>27</sup> más bien podría ser caracterizada como una conflictividad con afán *redistributivo* y espoleada por una Constitución generosa en la otorgación y exigibilidad de derechos en un contexto de **hibridez sistémica** (crecimiento económico, legitimidad gubernamental y déficits institucionales) y paulatina recomposición de la oposición en el campo político.

La conflictividad activada por la pobreza decantó en un gobierno que agrandó la torta económica (el año 2003 el crecimiento económico fue de -0,20 según el reporte del Banco Mundial; mientras en 2011 fue de 5,1%) y ahora los sectores sociales, sobre todo aquellos que padecieron una larga hambruna, desean una tajada del ansiado bienestar —Tocqueville vio hace mucho tiempo, que la gente puede ser explotada y depauperada durante siglos, hasta que nace una ideología igualitaria y justiciera que la despierta y manda a rebelarse—; pero otros que tienen su tajada también desean agrandar su porción en el río revuelto de la conflictividad, obedeciendo al hecho de que si bien el deseo puede ser colmado, el desear es insaciable.

Se está ante una explosión de las expectativas amparada por una vasta otorgación de derechos —los arquitectos de la nueva Constitución no anticiparon correctamente las consecuencias inmediatas implicadas en sus planos—, y entonces todos pasan al asalto y el gobierno se ve tratando con tinieblas en pequeña y mediana escala. Esta conflictividad tiene dos caras: por una parte, la escasez pasada produjo una abundancia de conflictos, si los sectores encuentran como contrapartida una tajada de la “abundancia” de recursos actuales, los conflictos redistributivos se harán cada vez más escasos; por tanto, en manos de la economía está la resolución estratégica de los conflictos y en la gestión política su manejo táctico. El gobierno está ante el supremo reto de ajustar la explosión de expectativas y necesidades con la capacidad de generar excedentes y provisiones —una sequía tan sostenida y profunda

---

27 “Ahora, ¿cuál es el motivo de la conflictividad actual? No estamos con problemas de crisis económica como en el período de la UDP en los años 80, cuando hubo un alto índice de conflictividad. No hay hiperinflación ni un recorte de los derechos laborales. Estamos, más bien, en un escenario de conflictividad por tensiones redistributivas, no por escasez. Esas tensiones redistributivas hacen que cada sector quiera una mayor participación en acceso a servicios, bienes, factores productivos e ingresos” (Entrevista: Alfredo Rada, *Página Siete*: 21/4/2012). Para Fernando Mayorga más bien se “trata del agotamiento de la capacidad de convocatoria de las demandas de alta agregación que, cuando son cumplidas, dan paso a demandas de baja agregación, de tipo sectorial (...) Parafraseando a Sergio Almaraz se puede decir que el proceso de cambio ha ingresado al ‘tiempo de las cosas pequeñas’ y los desafíos cotidianos de gestión gubernamental adquieren mayor importancia a medida que se cumplen las tareas institucionales de la transición estatal” (2011: 201 y 203).

como la boliviana requiere del gobierno una lluvia persistente de recursos económicos—. Si lo consigue, la conflictividad redistributiva devendrá en integradora, pues sector que encuentra a través del conflicto su respectiva gratificación genera como contrapartida lealtad, tanto al sistema como al gobierno. Ahora bien, si las frustraciones relevan a las gratificaciones, la conflictividad puede madurar en términos disruptivos, aunque cabe que el gobierno pueda lograr colmar la sed impaciente de estos diversos sectores proclives al conflicto.

Para el análisis se inserta una nota del tipo particular de economía que se está construyendo y que tiende a ser catalogada como “economía rentista”. Sus características más destacadas: uno, la economía rentista condiciona una “mentalidad rentista”, abocada a capturar los ingresos (abundantes) de los recursos naturales y por tanto reforzaría la situación de subdesarrollo<sup>28</sup>; dos, la riqueza de los recursos naturales, a largo plazo, no asegura el desarrollo, sino que contrariamente termina cristalizando la pobreza e inhibiendo un desarrollo sustantivo; tres, los gobiernos, para asegurar su reproducción en el poder, buscan nuevos ingresos, impulsando ambiciosos proyectos de desarrollo para atender demandas sociales largamente postergadas; cuatro, lo perverso, aparecen en escena diversos grupos de poder corporativos<sup>29</sup>, desesperados de obtener una tajada de la renta nacional, entonces se asoma nuevamente el “efecto voracidad”, manifestado por el deseo de participar en el festín de los cuantiosos ingresos provenientes de los recursos naturales, que impide la construcción de ciudadanía; cinco, la “maldición de la abundancia” conlleva una serie de rasgos autoritarios en su seno, precisamente por el uso dispendioso y discrecional de los recursos; y finalmente seis, las economías rentistas “están envueltas en serias tensiones que van desde los efectos ambientales negativos a los conflictos con las comunidades locales” (Gudynas, 2009: 17); pero a su vez, la erogación pública en actividades clientelares reduce las presiones y los focos de malestar. “Se da una suerte de ‘pacificación fiscal’, dirigida a reducir la protesta social. Los altos ingresos del gobierno le permiten prevenir la configuración de grupos y fracciones de poder contestatarios e independientes, que estarían en condiciones de demandar derechos políticos y otros (derechos humanos, justicia, cogobierno, etc.) y de desplazarlos del poder” (Acosta, 2009: 140).

Este planteamiento sustentado por Alberto Acosta en *La maldición de la abundancia* y retomado por Roberto Laserna en *La trampa del rentismo*, mantiene ecos de lo planteado por Lawrence E. Harrison en su popularizado libro *El subdesarrollo está en la mente. El caso latinoamericano*, donde propone como tesis central que es la “cultura, mucho más que cualquier otro de los numerosos factores que influyen en el desarrollo de los países (...) la capacidad creativa de los seres humanos se encuentra en el corazón del proceso de desarrollo”. Para el caso: si el subdesarrollo es, en gran medida, un estado mental, se trata de uno generado sobre el mito y la realidad de la riqueza de los recursos naturales (extractivismo sin fin).

28 “El ‘sentido común’ boliviano es estatista, clientelista y corporativo y que los hábitos arraigados en los comportamientos colectivos se sustentan en una mentalidad rentista” (Laserna et ál., 2006: v).

29 Con lo que se ha convertido en el “actor político privilegiado” por poseer niveles de acceso e influencia de los cuales no goza ningún otro grupo de interés, estrato o clase social y, aún más, que les permite “empujar la reconfiguración del resto de la pirámide social (...) se trata de una mano invisible en el Estado que otorga favores y privilegios y que luego, una vez obtenidos, tienden a mantenerlos a toda costa”, asumiéndolos como “derechos adquiridos” (Cfr. Durand, 2006).

Ahora bien, este planteamiento también requiere una evaluación más sopesada y mejor colocada en su debida perspectiva histórica: si la economía rentista es un patrón recurrente en la historia económica boliviana, bajo el Consenso de Washington se modificó el marco legal en extremo favorable a la empresa privada, donde se produjo una “hemorragia” de concesiones mineras (y la minería a gran escala que genera pocos empleos, altos impactos ambientales y se arroga varias de las funciones del Estado) y se privatizó las empresas hidrocarburíferas, minimizando en extremos el pago de tributos (Cfr. Acosta, 2009: 89 ss.).

Por tanto, se trató de una economía rentista *empobrecedora*, mientras hoy, con la “nacionalización” de los hidrocarburos, resulta siendo también una economía rentista pero *enriquecedora* del Estado y el pueblo bolivianos. Lo que no obvia el *quid* de la cuestión: si la economía rentista se auto-refuerza a sí misma, resultará produciendo un corto verano de abundancia inhibitor de desarrollo sustantivo (y por tanto, maldito); pero si se orienta y convierte en la plataforma de la industrialización y producción de valor agregado, permitirá un *salto cualitativo* que recoja y promueva esas capacidades creativas que “producen millones de pequeños adelantos antes que unas pocas innovaciones monumentales”, que reclama Harrison como una de las palancas vigorosas del desarrollo.

Por otra parte, la antesala del conflicto (diálogo y gestión con las autoridades), o se acortó o se esfumó, de tal manera que los sectores sociales pasan sin mayores consideraciones directamente al conflicto. Optan por la eficiencia de la movilización antes que por la incertidumbre de la negociación. Preocupante: el uso de medidas de presión más radicales y violentas empieza a primar, como empieza a predominar lo insociable sobre la sociabilidad del hombre, las fuerzas que disgregan sobre las que cohesionan. Lo que cuenta es la defensa de *mis* intereses, haciendo uso de los medios más eficaces para tal fin, sin reparar en el otro. Los casos suman y siguen en su descomposición: tienen su primer antecedente en el conflicto de Huanuni, luego pasaron por el candelero Coroma/Quillakas, Mallku Khota y Colquiri (se enfrentaron con muertos y heridos, cooperativistas mineros con asalariados). La tensión minera le seguirá dando dolores de cabeza al gobierno, pues se trata de un conflicto que no tiene la posibilidad de encontrar una solución estructural, permanente y definitiva.

La anomia social se instaló en el país bajo la sombra de Hobbes: existe un debilitamiento progresivo de los valores y de las normas que regulan el comportamiento de la gente, reforzada por la impunidad y la impotencia de las autoridades, que está abriendo las compuertas a todos los medios de presión sin reparar en su legitimidad o ilegitimidad, en su legalidad o ilegalidad. Todo es válido y de esta manera nadie se frena en tirar la primera piedra, así sea en contra de su vecino, su paisano o su connacional. Así lo hiera o lo mate. El hombre se ha convertido en lobo del propio hombre, más proclives a devorarse entre sí, como si estuvieran en medio de la selva, que a entenderse y a vivir en paz, bajo el cobijo de la ley y el orden.

Estos son los hijos legítimos del proceso de cambio. Les despertaron la sed y les mostraron el horizonte, ahora desean que el gobierno, *su* gobierno, les facilite el camino y les haga llevadero el andar sin reparar en los medios.

## CONFLICTIVIDAD DESAFECTA

Caracterizando esa parte de la conflictividad *desafecta*, se tiene: uno, no se debe olvidar que el gobierno de Morales nace confrontando una desafección congénita o “contrarrevolucionaria”, que se cerró a cal y canto a todo posible cambio social y tuvo sus expresiones en enero de 2007 en Cochabamba, luego en noviembre de 2007 en Sucre durante el conflicto de la “capitalidad plena” y, posteriormente en el “golpe cívico-prefectural” en septiembre de 2008; y dos, a partir del “gasolinazo” y la VIII marcha del TIPNIS, con la acogida multitudinaria en La Paz y la aprobación de la Ley 180 de defensa del TIPNIS, se produjo un relativo cambio en la correlación de fuerzas entre gobierno/sectores sociales, abriéndose una ventana de oportunidad para los más diversos conflictos, que tienen en este punto de inflexión, una de sus condiciones de activación.

¿Qué empezó a suceder? Tres cuestiones sustantivas. La primera, parecía que el gobierno del MAS, con el respaldo del 64% obtenido en las elecciones generales de 2009, lograría el ansiado **cierre histórico**, es decir, la inclusión de todos los sectores sociales logrando reequilibrar la sociedad y conjurar la inestabilidad, pero más bien lo que vino sucediendo fue lo siguiente: si en un inicio el MAS era una cebolla de cien telas, con el paso del tiempo se fue deshojando, primero de las capas altas (aunque hoy entronca con la clase empresarial cruceña), luego de parte de las capas medias, de algunas obreras y ahora de ciertas capas indígenas, predominantemente de tierras bajas, para ensimismarse en su corazón más íntimo: cocaleros, bartolinas y colonizadores; paralelamente, cooperativistas, contrabandistas, funcionarios y comerciantes. La coalición corporativa del nuevo orden emergente. Y, al atender de forma consistente los intereses de su clientela política, se encamina a deconstruirse como partido hegemónico para constituirse en un partido de representación.

La segunda, los desafectos, en principio, venían constituidos por todos aquellos perjudicados por los cambios económicos y los agraviados por las decisiones políticas, a los que fueron sumándose todos los indignados por los desatinos y déficits de la gestión gubernamental. Todos estos sectores hacen frente común y tienen su nutrida remesa de quejas. Esto se pudo apreciar con toda nitidez en el recibimiento apoteósico a los marchistas del TIPNIS por parte de la población paceña. ¿Qué se vio? Un emplazamiento no sólo de clases altas y medias, como fue en el período de la polarización política, sino pluriclasista y multiétnico —en esto consistió el agregado pluri-multi de los indígenas del TIPNIS—. Es decir, la desafección corre a lo largo y ancho de la

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

La conflictividad redistributiva requiere su encuadramiento constitucional, la racionalización de las demandas y la canalización institucional.

*La pugna horizontal entre actores sociales, requiere la pronta intervención estatal y el asentamiento de su autoridad a partir de la distribución de premios y castigos.*

En la gestión del conflicto también se debe prestar extremo cuidado al tipo de acuerdo que se arriba y si resulta una salida **auto-reforzante de la legitimidad** constituida o más bien erosiona la legitimidad.

Si los conflictos tienen generalmente como objetivo el control de recursos escasos como el poder, el prestigio y la riqueza (Bobbio, 1983: 298), entonces los conflictos redistributivos corresponden precisamente a confrontaciones por la riqueza o, de forma más precisa, por el incremento de las asignaciones o beneficios asociados a determinados recursos materiales (regalías, impuestos, beneficios derivados de la explotación del petróleo, gas, minería), pues los grupos involucrados en los conflictos redistributivos tratan de aumentar su porción de una tarta percibida como desigualmente distribuida. Así estos conflictos toman el formato de una “negociación forzada”, es decir, se presiona para en la mesa de negociaciones lograr esa ansiada tajada o incrementar su porción.

Tres apuntes: primero, los conflictos redistributivos generan inestabilidad pero no ingobernabilidad, pues su objetivo es forzar un resultado (asignación), no desafiar a la autoridad; segundo, el actor interpelado por excelencia es el “sector público” (gobierno central, departamental o municipal); y tercero, los conflictos redistributivos se presentan más en un formato desconcentrado (nivel local).

En el caso de la conflictividad de tierras, donde la demanda se desplazó de la reivindicación de las tierras a la de territorios (integrando estos recursos naturales y autogobierno en una especie de “soberanía chica”), el conflicto redistributivo se recargó de componentes identitarios. Esta imbricación de lo estrictamente redistributivo con lo identitario, es decir, la combinación del paradigma distributivo con el paradigma del reconocimiento, plantea la tensión entre una justicia indiferenciada con una justicia de la diferenciación. En otras palabras: las *soluciones transformadoras* intentan corregir los efectos injustos reestructurando el sistema que los genera, en contraposición de *soluciones afirmativas*, que intentan corregir

los efectos injustos del orden social sin alterar el sistema que los genera.

Los conflictos redistributivos son relevantes en un contexto de elevada pobreza (todos luchando por todo), malestar flotante, centralidad estatal, cultura rentista, expansión de la participación social, concentración de la riqueza, “estado ahuecado” y erosión de la capacidad mediadora del sistema político (los conflictos redistributivos cristalizan como una *relación directa* entre el gobierno y el grupo contencioso). En el caso de gobiernos de izquierda, este tipo de conflictos no se hace en su *contra*, sino *por* ser precisamente un gobierno sensible a las demandas populares, los “hijos” presentan sus necesidades y demandas al Estado paternalista.

El problema: el contento de unos deviene en el descontento de otros o, porque no se puede dar contento a todos, se deja malestares latentes. El caldero social se apacigua parcialmente: se pasa de la “maldición del gas” al síndrome depredador de la competencia social por las asignaciones o repartos materiales —el paradigma de la resolución de conflictos tiene que estar sustentado en la colaboración y el bien común si no se quiere dar paso al desenfreno corporativista (desacuerdos recurrentes)—.

Los conflictos redistributivos pueden tornarse *envenenados* en caso de convertirse en **conflictos redundantes**: la competencia social por los recursos materiales se desregula y entonces los grupos se convierten en actores rivales, pugnando por cuanto riqueza existe o aparezca en el territorio local; entonces inclusive puede suceder que un “bien” (instalación de una fábrica como el caso de Caranavi o el control de una zona rica en piedra caliza como en Coroma) se transforma en un “mal”, pues lejos de dar contento, más bien genera descontento en una parcialidad no comprendida dentro de los beneficios directos, ahondando así líneas de división social preexistentes o creándolas. ■

pirámide social, y es por eso también que se encuentra bajo tensiones y confrontaciones, entre colonizadores/originarios, cocaleros/originarios, cooperativistas/asalariados y entre organizaciones sindicales versus organizaciones comunitarias. Es decir, a los tradicionales conflictos verticales se le suman los **conflictos horizontales** entre sectores pertenecientes a la misma clase social (Colquiri, Coroma/Quillacas, Arcopongo). A la polifonía contenida, de esta manera, se le sumó el poliformismo.

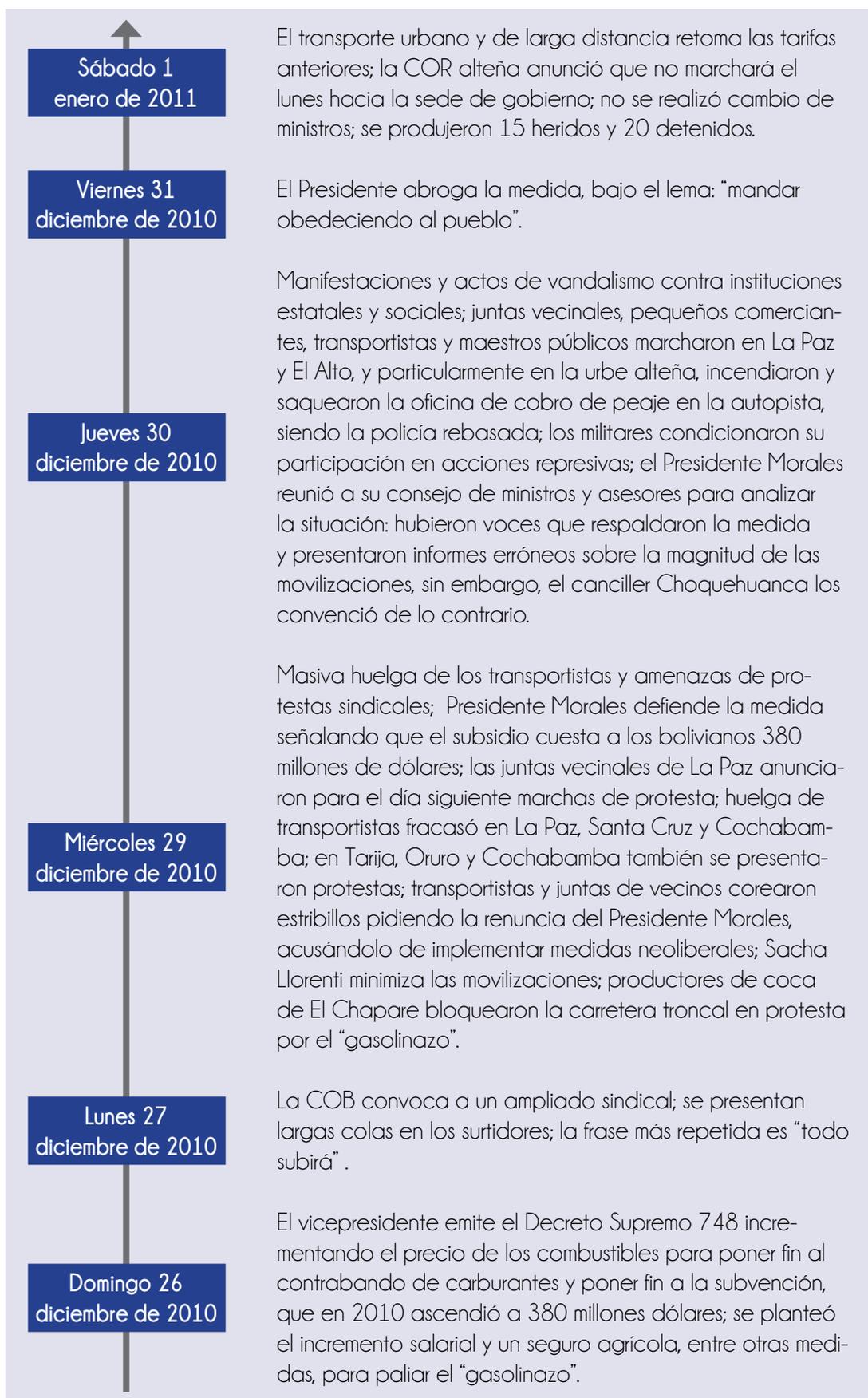
Y la tercera, en el año 2012 estuvieron implicados médicos, universitarios, maestros y Central Obrera Boliviana (COB), que asumieron progresivamente una textura anti gobierno; y por otra, el Movimiento Sin Miedo (MSM), de manera más decidida que Unidad Nacional (UN), que dio su respaldo abierto a los tres sectores culpabilizando al gobierno como “el único responsable de los conflictos”. Es decir, antes del “gasolinazo”<sup>30</sup> y la VIII marcha del TIPNIS, el MSM se encontraba en un período de incubación, ahora salió del cascarón y lanzó un desafío político abierto al gobierno. Y si el MAS deja capas sociales a su paso, el MSM pretende recogerlas y formar con ella un bloque popular alternativo para “reconducir el proceso de cambio”. Tiene de su lado, aunque en competencia partidaria con UN y otros partidos, a todos los desafectos por uno u otro motivo, y tiene enfrente, al núcleo social duro del MAS y al propio gobierno. De esta manera se produce una incardinación entre lo social y lo político, y donde conflictos como el TIPNIS, al no encontrar salida por sus propios medios y para lograr una mayor simetría de poder, recurren al respaldo político; pero al hacerlo, convierten la demanda en cuestión en una cuestión de poder. Un camino plagado de costos, pero un camino al fin de cuentas para quienes no tienen otra opción que seguir adelante.

Pero también se evidencia la **capacidad del gobierno del MAS de reposicionarse estratégicamente y redefinir el escenario sociopolítico, volcándolo a su favor**: el pacto con el empresariado cruceño y el pacto con la Central Obrera Boliviana (COB) son ejemplos de esa capacidad de recuperar la iniciativa política. Y algo inédito: habiendo perdido un conflicto (VIII Marcha Indígena del TIPNIS), ser capaces de jugar un segundo tiempo (contramarcha de los interculturales y IX Marcha Indígena del TIPNIS), para acabar haciendo tablas y abrir un incierto tercer tiempo.

### PATRÓN RECURRENTE

Lo perverso de la sociedad boliviana consiste en que lo que sucede o deje de suceder (como la implementación de la nueva Constitución), lo que se haga o se deje de hacer (suspensión de las ocho horas para los médicos), se genera *a través del conflicto*. O sea, por medio de enfrentamientos y bajo la égida del eventual vencedor. No a través de consensos, pactos o negociaciones, ni de la lucidez que apareja. En consecuencia, tanto el medio de funcionamiento de la sociedad como de constitución de lo estatal, resultó siendo la conflictividad.

30 “Entonces, al momento de evaluar el impacto del D.S. 748, la ciudadanía volvió a demostrar su autonomía de acción a partir del cálculo racional de los efectos del ‘gasolinazo’ [subió el precio de los combustibles hasta en un 83%], es decir, no intervinieron elementos ideológicos para definir el comportamiento de la gente respecto a la medida gubernamental” (Mayorga, 2011: 230).



El conflicto derivado del “gasolinazo” pone sobre el tapete un hecho recurrente en el caso boliviano pero también latinoamericano, como es el de una racionalidad económica ajena a consideraciones respecto de los equilibrios políticos y las circunstancias sociales.

1. El Decreto Supremo 748 tiene un impecable basamento económico: por una parte, buscaba evitar el contrabando por la descompensación de precios en los carburantes, pues en el país se sostiene unos precios alejados de los precios que manejan los países vecinos; y por la otra, evitar una subvención creciente a los carburante que el año 2010 arrojó la cifra de 380 millones de dólares.
2. Pero el Decreto Supremo 748 también supone descuidos elocuentes en cuanto a consideraciones sociales, más cuando se trata de una sociedad sensible a las medidas económicas (antipopulares) y con enorme propensión a la movilización social: primer descuido, no realizar grupos focales y consultas a sectores sociales sobre las posibles repercusiones de medidas de semejante envergadura; segundo, operar con este tipo de medidas de la misma manera que los gobiernos neoliberales y dictatoriales, tratando de camuflarlos en fechas especiales (entre navidad y año nuevo), creyendo desde la “viveza criolla” que la gente no reaccionará porque está inmersa en una atmósfera festiva, en vez de construir consistentemente políticas de consenso y compensaciones pactadas con los diversos sectores sociales (o por lo menos con los más estratégicos); tercero, que un producto decisional

crucial sea sólo fruto de consideraciones técnicas que toma en cuenta un cálculo económico basado en costos/beneficios, sin realizar un **pa-neo integral** sobre variables sociales y políticas (apreciación contextual), sobre todo calibrando el efecto perverso; cuarto, evitar que el máximo decisor, como es el Presidente, tenga una mirada efectiva sobre las consecuencias de la medida (información errónea), por temor a contravenirlo, desautorizarlo o cuestionarlo, pero generando peligrosamente un “autismo de poder”, donde sólo se reconocen los argumentos que el propio poder forja y se blindan las razones que dan sus portavoces sin posibilidad de oxigenarlas con señales poderosas que vienen del exterior; quinto, el gobierno en esos pocos días del “gasolinazo” pasa de ser parte de la solución a convertirse en parte del problema, porque está seguro de sus argumentos técnicos pero desconoce los argumentos contestatarios de la población (empatía social); y sexto, tiene que revertir un costo político y social de impulsar una medida que luego acabará abrogando por la presión social.

3. Como señala Adam Przeworski: “Cuando los conflictos rebasan el marco representativo, el Estado tiene solamente dos alternativas: o bien perseverar con sus políticas a la vez que recurre a la represión o tolera el desorden, o bien abandona sus políticas para apaciguar a la oposición. Ninguna de las alternativas es atractiva” (cit. *Nuestra Democracia*, PNUD/OEA, 2010: 97). El aprendizaje: antes de hacer, hay que pensar consistentemente para evitar luego el tener que deshacer. ■

Una democracia callejera, donde los invocados *checks and balances* (pesos y contrapesos institucionales) se presentan en la arena social, no en el escenario institucional, y donde la democracia directa —para sorpresa de sus doctrinarios— es la relación cotidiana, directa y contenciosa entre los sectores sociales y el gobierno, es decir, donde los sectores sociales, sobre todo aquellos que no son parte del núcleo del gobierno, ejercen una dosis del prometido poder y alcanzan unas gotas del oasis esperado, cuando se organizan, activan y luchan. El dicho cotidiano: “Guagua que no llora no mama”, se convirtió en un *leitmotiv* social. Por este camino, sólo puede acabar sucediendo una sola cosa, que el pasado Estado republicano o el actual plurinacional, acaben en estado de coma. El país requiere urgentemente reencontrar su óptimo sistémico, es decir, que tanto la sociedad, la política como el Estado, encuentren su punto de equilibrio en la arena institucional y no en el fragor de las calles.

### 2.4. Balance general del ciclo 2000-2014

El ciclo 2000-2014 no implica sólo dos momentos donde la conflictividad se canaliza contra el gobierno constituido y dos “presidencias fallidas”, entraña primordialmente que el *crescendo* de las movilizaciones en un contexto de descenso sistémico, acabará generando el declive y la elevación de un **nuevo arco histórico**.

¿Cómo se produjo esta mutación? Para responder a esto se recurre a un poco de teoría y otro poco de memoria.

#### LA TEORÍA

Edgar Morin plantea en su “Teoría de la crisis” (1995) que las crisis son momentos particulares de cambio, porque condensan a los grandes responsables de la situación imperante y las soluciones esperanzadoras. Fuerzas de muerte (disfunciones) conviviendo con fuerzas de vida (alternativas salvadoras). “Se trata de perseguirlos como cuerpos extraños y/o destruirlos como agentes infecciosos [a los culpables, reales o imaginarios]. Así, la búsqueda de una solución se diversifica y se desvía hacia el sacrificio ritual. Al mismo tiempo, el malestar, las desgracias, los peligros de crisis suscitan, como reacción, grandes esperanzas de un porvenir mejor, de solución final y radical, de esperanza absoluta”. Por esta razón en el desorden se gesta un nuevo movimiento re-ordenador. “Es en este sentido en el que la crisis tiene algo de ‘realizador’. La crisis pone en marcha, aunque no sea más que por un momento, aunque no sea más que en estado naciente, todo aquello que puede aportar cambio, transformación y evolución”. Es decir, declinan ideas y actores culpabilizados como los responsables de la crisis, y ascienden ideas y actores encumbrados como la esperanza para conjurar la crisis. *Algo* agoniza a la vez que *algo* nace.

Henri Bergson, por su parte, señaló que el desorden no expresa la ausencia absoluta de orden, sino la ausencia de un orden buscado en tanto que la presencia de un orden diferente. El desorden es la búsqueda de un nuevo orden deseado. Tiene fuerza productora: región de estertores, pero también antesala de alumbramientos. El orden no genera un nuevo orden, más bien se trata de un camino que siempre tiende a la perpetuación; porque los nuevos estados de cosas se gestan siempre entre ardores, desesperos y conmociones. En

el desconcierto más turbador, en la más dolorosa oscuridad, los hombres siempre buscarán el norte: rehacer nuevamente el orden. Prosiguiendo esta línea de reflexión, Georges Balandier en su libro *El desorden...* planteó que el orden del futuro se está construyendo a partir del desorden en el presente. Es posible concluir en consecuencia que el caos entraña un orden velado que paulatinamente emerge y se impone. Pero un nuevo orden insuflado por valores, prácticas y orientaciones nuevos, pues con el viejo orden queda su espíritu, sus carnes y atuendos.

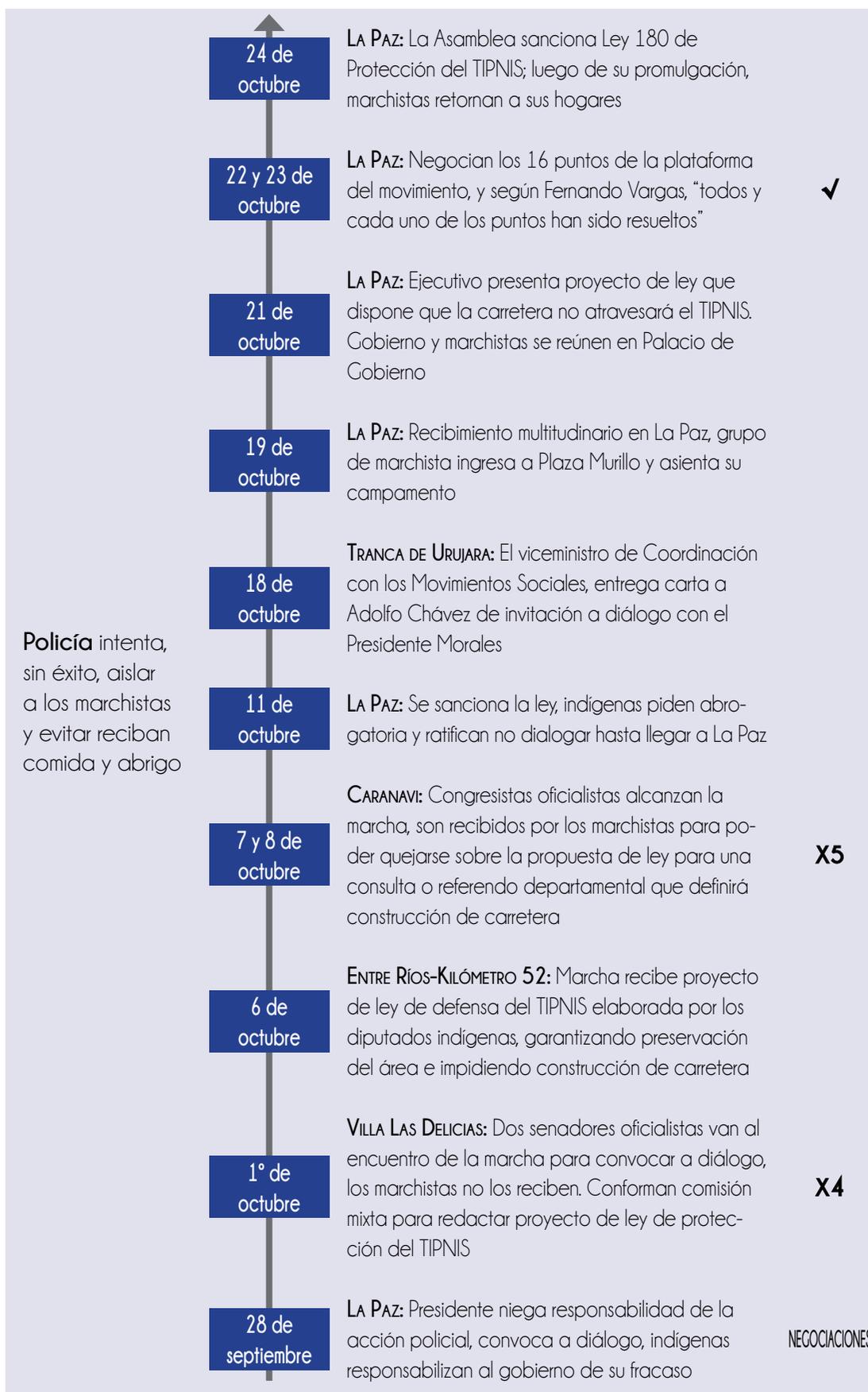
## LA MEMORIA

El año 1982 mostró la irrupción avasalladora de los partidos de izquierda, el sindicalismo y sus ideales estatistas. La crisis terminal de la UDP significó que, precisamente los partidos de izquierda y el sindicalismo, fueran vistos como los *chivos expiatorios* de todos los males nacionales. Y la elección de 1985 consumó el sacrificio ritual. ¿Hacia dónde se volcaron en esos días las esperanzas colectivas? Hacia los partidos de derecha (ADN), centro (MNR) y centroizquierda (MIR), hacia los empresarios y sus ideales neoliberales. La vieja fe izquierdista fue depuesta por la nueva: democracia pactada y economía de mercado (después vendría la globalización y su predicamento desregulador de la economía, así como su apuesta por las exportaciones). Atrás quedaron las ruinas de la UDP y el desbande de sus militantes.

El período post-UDP significó la incursión y plena instalación de un nuevo clima de opinión y un nuevo tejido de sensibilidad. El espíritu de los tiempos (*Zeitgeist*) había realizado un zigzag de izquierda a derecha, de la UDP al MNR, del estatismo al neoliberalismo. Una nueva agenda se anunciaba en el escenario regional y nacional: el Consenso de Washington. Un vasto plan de reformas económicas liberales con el que terminaba la larga etapa de los modelos de desarrollo dirigistas en la región. Se refería a las recomendaciones de liberalizar el comercio, privatizar, adoptar tasas de cambio que favorecieran la competitividad, favorecer el ingreso de capitales extranjeros y brindar garantías jurídicas a la propiedad privada, pero también a las de adoptar reformas fiscales capaces de ampliar las bases de recaudación de impuestos y concentrar el gasto público en los sectores sanitarios y educativos, de forma tal de favorecer la distribución de la riqueza (Zanatta, 2012: 203-204). La cara del país entonces empezó a cambiar con la Nueva Política Económica (NPE) y la esperanza levantó vuelo después de que se logró estabilizar la economía hiperinflacionaria con el D.S. 21060.

Y “como siempre acontece cuando una nueva fe emerge, se le abrió un crédito de tiempo para hacer efectiva su promesa”. Ortega y Gasset evidencia que en estas coyunturas excepcionales se abren períodos de tiempo donde la gente, sin olvidar las promesas, se pone pacientemente a evaluar los resultados. La efervescencia social empezó con el conflicto de la “guerra del agua” en abril de 2000, continuó con “septiembre negro” de 2000, prosiguió con “febrero negro” de 2003 y desembocó con la “guerra del gas” en octubre de 2003, y se constituyó en el balance efectivo que hicieron los movimientos sociales, en las propias calles, sobre los resultados de la implantación del modelo neoliberal y la democracia pactada. Y portaban nuevos símbolos de esperanza —Asamblea Constituyente, nacionalización de los hidrocarburos, descolonización— fermentados en el crisol de lo nacional-popular y el indianismo.





## NEGOCIACIÓN INFRUCTUOSA

El conflicto del TIPNIS podría ser tipificado como *prolongado y profundamente arraigado*, cuyos antecedentes se remontan al 16 de agosto de 1990, cuando inició la primera “Marcha Indígena por Territorio y Dignidad”, liderada por los pueblos originarios benianos, demandando “el territorio para los pueblos indígenas” en sustitución del paradigma “la tierra para la clase campesina”. Este concepto de territorialidad “les ha permitido el acceso a otros recursos naturales como los forestales, los hídricos y también a percibir cierta participación de beneficios o pagos por concepto de indemnización por el uso de su espacio territorial o deterioro ambiental, por parte de las empresas petroleras, entre otras” (Peres, Balderama y Vadillo, 2008: 39). A continuación se destacan algunos *aprendizajes sustantivos* en cuanto al desarrollo de la “negociación”.

1. Los historiadores suelen decir que en el *origen* de los problemas se encuentra el diablo. Así fue en el caso del TIPNIS. El gobierno firmó en 2008 un contrato de obra con la constructora brasileña OAS y posteriormente un contrato financiero con el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) y por el restante 20% con la contraparte nacional, la Administradora Bolivia de Carreteras (ABC). Y lo hace contraviniendo los principios constitucionales de consulta previa y respeto de los territorios indígenas. Aquí se encuentra el *quid* de la cuestión, y es un aprendizaje que el gobierno tomará en cuenta para encarar otras situaciones similares (por ejemplo, en los casos Entre Ríos y Palos Blancos, o con los chacobos en Riberalta).
2. El conflicto se configuró desde el principio como una confrontación de posiciones: el Presidente se aferra al “Sí o sí a

la construcción de la carretera”; mientras los indígenas asumen tácitamente un *No y no a su construcción*. Entonces el conflicto estructurado en este talante avanzó en espiral hasta hacer crisis. No se siguió el consejo harvariano que sugiere: “La negociación basada en posiciones se convierte en un enfrentamiento de voluntades. Cada negociador expone lo que va a hacer o lo que no va a hacer. La tarea de diseñar juntos una solución aceptable tiende a convertirse en una batalla, pues cada parte trata de forzar a la otra a cambiar su posición por medio de pura fuerza de voluntad (...) con frecuencia surge la ira y el resentimiento a medida que una parte se ve obligada a ceder ante la rígida voluntad de la otra, mientras sus propios y legítimos intereses se dejan de lado. De esta manera, la negociación basada en posiciones tensiona a menudo la relación entre las partes, y a veces la destruye” (Fisher, Ury y Patton, 1993: 7). Existe una alternativa: “concéntrese en los intereses, no en las posiciones”, “invente opciones de mutuo beneficio”, “insista en que los criterios sean objetivos” y “separe las personas del problema”. En el conflicto los actores actuaron quebrantando cada uno de estos consejos.

3. La negociación basada en posiciones —como ya se sabe— acabó dañando la relación entre las partes (intoxicación de la relación), porque ambos actores se enfocaron en ganar e imponer su posición, desestimar la contraria y no ponerse en el lugar de la parte contraria (encuadre empático), y sin crear opciones que respondan mejor a los intereses de fondo de una y otra parte (inventar opciones de mutuo beneficio), cambiando de esa manera el juego. ■

## MODELO PARA SALIR DEL “PUNTO MUERTO”

La relación entre los modelos teóricos y la realidad puede ser muy fructífera, con la condición de que se recurra a los modelos adecuados. El conflicto prolongado del TIPNIS puede encontrar en cuatro modelos las orientaciones necesarias para su diagnóstico y salida resolutive (Ver: Christopher Mitchell, “Evitando daños: reflexiones sobre la ‘situación de madurez’ en un conflicto”).

### 1. Modelo “Estancamiento perjudicial”.

El argumento inicial de Zartman establece que muy probablemente los adversarios considerarán una solución negociada a su conflicto cuando *anticipen un periodo continuado de acción costosa*, y cuando perciban una pequeña probabilidad de lograr sus objetivos, y cuando se avecina un desastre que amenaza con disparar bruscamente los costes derivados del mantenimiento de las estrategias coercitivas.

### 2. Modelo “Catástrofe mutua inminente”.

El argumento subyacente de este modelo es que las partes en conflicto sólo considerarán la condición de madurez para la desescalada y para la resolución del conflicto, cuando se vean enfrentadas a algún tipo de catástrofe grave e inminente. Hay que señalar que en este modelo la desescalada satisfactoria del conflicto depende de que ambas partes se enfrenten a un desastre inevitable (un enorme aumento en los costes y/o una baja importante de la probabilidad de concluir la lucha con éxito y victoria).

### 3. Modelo “Atrapamiento”.

El modelo planteado por Christopher Mitchell arguye que los líderes se ven atrapados en una continua búsqueda de la “victoria”, incluso después de que (desde fuera) parezca que los costes se volvieron “insoportables”. Subyace en este mode-

lo un proceso aparentemente irracional por el que los “costes” se transforman en “inversiones” para una victoria que sólo puede ser total. De ahí que cuanto mayores sean los costes en que se incurre, más razones existen para seguir adelante. El daño propiamente dicho, se convierte paradójicamente en la razón de seguir adelante. Cuanto mayor es el sufrimiento, mayor es la necesidad de seguir avanzando hacia la “victoria”, para así justificar los sacrificios, tanto desde el punto de vista psicológico como político.

### 4. Modelo “Oportunidad tentadora”.

Chester Crocker sugiere que una situación madura para el desescalamiento y el acuerdo, se puede presentar cuando los líderes descubren una alternativa mucho mejor para lograr sus objetivos que seguir adelante y a “duras penas” con la costosa lucha. Surgirán (o se crearán) opciones nuevas menos costosas, y que ofrecen mayores beneficios que seguir con la violencia y la coacción mutua.

El conflicto prolongado del TIPNIS muy bien podría ser considerado como una situación de “estancamiento perjudicial” o de “estancamiento de desgaste”, pues ambos actores se encuentran en un escenario de reciprocidad de gravámenes y ausencia de beneficios mutuos (juego de suma negativa), pues la búsqueda de lo mejor *por* las partes los lleva a ocasionar lo peor *para* ambas partes; entonces terminan siendo víctimas del fenómeno “NHOA”: No Hay Otra Alternativa que la *re-evaluación de la situación* y la opción de cambiar una “mentalidad ganadora” por una “mentalidad conciliadora”, pues el diálogo se convierte en una oportunidad tentadora frente a la amenaza de verse insertos en una catástrofe mutua. ■

La caída de Sánchez de Lozada confirmó que al arco histórico que se levantó después de la crisis de la UDP y que se prolongó durante 15 años, se le había acabado su crédito de tiempo y caía en picada; más bien, con la institucionalización de la “agenda de octubre”, bajo el gobierno de Carlos Mesa, un nuevo arco histórico se abrió paso en la turbulenta historia boliviana, construido ideológicamente a partir de la “guerra del agua” y re-fortalecido a partir de la insurrección de octubre de 2003. La “guerra del gas” además señaló el camino a seguir —nacionalización de los hidrocarburos— y que se siguió en el gobierno del MAS, dándole viabilidad económica y gobernabilidad política en un contexto internacional de elevados precios de los recursos naturales<sup>31</sup>.

¿Cómo se podrían leer todos y cada uno de estos acontecimientos? Un **conflicto-proceso** como la “guerra del agua” que, concatenado a otros conflictos emblemáticos acaban generando un proceso de *condensación*. Parafraseando a Fernando Mires, se podría decir lo siguiente: el colapso del ciclo neoliberal, a través de dos “presidencias fallidas”, surge como la unidad resultante de la fusión de muchos conflictos y movimientos sociales que se influyen y determinan recíprocamente, madurando de forma conjunta el cuestionamiento general al orden existente y generando finalmente el “giro a la izquierda” de la población en una elección fundacional, que terminó por producir de esta manera una “inflexión histórica” que levantará el nuevo arco histórico plurinacional. Este fenómeno es un acontecimiento excepcional, pues son muy escasos aquellos momentos históricos donde conflictos con orientaciones, bases sociales y orígenes distintos pueden coincidir en el tiempo; mientras conflictos aislados existen siempre (Cfr. Mires, 2009: 441). En otros términos, el salto cualitativo de una conflictividad desarticulada socialmente a una canalizada políticamente, requiere de un contexto extraordinario y de un entramado excepcional.

A partir de la elección fundacional de 2005 y, fundamentalmente, de la nueva Constitución que logró salir del atolladero del conflicto de la “capitalidad plena” y superar el “golpe cívico-prefectural”, levantó vuelo el nuevo arco histórico plurinacional, habiendo pasado antes una temporada en el infierno, justo durante el ciclo de la polarización política que alcanzó con la figura de la “media luna ampliada” el momento de mayor antagonismo furibundo. *A partir de los sucesos de Porvenir, se pasa de una conflictividad que de manera concentrada dirimió la distribución del poder, a una conflictividad redistributiva y expandida*, generadora de pequeñas, medianas y grandes tensiones, en la medida que el gobierno busca la explotación de nuevos recursos naturales (“desarrollismo”) para satisfacer la sed estructural de sectores tradicionalmente relegados, aun a costa de diluir su identidad ideológica, como sucedió con el conflicto del TIPNIS, y también generando un “malestar flotante” a partir de la tensión entre el tipo de ejercicio de poder que realiza el gobierno y las expectativas que genera el sistema democrático en cuanto al carácter y los límites precisamente de dicho ejercicio. Lo inquietante: como existe un gran desequilibrio entre mayoría y minorías, la democracia ha perdido el poder de defenderse. O sea, se

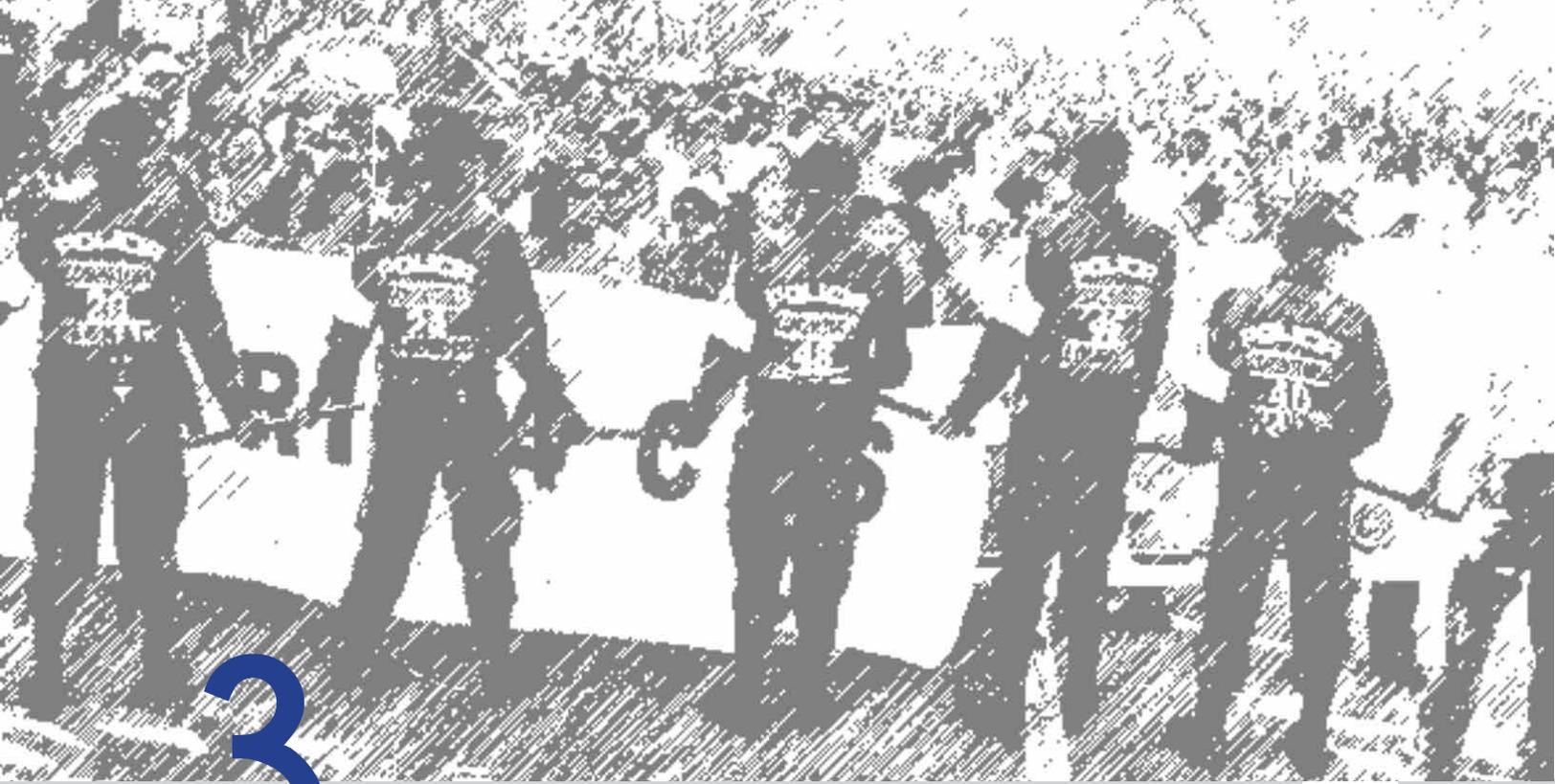
---

31 “Se puede afirmar que esta es la medida mas importante del actual gobierno, y que gracias a ella la economía (expresada, por ejemplo, en las reservas fiscales, pero no sólo en ellas) alcanza niveles nunca vistos en nuestra historia. Ciertamente también juegan un papel muy importante los precios crecientes del gas, pero no lo jugarían sin la mencionada medida, y por tanto sin la ‘guerra del gas’, cuyos frutos se puede afirmar que estamos saboreando en estos años” (Puente, 2013: 137).

trata de una democracia a merced del gobierno tanto para persistir como para mejorarse (una buena parte de los masistas conserva de la vieja izquierda revolucionaria el desprecio por la democracia, que intuyen pero no consienten, que representa para los bolivianos la salvación como nación). El futuro y la calidad de la democracia en Bolivia depende del balance de poder entre gobierno y oposición (golpeada por la caída traumática del sistema de partidos tradicional y por el fracaso de su recomposición contrarrevolucionaria). Curiosamente, una oposición débil genera a su vez una democracia anémica. Esto plantea un *problema heteróclito*, que la democratización social se haga a costa de la democracia política y, entonces, pasar de democracias sin futuro, por la pobreza y la exclusión, a futuros sin democracia, pero con menor pobreza y exclusión. ¿Entrará Bolivia en una decadencia democrática debido a la incapacidad de generar sus propias defensas?

En Bolivia, para que la estabilidad predomine sobre la inestabilidad, la conflictividad deje paso al conflicto social, la normalización de la protesta a la institucionalización del diálogo, depende como condición necesaria que el país continúe su ascenso sistémico, y como condición suficiente, que el Estado y la sociedad cambien sus culturas organizacionales, privilegiando el diálogo y la negociación como formas preferidas de interlocución. El reto es inmenso, pero aceptando lo dicho por Arturo Schopenhauer, habrá que decir a favor de los bolivianos que la vida sin tragedia sería indigna del hombre. “El esfuerzo, la lucha contra las dificultades, son tan naturales al hombre como al topo cavar la tierra”. Los bolivianos necesitan resistencia para lograr elevación; necesitan retos en los cuales aguzar el ingenio y una oportunidad para ejercitar las propias capacidades.





3

INICIATIVAS DE  
RESOLUCIÓN DE  
CONFLICTOS



## RESUMEN del

### APARTADO

¿Qué se hizo en el campo de la resolución de conflictos? En principio y durante el gobierno de Banzer, poco y mal. Primó la improvisación así como una multiplicación de desaciertos estratégicos que se ventilaron a la luz del día en el desarrollo de la “guerra del agua”. Pero las cosas fueron de mal en peor durante el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, que logró encrespar la protesta hasta tornarla en **insurrección**. Un poderoso Sistema de Alerta Temprana instalado y en pleno funcionamiento, mal acompañado por la gestión política, nada pudo contra la potencia social. Y si bien fueron alertados sobre su posible caída, la sordera y la ceguera acabaron por propiciarla, y se produjo el anunciado desenlace. Luego el gobierno de Carlos Mesa cayó preso de una lógica de bomberos, pretendiendo apagar los incendios allá donde se producían. Pero el **voluntarismo gubernamental** nada pudo contra la voluntad de los sectores de la “media luna” de ponerlo contra las cuerdas y darle el *nock-out*, en una coyuntura en la que confluía con el levantamiento de El Alto entorno a una reeditada “guerra del agua”. Y luego llegó el gobierno de Evo Morales: traían la experiencia en campo de la movilización y pensaron que también poseían la capacidad de la resolución. No fue así. En el camino fueron aprendiendo a estar del otro lado de la protesta. Y sumaron tanto aciertos como desaciertos. Lo propio sucedió con sus contendientes. Vistas las cosas con distancia y en perspectiva, lo cierto es que aún falta mucho por hacer, por construir y encarar para **revertir la estabilización de la conflictividad**. Un apunte: varios conflictos se resuelven porque el sector movilizado obtiene una tajada de la renta nacional. Funciona mientras hay dinero, pero si empieza a escasear, los sectores sociales funcionarán como hijo malcriado, que exige sin ninguna consideración por la situación de sus padres.



### 3.1. Ciclo 2000-2006. Tiempo de la gestión precaria

“El gobierno nunca tuvo capacidad de instalar equipos de negociación o equipos de manejo de conflictos, tanto los gobiernos neoliberales como este gobierno sólo tienen operadores de conflictos. Los compañeros van a cualquier reunión y la llaman negociación; a cualquier acercamiento que tienen, lo llaman avances y contacto; y lo que más les interesa es, por ejemplo, levantar el bloqueo. Son operadores del episodio conflictivo, bomberos en una palabra, cuyo único producto es una acta firmada después de haber negociado diez o doce horas”.

**Pedro Gómez**  
*Turbulencias*

**E**n el ciclo 2000-2006 se contabilizan 2.731 conflictos, un promedio de 33 conflictos por mes y, lo más gravitante, dos “presidencias fallidas (Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa) y un recambio presidencial (Jorge Quiroga por Hugo Banzer Suárez). Además de una serie de conflictos emblemáticos con intervalos de cinco a seis meses entre cada uno. ¿Qué hicieron esos sucesivos gobiernos en términos de afrontamiento del conflicto y qué características presentaron los actores sociales?

- a) **Visión sistémica: ausencia de pensamiento estratégico.** Para el análisis se va a partir de la idea, vistos los hechos suscitados en ese período, que el pensamiento estratégico consiste para un gobierno en contar con una clara visión de conjunto y poseer una estrategia global correspondiente. El gobierno de Banzer respondió tanto al entramado político y social de entonces, constituyendo un modelo de gobernabilidad basado en la conformación de una “mega-coalición” y un plan de gobierno insuficientes para encarar el nuevo ciclo de conflictividad, pero además, generando con la política “coca cero” la activación creciente del sector cocalero, constituyéndose éste en el período en uno de los cuatro actores con efectos sistémicos. En cuanto a la gestión de

conflictos severos como fue la “guerra del agua”, donde también estuvo presente la ausencia de una visión estratégica, lograron transformar un conflicto divisible en uno indivisible y maximalista, inclusive tornando infructuosa la dictación del estado de sitio (agotamiento de la represión dura pues cambió el balance de poder entre Estado y sociedad). Las lecciones o claves que dejó este conflicto tienen que ver, por una parte, con que no se pueden cometer tantos errores impunemente, pues derivan en consecuencias adversas al propio gobierno, y por otra, aprender a calibrar el efecto perverso de las acciones, es decir, si no se sopesan debidamente las acciones y se calculan sus consecuencias, no generan el escenario deseado, sino más bien el indeseado: tendrán que moverse precisamente en la arena donde no querían hacerlo. Para el caso: la expulsión de la multinacional Bechtel (“Aguas del Tunari”) y que la Coordinadora del Agua se hiciera cargo de la administración de la empresa de agua. Y en cuanto a la gestión del conflicto de “septiembre negro” o el embate indígena, su contestación requirió más que la firma de un pliego petitorio (por muy extenso que hubiera sido), necesitaba de un re-encuadre sustantivo y de una respuesta política.

El gobierno de Sánchez de Lozada vuelve a padecer la misma ilusión óptica: pensar que tanto los problemas sociales como políticos se solucionaban con una ampliación de la coalición de gobierno (incorporación de NFR al gobierno y meses después, al calor del conflicto de octubre de 2003, su abandono). No entendieron que había *otra* sociedad que reclamaba *otra* política. En los dos conflictos emblemáticos del período (febrero y octubre de 2003) nuevamente se hace presente la incapacidad de calibrar las acciones y la presencia del efecto perverso en cuanto al uso de la represión dura: no genera orden en el desorden, sino más bien mayor descontrol, ira y movilización. No desactiva la movilización, más bien la activa; no regula el descontrol, más bien lo torna turbulento. Y, otro vacío estratégico, la opinión del gobierno no sintoniza con el estado de la opinión pública en cuanto a la exportación de gas, sobre por donde debía salir (Chile) y quien iba a ser el favorecido (Estados Unidos); entonces, la sociedad entró en un estado de insurrección. La falla política en la gestión de estos dos conflictos emblemáticos: la unilateralización de la arrogancia gubernamental en completa prescindencia de las expectativas ciudadanas y populares. En otras palabras: desearon hacer lo que querían y al final acabaron expulsados por el pueblo que ya no los quería. Es una mala combinación permitir que se encuentren medidas antipopulares con un sentimiento anti-gobierno.

La falencia de pensamiento estratégico también estuvo en el gobierno de Carlos Mesa: primero, por embarcarse en una agenda máxima (a diferencia de Rodríguez Veltzé que trabajó sobre una agenda mínima: transferencia en el plazo establecido, un año, del gobierno mediante elecciones), sin sustento político parlamentario ni social (sectores sociales organizados constituidos en base social); segundo, acabó atenazado tanto por el Parlamento como por las calles y confrontado tanto con el oriente del país como con el occidente (no redujo la oposición, más bien concluyó ampliándola); y tercero, desarrolló un modelo de gestión del conflicto reactivo, fragmentado y contingente, que terminó siendo desbordado por la protesta social.

- b) **Diálogo social: asentamiento del patrón contencioso.** En Bolivia se presenta una paradoja: la ciudadanía sigue considerando que el diálogo es la mejor manera de resolver los conflictos; sin embargo, recurre, una y otra vez, al conflicto. Una expli-

cación probablemente se encuentre en el establecimiento de una *cultura sindical* (sobre todo obrera, y de la que “beben” todas las demás) *adversativa*, es decir, la creencia arraigada de que es la lucha (de clases) y la confrontación la que permite “arrancar conquistas sociales”.

“No habrá consensos con los latifundistas, por eso el pueblo se levantará para modificar la ley por la fuerza (...) yo sólo creo en la fuerza del pueblo” (Evo Morales, La Razón: 25/7/2006).

“Entonces para mí la política, lo político desde el gobierno no ha cambiado con relación a otros gobiernos; si no te mueves no existes, entonces creo que el gobierno da prioridad en función a la capacidad de movilización que tiene cada sector” (entrevista Oscar Olivera, cit. Zegada 2010: 124).

“Las bases evalúan a los dirigentes por los conflictos que hacen, no por los resultados ni los diálogos que tienen con el gobierno; porque nosotros vemos en nuestra experiencia sindical, que a base de conflictos se logran las cosas (...) ¿Qué vas a ganar con el diálogo? Vas a perder, porque en la mesa de diálogo dilatan las cosas y te acaban engañando. O sea, sin presión no hay solución” (entrevista a dirigente de la COB: La Paz, 12/4/2014).

En Bolivia se habría **asentado un patrón contencioso**, donde los sectores sociales marchan, luego existen, pues perciben que un gobierno se conmueve porque los actores sociales se mueven. De esta manera se genera una correlación positiva entre ambos factores.

Esta cultura del conflicto, donde el uso y la costumbre es recurrir a la presión social y no así al diálogo, probablemente se debe a tres razones: una, el incumplimiento (constante) de los acuerdos por parte del gobierno —como señalan los dirigentes de diversos sectores—; dos, debido al “contractualismo de polizón”: muchas veces el gobierno en la medición de fuerzas que entraña el conflicto, se siente “contra las cuerdas”, entonces firma acuerdos consciente de que no va a cumplir, pero que es la única alternativa (contra-ponente) que tiene para desmovilizar (coyunturalmente) a los sectores sociales; tres, el denominado “diálogo de sordos”, se habla y se habla mucho en las mesas de negociación, pero no se alcanzan resultados porque ninguna de las partes

## CLAVES para la

**RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS** Para el **pensamiento estratégico** es crucial contar con una visión de conjunto y una estrategia global.

*Un factor clave de evaluación de cualquier intervención severa es calibrar las acciones (costos/beneficios) y considerar el efecto perverso (escenarios no deseados por efecto de medidas no calculadas).*

La gestión de una petición estratégica (expulsión de la multinacional Bechtel) implica igualmente un afrontamiento estratégico: multicausal, multiactor y multinivel.

Una situación de conflictividad requiere de un **modelo integral de afrontamiento** (alta agregación política), no de negociaciones individualizadas incapaces de responder a las causas estructurales y transversales.

quiere ceder, porque los actores confrontados son presas de una “**mentalidad suma cero**”, pues dependen de “una actitud que apunta siempre a una solución en que una de las partes gana y la otra pierde. No es en el fondo mentalidad ganadora, sino una *mentalidad poco proclive a la concertación*, cuyas consecuencias pueden transformar a quien la exhibe, en parte perdedora (...) Ésta a su vez es de muy difícil resolución cuando la ‘victoria’ en sentido tradicional, se convierte en el único resultado aceptable por cada uno de los adversarios” (Entelman, 2005: 115 [subrayado propio]).

De esta manera el diálogo se invalida porque se convierte en improductivo, no genera acuerdos sustentables en el tiempo y mutuamente beneficiosos para las partes en disputa. Esto genera una pedagogía social perniciosa para la relación entre el Estado y la sociedad: aquello que no debería funcionar (la presión, la movilización, el bloqueo), funciona; y aquello que debería funcionar (el diálogo, la concertación, la negociación), no funciona; porque no resulta eficaz. Lo que a su vez refuerza la anomia social: el debilitamiento de los valores y las normas que regulan la acción social y el fortalecimiento de la acción directa. Las acciones de hecho funcionan en menoscabo de las reglas sancionadas. “El más anómico es aquel Estado que no renuncia a sus pretensiones de ordenar y regular, pero que no está en condiciones de imponerlas efectivamente” (Waldmann, 2003: 17).

“Bolivia cuenta con una larga memoria de diversos procesos de paz, los cuales han mantenido poca incidencia en la resolución o gestión constructiva de la conflictividad, o han derivado en efectos no deseados como la deslegitimación y desempoderamiento de los posibles mecanismos alternativos de la gestión de los conflictos. Existe un desgaste de espacios de diálogo y negociación utilizados más bien como formas de distracción y cuyos resultados, carentes de sentido de obligatoriedad por las partes, han creado un descontento casi general sobre los efectos, impacto y relevancia de los mismos. Urge la construcción de mecanismos vinculantes, en los cuales los actores velen por el cumplimiento de los acuerdos construidos” (GIZ, 2010).

En consecuencia, tanto el Estado como la sociedad, se impelen a funcionar en una dinámica de interlocución donde no prima el reino de la razón ni del bien común, sino de la fuerza; donde el Estado no tiene como finalidad velar por el bienestar de todos, sino de los que son capaces de organizarse y movilizarse; no integra a todos bajo el imperio de la ley, sino alienta fuerzas disgregadoras y competitivas entre actores sociales por la renta estatal; no es propiamente el estado de naturaleza, pero es su continuación bajo otra forma (Cfr. Bobbio, 2003: 127 ss.).

- c) **Recursos estatales: incongruencia organizacional.** Durante toda esta etapa se percibe con total claridad la brecha entre una conflictividad *in crescendo* y los recursos estatales precarios, sino inexistentes con los que se cuenta para afrontar la multiplicidad de conflictos.

Para empezar, la conflictividad demandaba, por su simultaneidad y recurrencia, la presencia de muchos negociadores al mismo tiempo, que los hubieron, pero en general carentes de conocimientos mínimos sobre resolución de conflictos y de MARC (Modos Alternos de Resolución de Conflictos). Para continuar, los decisores políticos carecían de una visión estratégica del afrontamiento del conflicto y de criterios o

claves sustantivas para orientar su accionar. Para terminar, existe una multiplicidad de problemas organizacionales, como una alta rotación del personal que empezaba a tener conocimientos y experiencia en el campo de la resolución de conflictos, además de la penuria de recursos materiales para llevar debidamente las negociaciones, y la carencia de herramientas, metodologías y destrezas para encarar debidamente la gestión o mitigación de los conflictos.

Posteriormente y a la carrera, se empezaron a desarrollar un conjunto de talleres de capacitación sobre la materia; pero eran más bien generalistas y no respondían en términos de diseño a los requerimientos concretos de las distintas reparticiones estatales.

Fue un momento de hiperproducción de manuales relativos a la resolución de conflictos (SNV, CIPCA, GTZ, Fundación UNIR, CEPROMIN, CECI, CDC, CARITAS), donde no se sabía bien cuál era el original y cuáles eran las copias, o si todos en definitiva remedaban algún manual extranjero; pero, ciertamente, resultaron insuficientes para dar cuenta de un fenómeno tan complejo y engarzado en un proceso histórico con relieve político, como resulta siendo la conflictividad.

También llegaron diversos consultores internacionales para dar cursos de capacitación; su aporte durante las primeras etapas resultó de valor y de socialización de un sinnúmero de conocimientos y destrezas, aunque paulatinamente se convirtió en redundante, pues no abarcaba ni lograba dar respuesta a nuevas demandas, aristas insospechadas y al entramado complejo de la conflictividad nacional. Lo lamentable: el divorcio entre el requerimiento tanto del Estado como de la sociedad en cuanto a capacitación en resolución de conflictos, y la universidad pública.

Tuvo que ser la Fundación UNIR la que generara la currícula (contando con la asesoría de una experta colombiana de la Universidad Javeriana) y conformara el plantel docente a partir de su conocimiento de los expertos instalados en el país, y de esta manera generar una masa crítica que hoy se encuentra desempeñando diversas funciones ligadas a la resolución de conflictos en distintas instituciones a lo largo y ancho de Bolivia.

También se incorporaría una herramienta privilegiada como es el Sistema de Alerta Temprana (SAT), que empezó a profesionalizar el trabajo en el campo a partir del *Peace and Conflict Assessment* (PCA), aportando insumos valiosos a diversas reparticiones estatales y permitiendo una toma de decisiones más infor-

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

El diálogo no funciona porque no le permiten funcionar, es decir, incumplen acuerdos que se pueden cumplir (irresponsabilidad de las autoridades) o se fuerzan acuerdos que son imposibles de cumplir (irresponsabilidad de los dirigentes sociales).

Un diálogo improductivo, que genera acuerdos pero no resultados tangibles, se invalida para convalidar automáticamente la presión social como la vía productiva y eficaz para dirimir conflictos.

mada a partir de sus reportes<sup>32</sup>. No sólo hizo un seguimiento de los conflictos, sino y adicionalmente, también de los convenios suscritos. Su puesta en práctica dejó dos lecciones valiosas: quien se hace cargo de la dirección de un SAT, tiene que ser visto como un par por los decisores políticos, pues de lo contrario sus análisis y consejos “caen en saco roto” (como sucedió en la caída de Sánchez de Lozada), y contar con un SAT, como lo evidenció la experiencia de la entonces Prefectura de Santa Cruz con Carlos Hugo Molina, no puede mecanizar a los operadores del conflicto, no pueden privarse de realizar el análisis que enmarca y orienta la información que recoge el SAT<sup>33</sup>.

**d) Prevención y resolución de conflictos: un vacío y el desborde.** Si por prevención se entiende anticiparse a la manifestación del conflicto y resolverlo en su fase latente, este criterio de acción fue inexistente en el período considerado. La razón es sencilla de presentir: contaban con pocos recursos humanos preparados para gestionar la superabundancia de conflictos manifiestos y en el tapete de la coyuntura, para dedicarse a anticipar los latentes. Estaban asfixiados por la conflictividad y tenían poco oxígeno en el tanque gubernamental. Lo suyo, en el estricto sentido de la palabra, era un trabajo de bomberos: tratar de apagar la constante propagación del fuego, hasta que finalmente, en el período de Sánchez de Lozada, la pradera acabó por arder con bomberos y todo.

¿Qué se hizo en términos de afrontamiento del conflicto? La actitud cotidiana en todas las esferas de todos los gobiernos del período fue: *reactividad*. El conflicto actuaba y los gobiernos del período reaccionaban. Y reaccionaban en casi todos los conflictos emblemáticos, mal. La “guerra del agua” puede ser considerada un largo aprendizaje de lo que no se debe hacer en la gestión de conflictos; “septiembre negro” se canaliza en términos de diálogo y negociación (se desestima la represión que ya se había visto infructuosa en la “guerra del agua”), pero no fueron capaces ante esa movilización que significaba una elevación política de envergadura ponerse a la altura del proceso de acumulación histórica y ser capaces de dar *también* una respuesta de “alta agregación” política, que oxigenara el sistema político y social (esto estaría reservado para el siguiente ciclo con la Asamblea Constituyente); “febrero negro” representa la fractura del monopolio legítimo en el uso de la violencia, el Estado ya no era capaz de constituirse en un garante del orden, sino que se convertía en un factor adicional de

32 En el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) “las estrategias de manejo de conflictos se centraron principalmente en la generación y difusión de información técnica y legal, la promoción de espacios de diálogo y concertación, el establecimiento de alianzas de trabajo entre actores sociales y el planteamiento de propuestas normativas. En disputas por el saneamiento de tierras, la utilización del Sistema de Información Geográfica (SIG) posibilitó el análisis de los diferentes usos comunales, el ordenamiento territorial y la delimitación de tierras, contribuyendo a resolver conflictos y, en algunos casos, a fortalecer los lazos de cooperación entre actores sociales” (Salinas, 2007).

33 Sobre el punto, ver: “Manual Gerencial del Sistema de Gestión de Conflictos Sociales”, GTZ, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP), La Paz, diciembre de 2008. También son de interés: “Gestión constructiva de conflictos sociales en la gestión pública municipal” y “Sistematización y aprendizajes: Gestión constructiva de conflictos sociales en el ámbito de la gestión pública. Monitoreo, análisis y transformación de conflictos en el nivel central del Órgano Ejecutivo”, GIZ, La Paz, noviembre de 2011. Para Gregorio Lanza, en su trilogía *Estado, sociedad y conflicto* “la otra línea, es la de conflictos, donde se tiene un registro informático de convenio-demanda social y de conflictos, que se dan como partes de alerta temprana, pero sustancialmente tiene que ver con la forma de gobierno, la que gestiona una agenda de política pública o de potencial conflicto. Es una mirada más sistematizada, pero relacionada con el Estado y la sociedad” (volumen: Región central: La Paz, Oruro, Cochabamba, p. 71).

desorden y descontrol; y, junto a la “guerra del agua”, ambos conflictos mostraron la triste situación cuando un gobierno ya no es parte de la solución, sino parte del problema, y sucedió lo que sucedió, para buscar la salida antes es necesario deshacerse del problema. Y exactamente eso fue lo que no ocurrió.

Y en ambos conflictos, nuevamente se hizo presente una conocida insuficiencia: el efecto perverso. La incapacidad de calibrar el uso de la represión en un contexto de deslegitimación política; por tanto, la violencia estatal, lejos de desmovilizar y desalentar a los movilizados, más bien acaba intensificando la movilización y alentando, como el caso de octubre de 2003, la insurrección popular. Una y otra vez se vio que el uso de la fuerza, sobre todo en un contexto democrático y de empoderamiento de los derechos humanos, la represión es “un sacramento de delicada administración”, que, lejos de apagar el fuego social, más bien puede acabar generando un verdadero infierno. Los 67 muertos y 400 heridos de la “guerra del gas” son la muestra palpable de ese incendio social.

Otro elemento presente en la pretensión de resolver los conflictos fueron los “gastos reservados”, es decir, por parte de los dirigentes sociales, la “comercialización del conflicto”, y por parte del gobierno, la compra de dirigentes. De esta manera se apagaron muchos incendios, se ganó tiempo; pero finalmente no sirvió de nada, pues el malestar largamente incubado acabó ardiendo con sumaria efervescencia, y el tiempo ganado más bien acabó generando que la represión social acabara por desbordarse.

“Antes no había un sistema de alerta temprana, seamos honestos en eso, y los conflictos se resolvían con las maneras menos éticas posibles, aparecía una demanda equis y eso se solucionaba entre cuatro paredes y no sabías cuál era el resultado de beneficio. Lo que hubo fue transparentar la posibilidad real de soluciones de problemas que estén dentro de las posibilidades y ahí se invirtieron cientos de horas de conversación, de diálogo... No hay mejor forma de encarar un conflicto que desde su diálogo (Francisco Terceros, experto en Conflictos y asesor del Gobierno Municipal de Santa Cruz: 2014).

Ese dinero apenas contentó a los dirigentes sociales y, como no se usó para irrigar con mejores condiciones de vida la pradera social (sobre todo altiplánica y alteña), acabó ardiendo una y otra vez, en septiembre de 2000, luego en oc-

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

*La conflictividad social requiere sintonizarse de manera congruente y estratégica con el afrontamiento estatal.*

El Estado debe contar con un norte claro en el afrontamiento de la conflictividad, para armonizar las distintas iniciativas en el campo.

La reacción frente al conflicto es precisamente esto: falta de acción anticipatoria y estratégica; siempre mordiéndole la cola a la conflictividad, pues mientras resuelve un conflicto, el siguiente se prepara para el embate

tubre de 2003 y finalmente en mayo-junio de 2005. La lección aprendida: no sólo los dirigentes, sino sus bases querían mejores condiciones de vida, destrabar el racismo “categorial” y acceder a la ansiada movilidad social.

- e) **Tejido social: el campo desatendido.** La suma de 2.731 conflictos en siete años (2000-2006), con un promedio de 33 conflictos por mes, conlleva a nivel de las comunidades implicadas (sobre todo si se trata de conflictos horizontales, donde comunidades aledañas se vieron confrontadas), y también de los actores sociales involucrados, un agudo *desgarramiento* en el tejido social, dando paso a interacciones dañinas marcadas por la susceptibilidad, la desconfianza, la incomunicación, en el orden interpersonal; y por la fragmentación, la descomposición y la polarización, en el orden grupal. En consecuencia, en vez de que se amplíen las interacciones y las opciones entre las personas, más bien se constriñen e intoxican. Por tanto, si un conflicto desgarrar el tejido social, muchos y constantes conflictos lo acaban destruyendo, dejando en su lugar un gran déficit social y la pérdida de los vínculos sociales tan necesarios para el funcionamiento social.

¿Qué se hizo por parte del Estado en esta dimensión de la conflictividad? La respuesta es sencilla y rotunda: nada (salvo el honroso caso del enfrentamiento entre laimes, jucumanis y qaqachacas, con un saldo de 50 muertos; que fue monitoreado durante el conflicto y el postconflicto por la GTZ y el Defensor del Pueblo). La gestión estatal siempre está concentrada en la firma del acuerdo, y una vez alcanzado —así se diera, como en muchos casos con muertos y heridos—, pasan a abordar el siguiente conflicto dejando el pasado sumido en las huellas perversas de la confrontación. Mucho peor si ésta además fue violenta, acabando con todo rastro de solidaridad y sentido de mancomunidad, haciendo todavía más difícil la construcción de consensos. No se tiene en consecuencia más sociedad, sino menos: baja la intensidad de las interacciones y cuando se producen, están marcadas por la animosidad y la crispación del lazo social. Pero, adicionalmente, se convierte en promotora de la anomia social, fragilizándose de mayor manera la garantía del orden (basado en reglas y el buen trato), la estructuración de los arreglos comunes y los formatos cotidianos de convivencia.

A nivel de los operadores del conflicto, el abordaje postconflicto, en consecuencia, no aparece en su marco de resolución ni de reparación, sólo tienen una visión espasmódica del conflicto en desmedro de la reparación de la cohesión social.

“Existen al menos dos perspectivas fundamentales para abordar el concepto de cohesión social. En la primera de ellas, la cohesión social se produce a través de una disposición específica de los individuos hacia la cooperación y compromiso cívico que forman el sostén de una sociedad civil fuerte y vigorosa (‘teoría de la sociedad civil’). En la segunda, la cohesión social se produce en los marcos de una distribución equitativa de los recursos y oportunidades de bienestar que son el resultado de arreglos institucionales específicos (‘teoría de la equidad’). Las teorías de la sociedad civil hunden sus raíces en la visión tocqueviliana acerca de la tradición asociativa de la sociedad norteamericana (*nation of joiners*), que ha sido retomada con especial vigor en las modernas teorías del capital social (Coleman, 1988; Putnam, 1993, 2000). La cohesión social se identifica en este caso con la capacidad de una determinada sociedad de producir confianza social, de generar

redes de cooperación efectivas entre extraños y de comprometer el interés y el respeto público en las acciones individuales, con la particular capacidad de sancionar al que saca ventajas indebidas de la fuerza de la cooperación social (*free rider*). Las teorías de la cooperación o del capital social observan especialmente los montos de confianza interpersonal, la fortaleza de la asociatividad, la consistencia de las relaciones vecinales y de amistad (especialmente cuando ellas comprometen relaciones más lejanas, o ‘vínculos débiles’ en la expresión de Granovetter) y la disposición al compromiso cívico (que no implica siempre confianza y participación propiamente política). Las formas más convencionales de confianza y cooperación entre próximos caen fuera de la teoría de la sociedad civil: los ‘vínculos fuertes’, la familia sobre todo, no logran ampliar el horizonte de las relaciones sociales e introducir una disposición de cooperación cívica: la sociedad civil no es la extensión de la familia, sino una realidad emergente que se produce en el contacto fructífero y vigoroso con quienes son extraños y diferentes” (Valenzuela, 2007).

### 3.2. Ciclo 2006-2014. Tiempo de la gestión insuficiente

- a) **Visión sistémica: acertar en lo grande, equivocarse en lo mediano y dejar a su suerte lo pequeño.** Observando el gobierno del MAS retrospectivamente, cabe reconocer un hecho fáctico a nivel estructural: el gobierno de Evo Morales tuvo la capacidad de capitalizar los errores de la multioposición (CONALDE, PODEMOS, alcaldías opositoras, empresariado adverso), reposicionarse estratégicamente y dirimir finalmente el “conflicto estructural” (Argirakis, 2013), la “disputa hegemónica” (Zegada, 2010) o a un contendiente de envergadura con una “demanda de alta agregación” como fueron las autonomías (Mayorga, 2011).

La clave que dirimió el “empate catastrófico” fue un “regalo inesperado” que Jorge Quiroga y PODEMOS, por un error de cálculo lapidario, le hicieron al Presidente Morales: el Referéndum Revocatorio (luego, la presencia de un grupo terrorista separatista, aún no suficientemente aclarado), convirtiéndose en “un parteaguas en la historia corta de Bolivia”, precisamente cuando la oposición controlaba siete de los nueve gobiernos departamentales (“media luna ampliada”) y el gobierno se encontraba reducido a su mí-

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

*La prevención del conflicto sigue siendo una asignatura pendiente para el Estado boliviano.*

La conflictividad canalizada evidencia que parte de su reversión se encuentra en el hecho de empatar una “demanda de alta agregación” con una oferta política igualmente de “alta agregación”, lo demás, es agua que se lleva el río de la historia.

*Cuando la pradera arde, las autoridades sólo tienen ojos para salvar del incendio el Palacio de Gobierno. Los ojos del poder giran en su propia órbita.*

nima expresión, inclusive en La Paz donde tenía a José Luis Paredes controlando la Prefectura del Departamento desde la vereda de enfrente al Palacio de Gobierno (Cfr. Miranda, 2012: 117-123). De esta manera, la multioposición al gobierno del MAS no pudo reeditar la opción-UDP: precipitar el adelantamiento de elecciones como la única manera de superar la crisis política y, paso seguido, imponer un proyecto de país (autonómico) alternativo al de Evo Morales.

Este error además estuvo acompañado de una debilidad intrínseca de la multioposición: para hacer un bloque de contención y resistencia, éste necesariamente se compone de múltiples cabezas, pero donde cada una y a su debido momento tomaron la delantera, socavando el protagonismo de los demás, acabando finalmente por debilitar la línea maestra que había impuesto el Comité Cívico Pro Santa Cruz —“forzar un derrocamiento pactado a partir de una guerra de baja intensidad y la ruptura del principio de autoridad en más de la mitad del país” (Miranda, 2012: 114)—, fracturando el bloque y dejando una oposición dispersa, debilitada y a la deriva, mientras el gobierno tiene una fortaleza monolítica pues se debe a una sola cabeza que la compacta: Evo Morales.

En este caso, la historia se dio la vuelta. Fue como la frase que sirvió para ilustrar la posición de Sánchez de Lozada en octubre de 2003, que dice: “Soy el objeto inmóvil frente a la fuerza del movimiento”. Y donde el movimiento se impone frente al objeto inmóvil; en este caso, en el tránsito que va desde enero de 2006 a noviembre de 2008, es el objeto inmóvil el que acabó por imponerse frente a la fuerza del movimiento. Y luego retoma la iniciativa y se convierte en la fuerza en movimiento que acaba por redibujar el mapa político del país, sobreponiéndose a una escala de escenarios adversos ininterrumpidos. Una vez retomada la centralidad y la iniciativa políticas, el gobierno recobró majestad y autoridad, mando y obediencia, logró redefinir la agenda nacional y dejó atrás, silenciadas y en hibernación, el reclamo autonomista y de la “capitalidad plena”.

- b) Diálogo social: el ave que no levanta vuelo.** En el ciclo neoliberal, donde los gobiernos carecían de legitimidad y cumplimiento de lo pactado, el diálogo no era un modo de resolución de conflictos, sino un recurso para ganar tiempo o “cansar al contendiente”. Es decir, deliberadamente se convertía el diálogo en una *opción vacía* o improductiva. En el actual ciclo de gobierno, el diálogo y la negociación (sostenidas y pacientes) se van convirtiendo paulatinamente en la vía de generación de acuerdos, o sea, va recuperando su productividad: no sólo desescala y pacifica el conflicto, sino que resulta siendo útil pues arroja resultados<sup>34</sup>. Entre las salidas más recurrentes está realizar concesiones (forma más fácil y expedita de salir de un entuerto), conformar comisiones (una manera elegante de congelar un conflicto), retirar una medida gubernamental (otra forma fácil y expedita de mitigar un conflicto), recurrir a la mediación (el gobierno la considera como un síntoma de debilidad política y no como un recurso

34 Crispín Mamani, responsable del Área de Monitoreo y Análisis de Conflictos (AMAC) del Ministerio de Trabajo: “Lograr que a través del diálogo social puedan disminuir los conflictos y que los distintos actores —trabajadores, empresarios y Estado— tengan las capacidades para que el nivel de conflictividad baje. Ese es un reto. ¿Cómo lograrlo? Está la metodología SCORE de la OIT, con quien ya venimos trabajando, que implica el mejoramiento de las relaciones obrero-patronales (...) Eso ya está, existen ciertas experiencias de algunas empresas de La Paz y luego continuaremos con Santa Cruz y Cochabamba” (2014).

técnico), pero en definitiva resulta siendo el diálogo el modo que se va privilegiando e imponiéndose a los restantes.

- c) **Recursos estatales: inercia operativa.** Evaluando el comportamiento de las reparticiones del Estado en su interacción con el conflicto, se podría señalar lo siguiente de manera general: el Estado es en gran medida parte del problema y no alcanza a ser en la misma magnitud parte de la solución. En otras palabras: el Estado es inductor y potenciador de sus propios conflictos, y los conflictos no se fermentan, potencian y se manifiestan debido a la interacción entre partes (luego en conflicto), cuanto a la interacción (deficiente) con las reparticiones del Estado. O sea, la incubación del conflicto no se encuentra en las calles, sino en los despachos ministeriales. El conflicto no está fuera del sistema estatal, sino dentro, y se debe a su incapacidad de dar respuestas y a un conjunto de *habitus* que refuerzan esa incapacidad auto-potenciadora del conflicto. Por tanto, la resolución de conflictos pasa en buena medida, por una debida ingeniería organizacional (la resolución pasa más por ajustes organizativos internos que por la gestión de acuerdos externos)<sup>35</sup>.

Se señalan algunos de estos *habitus* organizacionales perversos y recurrentes: uno, la **configuración de problemas o controversias**, ocasionados por un problema óptico, pues si el conflicto no se ve (manifiesta), no existe y, por tanto, no se busca solucionarlo.

“Un mal hábito por nuestro lado, ahora el problema es Quiquibey/Yukumó, pero al día siguiente es otro y luego otro, entonces existe esa tendencia de olvidarte, es decir, ya hemos hecho el convenio y al hacer el convenio como que ya está resuelto, aunque como digo yo: ‘no está resuelto’ (nosotros somos, como les digo a los compañeros, como una ‘abeja’ que zumba en el oído de nuestro gerente recordándole los problemas: ‘se nos está viniendo, atención’, porque nosotros somos los técnicos y él es el decisor)” (Ernesto Loza, coordinador de Movimientos Sociales en la Administradora Boliviana de Carreteras – ABC: 2014).

35 José Luis Bellido, coordinador de Movimientos Sociales y Comunicación de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) en Chuquisaca: “Lo que debería mejorarse para evitar muchos conflictos es el tema administrativo, hay muchas cosas que debes cumplir en el tema administrativo para poder cumplir tus objetivos (...) los temas administrativos demoran mucho, tanto en Sucre como en La Paz, parece que por ese motivo no se dan las cosas y eso molesta a la gente (...) una buena parte del conflicto está dentro del Estado, porque las cosas se pueden ir solucionando si les cumples a las personas (...) hay personas que están muy dejadas, que dejan pasar, que dejan esperar” (2014).

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

Los conflictos de poder de suma cero, que arrojan un ganador y un perdedor, un actor que se empodera y otro aminora ostensiblemente su fuerza, permiten que el victorioso se expanda sin fuerza suficiente que lo reequilibre en términos absolutos, aunque sí que lo resista en términos relativos.

*El diálogo requiere de una nueva cultura, por parte de las autoridades, centrada en hacerla productiva (arrojar resultados), y por parte de los sectores sociales, no como un síntoma de debilidad gubernamental, sino como la mejor opción.*

Dos, “**adiaforizacion**” **organizacional**, consiste en que la primera autoridad que pretende gestionar el conflicto, “tira la pelota a otra cancha” o “amplía la cancha de jugadores” (involucra a otras reparticiones), con lo cual nadie de manera taxativa se hace responsable de la solución del problema, de donde resulta que el conflicto es un poco de todos y, finalmente, no es de nadie (difiriendo o diluyendo la responsabilidad, y de la misma forma, difiriendo y diluyendo la solución de los problemas).

*“Nadie quiere asumir, aludiendo en muchos casos a las competencias, los conflictos de gran magnitud, porque no se sabe cuál puede ser su desenlace o hasta qué nivel de escalada van a llegar, inclusive llegando a niveles de violencia. Nadie quiere hacerse cargo de este tipo de conflictos, son muy difíciles de tratar, de mucho tiempo de gestión, y en muchos casos hay que tocar cierto tipo de intereses, inclusive de regiones; cuando se llega a este nivel, produce desestabilización de las instituciones, inclusive los actores solicitan cambio de director, del viceministro, del ministro. Evitando este tipo de escenarios es que las diferentes autoridades prefieren no asumir el conflicto”* (2014 [subrayado propio]).

“El Estado no hace prevención ni gestión, deja que el conflicto se desarrolle y encuentre en sí mismo su solución, muchas veces por el cansancio de los propios actores” (Marcelo Mercado, responsable del Área de Conflicto del INRA en Oruro: 2014).

Tres, **preservar la propia posición**. La gestión del conflicto implica costos tanto para las autoridades (decisores) como para los operadores (“resolutores”) si la gestión sale mal, por tanto, anticipándose a los costos, prefieren “mirar hacia otro lado”, involucrándose en opciones que se pueden justificar pero que no implican o implican menores costos, así los decisores y “resolutores” cuidan y resguardan su cargo y la responsabilidad de su oficina.

“Es cierto, a veces entre lo que manejan las autoridades que deciden y el trabajo técnico hay una separación. Hoy día la gente que maneja lo técnico y profesional en los ministerios piensa que tiene que hacer lo recurrente y lo que está en las leyes: hacer informes, aplicar la ley, cuando el nivel de los viceministerios y las direcciones están enmarcados en políticas, es decir, en un *pensamiento que debe profundizar en qué se puede mejorar, qué debería ser una práctica constante, el ir mejorando las cosas en busca de solucionar los conflictos* en la gestión (...) *No sé si se cuida hoy en día bastante la responsabilidad por la función pública, de ver que alguien se quede exclusivamente con la responsabilidad*; pero con una gerencia moderna debería haber ese nivel: sí aparato, pero el director, el viceministro, ministro deben nuclear las decisiones. Ahí siempre necesitas el acompañamiento de un área, de una unidad que te ande marcando cómo andan los convenios, cómo andan los conflictos, para que sí tengas respuestas prontas de que se han cumplido los convenios o están en proceso de cumplirse” (Rubén Zabaleta, viceministro del Ministerio de Trabajo: 2014 [subrayado propio]).

Cuatro, la **disonancia normalizadora**, se refiere al hecho que para justificar la cantidad de conflictos, se rebaja ostensiblemente las expectativas en cuanto a su resolución, de donde finalmente la conflictividad se *naturaliza* y no se encuentra “nada

de raro” en que se produzcan cotidianamente tantos conflictos, de donde todo esfuerzo organizacional preventivo queda anulado frente a lo cotidiano del conflicto, y se produce una mansa y resignada sumisión a los hechos.

“De alguna forma no se tiene la capacidad instalada, no sólo eso, sino de poder resolver y poder bajar el nivel de la conflictividad, obviamente se está trabajando en eso, o sea, sabemos que nunca va a ser suficiente el poder lograr con eficiencia y de manera total, porque siempre van a existir conflictos” (Crispín Mamani, responsable del Área de Monitoreo y Análisis de Conflictos – AMAC, del Ministerio de Trabajo: 2014).

Cinco, **extravío óptico**. El o los decisores, una vez que estalla el conflicto, sobre todo cuando escala presentando muertos y heridos, no se enfocan en resolver *realmente* el fondo del conflicto (demanda, reclamo o malestar), sino en desescalar el conflicto pidiendo “treguas”, “suspensión de las movilizaciones”, “recapacitación” y otros; y una vez que las partes acceden al pedido, el problema nuevamente empieza a discurrir por los pasillos de la burocracia.

Seis, **fuga hacia adelante**. Se acuerda en reuniones con las partes enfrentadas tener nuevas reuniones más adelante, de donde el conflicto se va extendiendo en el tiempo, pero a su vez intensificando la frustración y el descontento, derivando más pronto que tarde en escaladas más intensas de tensión y expandiendo la demanda inicial.

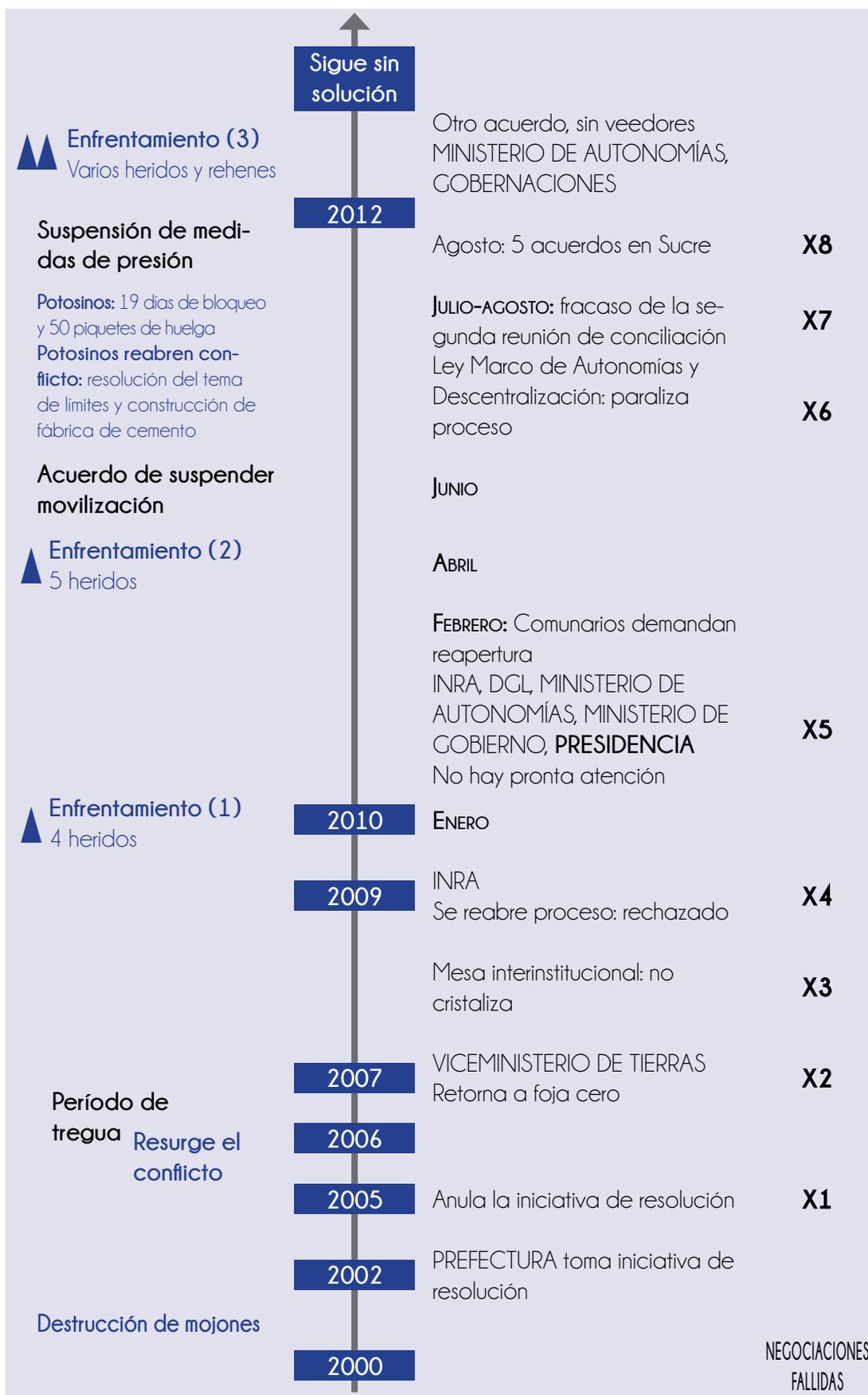
Siete, **estrategia sedante**. Resulta siendo la más recurrente, manida y perversa, pues se calcula que el costo de no actuar corresponde a cero, frente a los costos que significaría actuar (en términos de tiempo, recursos y penalidades); mientras que los beneficios que implica resolver el conflicto, sólo repercuten en beneficio de las partes contenciosas, pero no así de la autoridad estatal (salvo que una autoridad superior le asigne taxativamente la responsabilidad).

Y ocho, la **paradoja del afrontamiento**. El operador percibe la incubación de un conflicto, la existencia de un malestar flotante en un actor social, se lo comunica al decisor, pero también el costo de su resolución (supóngase 4 en una escala de 1 a 10) y al decisor le parece un costo demasiado elevado para un conflicto latente; entonces no se hace

## RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CLAVES para la

El Estado es parte de la solución del conflicto, pero también buena parte del problema; y si no ajusta sus rutinas organizacionales, se normalizarán en la normalización del conflicto.

El Estado se convierte en inductor de sus propios conflictos, cuando promete pero no cumple o cumple a unos en desmedro de otros.



El conflicto Coroma/Quillacas podría ser catalogado como un conflicto *paradigmático* de la incapacidad de las autoridades del Estado para *resolver* una relación contenciosa entre dos comunidades:

1. El conflicto lleva 14 años sin que hubiera alcanzado su resolución (2000-2014), a pesar de que fueron más de una docena de instituciones estatales las que tuvieron relación directa con el conflicto (en febrero de 2012 inclusive se habla de que el Presidente se involucre); pero a medida que unas instituciones salían del conflicto y otras nuevas entraban, también se iban sucediendo el número de fracasos, llegándose a contabilizar ocho hasta el año 2012.
2. La primera institución que gestiona el conflicto es la prefectura, luego da paso al Viceministerio de Tierras, luego al INRA, posteriormente al INRA se le suma la Dirección General de Límites (DGL), el Ministerio de Gobierno, después el Ministerio de Autonomías, el Instituto Geográfico Militar, las UTL de ambas gobernaciones, invitan a cuatro instituciones como facilitadoras/veedoras: Defensor del Pueblo, Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, Fundación UNIR y Naciones Unidas, finalmente, el año 2012, sólo queda en manos del Ministerio de Autonomías y las gobernaciones. En ninguna de estas instancias se logra resolver el conflicto, a pesar de que se había producido una **elevación e incremento institucional**.
3. Ante la inoperancia del Estado, el conflicto escala y se presentan tres situaciones de enfrentamiento, las autoridades logran desescalar el con-

flicto, pero al no solucionar el problema, el conflicto vuelve a escalar y, de esta manera, su desarrollo se enmarca en este patrón: *escalamiento-desescalamiento-escalamiento-desescalamiento...*, con la variante que cada nuevo escalamiento presenta mayores niveles de tensión (tiene un efecto de campanada o latigazo social); pero también y a partir de junio de 2010, **sobreposición de actores**, los comités cívicos respectivos se involucran con las comunidades en disputa, y se **expande la demanda**: al pedido inicial de delimitación (comunidades) se le agrega el pedido de la construcción de una fábrica de cemento (comités cívicos).

4. Al conflicto siempre se lo consideró como una relación diádica entre dos actores en disputa, en el caso boliviano, se trata de una relación triádica, siendo el Estado el tercer actor. ¿Qué función desempeña en el sistema conflictual? El Estado en su *irresolución temporal*, incrementa el malestar de los actores en disputa, genera que se sobrepongan otros actores adicionales, fomenta la expansión de las demandas y, de esta manera, activa la interacción contenciosa entre las partes. Por tanto, la *irresolución estatal* complejiza el conflicto y, si en su inicio se trataba de un conflicto blando, en su desarrollo lo torna en un conflicto duro.
5. Pequeña conclusión: las gestiones estatales de pacificación fueron eficaces, pero no así la gestión para la solución de la controversia. Gran conclusión: no se puede gestionar impunemente el conflicto, y dejar pasar el tiempo significa que se le está echando más leña al fuego. ■

nada, hasta que irrumpe el conflicto con virulencia, y como se hizo visible y amenazante, se accede a un costo de resolución (supóngase 6 ó 7), mucho mayor. ¿Qué sucede? La ecuación es la siguiente: más invisible un conflicto, menos probabilidad de atención y menos posibilidades de acceder a sus costos; pero, más visible y amenazante un conflicto, más probabilidades de atención y mayores posibilidades de acceder a sus costos. De donde se desprende un patrón auto-reforzante de la acción colectiva: para solucionar siempre se debe presionar y para una solución mayor una presión de mayor intensidad; pero perverso para el Estado: sólo reacciona si la sociedad entra en conflicto, por tanto, casi siempre entra en conflicto.

- d) Prevención y resolución: prosigue el vacío; todo desborde se congela.** Hoy, el problema acuciante del gobierno del MAS, a diferencia del anterior ciclo, se encuentra en otra parte: la insuficiencia en la gestión de conflictos que luego derivan en turbulentos (intensos, inciertos, gravosos, aunque sin efecto estatal), como fueron los eventos conflictivos de Huanuni (2006), Coroma/Quillacas (2010), “gasolinazo” (2011), TIPNIS (2011), Colquiri (2012), Mallku Khota (2012), Médicos (2013), Policías (2013), COB (2013), suboficiales del Ejército (2014)<sup>36</sup>.

¿Dónde se encuentra la dificultad? Existen distintas claves a ser consideradas: uno, no existe un diagnóstico oportuno y en profundidad que oriente la intervención (TIPNIS); dos, el gobierno sobre-calcula sus capacidades y/o legitimidad, subestima “el caso” y se confía generando resultados adversos (“gasolinazo”); tres, se entrega a una actitud de *laissez faire*, es decir, dejar hacer y dejar pasar, pensando que los costos no serán mayores, cuando finalmente acaban por traspasar el umbral de lo tolerable y requiere que el gobierno actúe incrementando así los costos iniciales (caso suboficiales del Ejército); cuatro, la acostumbrada y desgastada estrategia del desgaste, de resultados ambivalentes, pues en unos casos la gente se cansa y se desmoviliza, pero en otros resulta todo lo contrario: se vigoriza y se crispa la movilización (policías); quinta, lanza iniciativas sin testear al actor involucrado y sin sopesar las consecuencias (médicos); y sexta, la confianza recurrente que teniendo los “bolsillos húmedos”, o sea, con recursos estatales consistentes, siempre se puede apagar todo incendio con un chorrito del bendito excedente estatal (rentistas, mayo de 2014).

Y, adicionalmente, muy abajo, en el nivel local y municipal, persiste y se multiplica la microconflictividad, que continúa haciendo su labor de zapa sin pausa ni freno. A este nivel, ni existen recursos humanos preparados ni tampoco una visión sensible a la gestión de resolución de conflictos, parecería que como no afecta la gobernabilidad macro, pero sí la micro, no cuenta, salvo para la contabilidad de conflictos. En realidad, este tipo de conflictividad tiene un efecto inclusive más dañino que los conflictos emblemáticos, pues daña directamente el tejido social y los forma-

<sup>36</sup> La conflictividad también deja en su camino otro caso perverso: los estallidos sociales infructuosos, que surgen porque el malestar se acumula, el sistema de mediadores no funciona, la concertación se precariza, las tensiones se suceden, las denuncias no se esclarecen, el sentimiento de desconfianza se acrecienta, los problemas solucionables se endurecen, los incidentes se vuelven una amenaza seria, los dirigentes empiezan a ganar protagonismo, se multiplican las declaraciones desafortunadas, las promesas se desdibujan, el miedo se expande, la tensa calma se interrumpe por un detonante que acaba de prender la bomba, finalmente estalla la violencia, luego cesa porque no se cuenta con la organización capaz de sostener la intensidad del conflicto en el tiempo, de esta manera se convierte en un estallido que expresa la demanda insatisfecha, pero es incapaz de procesarla institucionalmente.

tos de convivencia de las comunidades. Un botón reciente de muestra: Arcopongo (mayo de 2014), donde comunarios, cooperativistas y empresas unipersonales se enfrentaron por el control de la explotación de oro, lo que derivó en un muerto y varios heridos. En el desarrollo del conflicto, pueblos hermanos se transforman en pueblos enemigos, resentidos y con sed de revancha.

“Hay que reconocer claramente la incapacidad del Estado para tener equipos que puedan realizar un trabajo de prevención, de un análisis de la conflictividad con carácter previo a que suceda el mismo (...) el momento económico que está viviendo el Estado permite que los niveles de ingresos que tienen los municipios y las gobernaciones puedan tener este tipo de personal capacitado para realizar prevención, aunque como en el caso de la Gobernación de Chuquisaca se dio prioridad a la infraestructura sobre temas más sociales” (Armin Cortés, experto en Conflictos y director de Transparencia en la Gobernación de Chuquisaca: 2014).

- e) **Tejido social: suma y sigue la tensión destructiva.** Los grandes conflictos, sumados a los medianos y pequeños, producen un enorme tejido social dañado. La dinámica social boliviana se parece a la manera de caminar de un elefante: torpe y riesgosa, dejando destrucción a su paso; es decir, los conflictos van dejando una estela de desestructuración social que no se recompone automáticamente con la firma (ni siquiera con el cumplimiento) de un acuerdo. Las heridas en algunos casos están a flor de piel (caso Colquiri), y en otros, internalizados esperando el momento oportuno para brotar (caso sucrenses después del conflicto de la “capitalidad plena”). La única intervención de postconflicto en el país es la que abordó y pretende seguir haciéndola la Defensoría del Pueblo, inclusive cuenta con un protocolo institucional para tal empeño y la sistematización de algunos casos relevantes (Cfr. Defensoría del Pueblo, 2014).

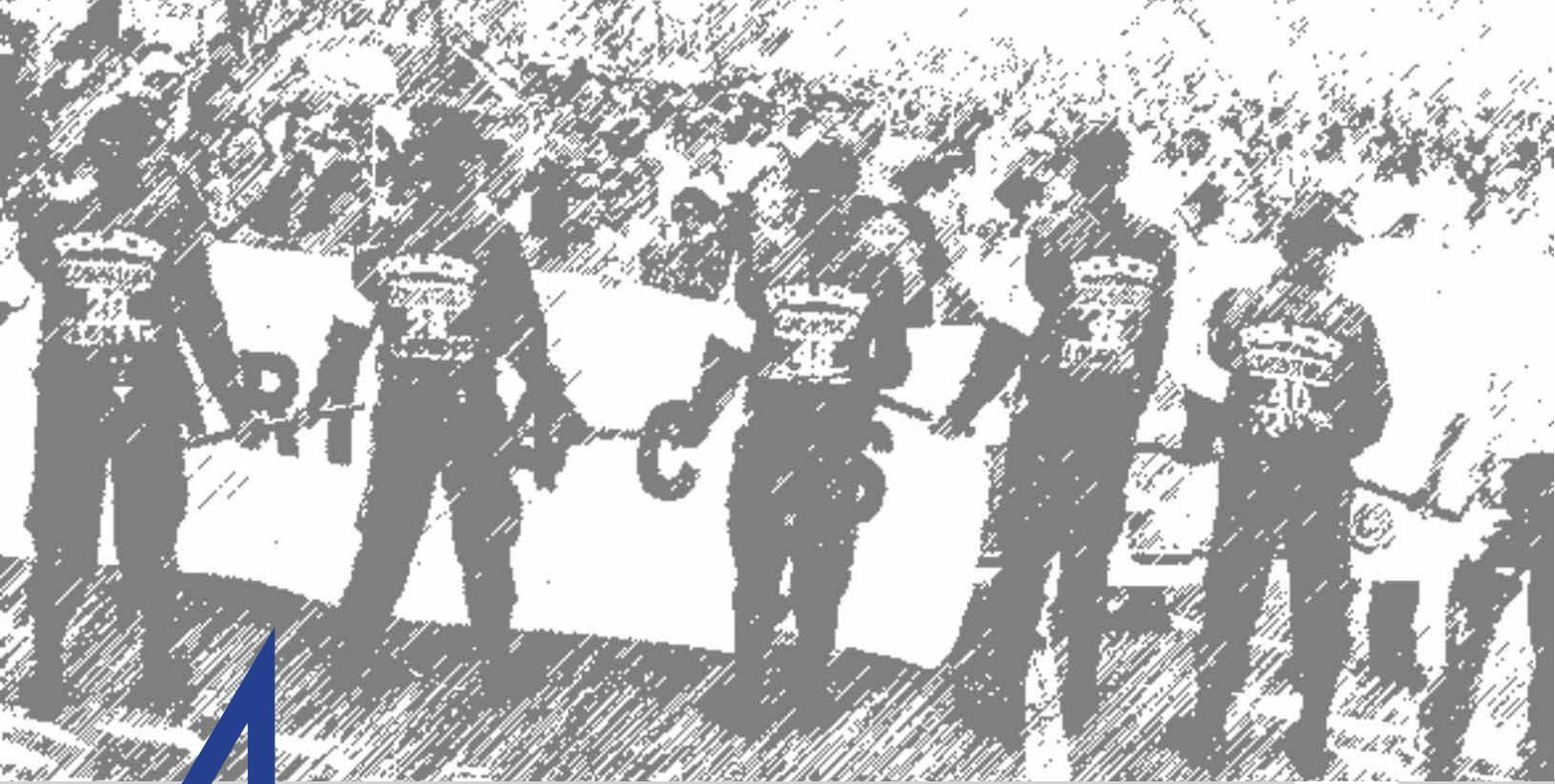
## CLAVES para la

### RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Los conflictos emblemáticos casi todos siguen la ruta de la **crisis como método de resolución**, no existe la capacidad de mitigarlos antes de su escalada de tensión, pues la tendencia parecería ser que requieren de la medición de fuerzas para, apreciando la fuerza contenciosa del rival, ajustar la oferta ante la demanda sectorial (el factor de retroalimentación no es el cálculo de las consecuencias, sino la medición de fuerzas).

*Al postconflicto no le llegó su hora, no hay nadie que doble las campanas por el tejido social; mientras tanto, la conflictividad sigue precarizando los vínculos sociales ante la vista ajena de las autoridades, y crece el riesgo acumulativo de que, con el paso del tiempo, Bolivia tenga más Estado pero no más sociedad.*





4

PLATAFORMA DE  
AFRONTAMIENTO  
EFICAZ



## RESUMEN del

### APARTADO

Frente a la normalización de la protesta, la clave de la bóveda consiste en algo muy sencillo pero trascendental para el país: la **exigencia homeostática**, es decir, no *habituarse* al conflicto ni pensar que es *normal* su recurrencia. Evitar su naturalización que acaba convirtiéndose en una droga sedante. Y en vez de asumir una actitud proactiva y preventiva, esperar la ocurrencia del conflicto y conformarse con la actitud reactiva. Esto y sólo esto, podrá activar y tensar los nervios para disponerlos a la resolución de conflictos. La coyuntura resulta propicia, pues en el gobierno de Evo Morales se está produciendo un progresivo ascenso sistémico, pero si se desea que sea generador de estabilidad social, además se requiere cambiar los patrones de los sectores sociales proclives a la presión y las pautas estatales asentadas en la evasión (y por tanto potenciadoras) de los conflictos. Es decir, un Estado que se convierta en parte de la solución y no sea parte del problema. En un plano operativo se proponen **nueve iniciativas integradas**: la creación de un Observatorio del Malestar/Bienestar Social, avanzar hacia Sistemas de Alerta Temprana Inteligentes, constituir protocolos institucionales de gestión de conflictos, contar con clínicas y laboratorios para la gestión de conflictos emblemáticos, la sistematización de los Modos Idiosincráticos de Resolución de Conflictos (MIRC), capacitación focalizada en la demanda específica de las reparticiones estatales, investigación aplicada en la generación de claves para la resolución de conflictos, la puesta en marcha de un programa de rehabilitación postconflicto, y la institucionalización del diálogo productivo (centrado en la generación de resultados tangibles).



“La canalización exitosa de las conflictividades y por ende una estabilización y profundización de la democracia boliviana depende hasta cierto punto de la estabilidad del gobierno de Evo Morales, bajo la condición sin embargo de que se logre minimizar las tendencias autoritarias descritas a favor de los sectores existentes dentro del espectro oficialista que sí, serían socios importantes para la construcción de democracia”.

**Moira Zuazo y Ulrich Goedeking**

*Estudios para el análisis de conflictos de carácter nacional: Bolivia*

Hecho este repaso somero, y una vez apreciadas las iniciativas que se llevaron adelante y otras que están en curso, hoy es lógico preguntarse: lo que se hizo, así como lo que se continúa haciendo en el campo de la resolución de conflictos en Bolivia, ¿es lo *necesario y suficiente* para revertir tanto la conflictividad como el constante desgarramiento del tejido social?

Gráfico N°. 2. Estructura de afrontamiento de la conflictividad



Fuente: Propia.

## 4.1. Gestión estratégica de la conflictividad

La respuesta es matizada y la propuesta desde la perspectiva de la pragmática generativa y transformativa de la conflictividad, implica un salto cualitativo, es decir, pasar de un modelo *insuficiente* de afrontamiento del conflicto a otro óptimo, que descansa en un presupuesto sustantivo: la **exigencia homeostática**, una vez considerados todos los efectos perversos vistos en el repaso realizado, asumir el desafío de *desnaturalizar la normalización de la conflictividad, es decir, que el conflicto deje de ser la regla para pasar a ser la excepción*. Esto implica examinar la dinámica social de manera crítica y dirigir su horizonte de visibilidad hacia una condición que se considere deseable. “La idea de cómo debería ser el futuro parece ceñirse entonces a una tosca fórmula: como ahora, sólo que mejor” (Welzer, 2010: 306). Para lograr este “mejor”, se requiere cerrar la disonancia que existe entre la conflictividad y la expectativa institucional y social (normalizadora) respecto de la conflictividad, que no la encuentra “rara” y más bien resulta siendo naturalizada.

Albert Einstein dijo una vez que los problemas no pueden ser solucionados con los patrones de pensamiento que los generaron; en consecuencia y en el caso de la conflictividad, se requiere de una nueva **definición global orientadora**. La propuesta arranca por considerar necesaria una *gestión estratégica*, tanto del ascenso sistémico como de la refuncionalización de la relación del Estado con la sociedad, y de la *gestión táctica* de la prevención, la resolución, el postconflicto y el diálogo productivo.

Como se vio, una sociedad con conflictividad se diferencia de una con conflictos, y fundamentalmente se debe a que una sociedad con conflictividad presenta un descenso sistémico en todos los órdenes, es decir, la pradera social está seca y, por tanto, se normaliza la situación donde constantemente se presentan incendios; entonces la salida sistémica no pasa por ir echando aquí y allá ligeros chorros de agua, sino en cambiar el estado de la pradera, o sea, **ascenso sistémico**: apuntalar mejoras progresivas y sostenidas en los rendimientos y en el funcionamiento de los subsistemas económico, social, político e institucional<sup>37</sup>. Pero, además, **refuncionalizar la relación del Estado con la sociedad**, lo que significa que el conflicto deje de ser el “modus vivendi” de la sociedad, la opción preferida como forma de interlocución de la sociedad con el Estado y la manera fáctica de constitución de lo estatal, pues tanto lo que sucede como lo que deja de suceder, lo que se hace o se deja de hacer, en Bolivia se genera a través del conflicto.

Para lograr esto se requiere en principio, no tanto el cambio en los patrones de la dinámica social, sino el ajuste o giro de la cultura organizacional del Estado (mentalidad, rutinas y hábitos perversos) hacia una **congruencia estatal**: primera y sustantiva, el Estado debe ser

---

<sup>37</sup> Las expectativas para que la Asamblea Constituyente hubiera sido un escenario de concertación y la nueva Constitución, la resolución sustantiva de la conflictividad (nuevo contrato social), no ha logrado cristalizar en los hechos, más bien lo que se aprecia a la luz de una serie de acontecimientos, es que se convierte en un nuevo productor de conflictos y en una arena de disputa. La resolución de conflictos no puede surgir de una nueva Constitución —salvo como orientación—, si uno de los factores centrales de su generación es la pobreza (extendida e intensa); en cambio, el *ascenso sistémico* impacta sobre la reversibilidad de la pobreza. El malestar social, por tanto, no se transforma desde la letra de la Constitución; sino desde las políticas que apuntalan el ascenso sistémico.

parte *sólo* de la solución y no del problema, en general, debe incrementar ostensiblemente sus niveles de eficiencia y eficacia, y de forma particular, asumir como única estrategia posible de afrontamiento del conflicto su rápida y profunda resolución, no su evasión y dilución; segunda y derivada de la anterior, cambiar sus patrones en la configuración de problemas, revertir la “adiaforización”, la lógica que prima el cuidado de la propia posición, el recurso a la disonancia normalizadora, el recurrente extravío óptico, la constante fuga hacia delante, la manida estrategia sedante y la costosa paradoja del afrontamiento.

“Uno de los elementos que es importante a nivel estatal es la coordinación entre ministerios, que es bastante baja, a veces cada cual está empujando en su línea y sin querer entorpece la labor que está haciendo otro ministerio. Un poco de eso ha sucedido con los ganaderos, pues la ministra ha tenido que ir a reunirse con ellos, que ya no querían dialogar y el tema se puso difícil. En algunos casos se produce esto, por cumplir las metas que tiene cada cual y de manera inmediata, por resolver sus urgencias” (Regina Bejarano, conflictóloga y asesora por la GIZ en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras: 2014).

“En el caso de la ABC tenemos la falta de buenos negociadores, el manejo de la data, el seguimiento al convenio: algunas comunidades, sobre todo las del altiplano, tienen una estructura en su sindicato o en las comunidades como tal, donde realmente hacen seguimiento al convenio; mientras que del lado de la ABC no hay sistematización. Es recurrente el hecho de que no haya seguimiento, no haya data, que no haya personal dedicado a manejar esta información y, por lo tanto, a preverla y anticiparla” (Álvaro Hurtado, responsable en Estrategias de Comunicación y Movimientos Sociales en la Administradora Boliviana de Carreteras – ABC: 2014).

“La lógica en la cual se ha movido el Estado ha sido la acción y la reacción. Ha habido una acción, un planteamiento y sobre eso viene una reacción, que ha generado otra lógica, que la gente recurra al conflicto como parte de la gestión que tienen ellos de sus propias reivindicaciones sociales, económicas y políticas, ¿por qué recurrir a un trámite que puede durar un año si se puede recurrir a un conflicto que en una semana puede resolver muchas cosas? El conflicto es parte de la gestión y de las reivindicaciones que ellos mismos tienen” (Marcelo Mercado, responsable del Área de Conflicto del INRA en Oruro: 2014).

“Desde el empoderamiento de diferentes sectores sociales y tal vez la incapacidad de la administración pública en sus diferentes niveles estatales, han generado de que en toda petición o todo derecho que se considera vulnerado, si no es escuchado oportunamente, se recurra a una movilización, a una presión (...) No existe un diseño de lo que se quiere a futuro, las soluciones son parches momentáneos que se da en todo nivel de la administración pública, es el caso del vertedero municipal, que data de hace más de cinco años y de distintas administraciones, que hasta ahora no se ha podido solucionar, a pesar de las movilizaciones (...) cada nueva autoridad que llega tiene la solución, pero a su modo, pero el tiempo no les da y lo que genera es que otra autoridad bote todo lo que hicieron las autoridades anteriores y vuelve a iniciar de cero. Esto es recurrente en los distintos niveles de la administración pública” (Armin Cortés, experto en Conflictos y director de Transparencia en la Gobernación de Chuquisaca: 2014).

De esta manera el Estado lograría salir de la lógica inductora y *potenciadora* de los conflictos que se vuelcan en contra suya, porque recurriendo a todos estos hábitos o rutinas perversas, lo que logra de manera repetida es el fracaso (y con cada fracaso el agravamiento del conflicto), y la configuración de una cultura social donde sólo la presión alcanza una solución, y cuanto más grande la solución buscada, más intensa la presión social generada. El Estado, para refuncionalizar su relación con la sociedad, tiene la necesidad imperiosa de dejar de funcionar “patas arriba” —aquello que no debería funcionar, permite que funcione y aquello que debería funcionar, no funciona— y empezar a desempeñarse legitimando tanto el marco normativo constitucional como institucional: los sectores sociales funcionan como deberían funcionar, los premios estatales se alinean con las conductas legítimas, mientras las conductas ilegítimas se alinean con las penalidades estatales (instituye una nueva pedagogía social, donde logra más quien sigue el camino legítimo, y se perjudica más quien sigue el curso ilegítimo).

“Lo que se ve es que a través de la presión unos logran evadir la justicia y el que quiere cumplir el marco normativo tiene que ser relegado solamente por el hecho de querer hacer bien las cosas (...) los movimientos sociales están tan empoderados en la actualidad que el hecho de que no les guste una cosa significa que no se haga; esto es muy recurrente en los municipios y en la propia Gobernación de Chuquisaca con la asignación de recursos, proyectos y otro tipo de asignaciones. Nos falta institucionalidad en distintos estamentos del Estado” (Armin Cortés, Experto en Conflictos y Director de Transparencia en la Gobernación de Chuquisaca: 2014).

“Uno de los problemas que hemos detectado al atender los conflictos, es que los convenios incumplidos normalmente hacen crisis en el conflicto, porque nos hemos olvidado, porque la MAE tenía tareas más apremiantes, hay varios motivos por los cuales no los atiendes a tiempo; entonces hacen crisis y vienen los bloqueos y otras cosas. Entonces, detectado el problema pasamos a encarar la solución con una herramienta de seguimiento de convenios (...) pero antes, el 90% de los conflictos se debía a que no habían cumplido lo acordado” (Ernesto Loza, coordinador de Movimientos Sociales en la Administradora Boliviana de Carreteras – ABC: 2014).

## 4.2. Gestión táctica de la conflictividad

La gestión táctica de la conflictividad implica el abordaje de cuatro dimensiones diferentes —prevención, resolución, postconflicto y diálogo productivo—, donde se planteará desarrollar (ajustes e incorporaciones) una plataforma conjunta de iniciativas.

- a) **Prevención de conflictos:** No se pueden prevenir si la *configuración de problemas* a nivel institucional se constituye sobre la visibilidad o manifestación del conflicto, no de su latencia; por tanto, si el conflicto es malestar contencioso, sólo se percibe el malestar una vez que se transforma en contencioso, privilegiándose las actuaciones *ex post* (con costos adicionales y colaterales) y no las intervenciones *ex ante*, vale decir, cuando se encuentra en estado latente y *antes* de que se produzca la escalada de tensión con probables derivaciones de actos de violencia (con costos represivos, sobrecarga para la institución policial y probables muertos como heridos); y tampoco se puede prevenir si la intervención

preventiva está estructurada por la *paradoja del afrontamiento* (ceder ante el conflicto manifiesto, no ante el conflicto latente, así implique costos adicionales) y no por la lucidez y el calibramiento del malestar. De donde existe lo que se ve y se actúa sobre lo que se ve.

El objetivo es cambiar este enfoque y los hábitos institucionales, de manera que se privilegie el trabajo anticipatorio sobre el malestar sectorial, apuntalando mejoras incrementales de bienestar<sup>38</sup>. Esto implica dejar de lado los *abordajes tecnocráticos* del conflicto, estrictamente enfocados en el tratamiento y la generación de un acuerdo a partir de un pliego petitorio, así como salir del pensamiento que, habiendo acordado sobre el pliego, se resuelve el conflicto, no captando debidamente que en una sociedad que viene de una situación prolongada y estructural de descenso sistémico, *ningún pliego petitorio sectorial agota su plataforma de necesidades*; por tanto, se requiere de una nueva mentalidad y sensibilidad para percibir las plataformas de necesidades de los distintos sectores sociales, de donde resulta urgente construir agendas de trabajo y redes interinstitucionales para encarar esas plataformas de necesidades. Esto es trabajar sobre el fondo —el “epicentro” del malestar, sus causas constitutivas— y no sobre sus síntomas —el episodio, sus efectos manifiestos—.

### INICIATIVA SUGERIDA

La creación de un **Observatorio del Malestar/Bienestar Social**, que permita: 1) correlacionar la conflictividad con indicadores sociales, económicos, políticos e institucionales, para generar una cartografía aterrizada de la distribución (y constitución) de malestar/bienestar sociales; y 2) monitorear las estructuras factoriales de la constelación de actores sociales, para orientar, generar y evaluar políticas públicas (en términos metafóricos: la estructura factorial de un sector social se asemeja al teclado de un piano, pues está constituido por distintas teclas o factores —ingresos, oportunidades, expectativas—, donde unas pueden tomar el color blanco —positivo—, mientras otras asumen un color negro —negativo).

- b) **Resolución de conflictos:** En el caso boliviano por resolución se puede entender desde desactivar un conflicto porque hubo una *cooptación* de los dirigentes, pasando por el hecho de haber logrado un acta firmada después de varias horas de negociación, o el “*contractualismo de polizón*”, donde el conflicto se desinfla temporalmente porque ambas partes saben que generaron un acuerdo<sup>39</sup>, que no se podrá cumplir pero en el que una de las partes, luego de un tiempo, volverá a reclamar, hasta la situación de “*negociación forzada*”, donde a punta de presión los sectores sociales acaban generando un acuerdo favorable, o la *crisis como método de resolución*: parecería que las partes en disputa *sólo* pueden determinar el grado de concesiones a partir de la medición de fuerzas, por

38 “Lo más barato es la prevención de conflictos” (Armin Cortés, 2014).

39 María del Pilar Quintanilla en su ensayo “Construcción de acuerdos justos y duraderos”, apunta una serie de condiciones que deberían lograr los acuerdos si desean ser sostenibles en el tiempo: basados en intereses no en posiciones; igualdad entre las partes, tomar en cuenta a todas las partes involucradas; información veraz, suficiente y oportuna; realismo y factibilidad; la construcción del acuerdo no destruya la relación; comprensible, clara e inequívoca; buena fe; y esté enmarcada en la consideración del bien común.

tanto, la confrontación condiciona sustantivamente la ecuación de la negociación<sup>40</sup>. En buena parte de los casos se está frente a una de las características más contraproducentes de la conflictividad: resolución en lo inmediato pero irresolución en el largo plazo. O sea, los conflictos se conjuran, pero la conflictividad prosigue, haciendo su labor de zapa, pues no encuentra su “resolución sustancial” (Figueroa Ibarra, 2008: 122).

Los problemas para que la conflictividad siga siendo un fenómeno *redundante*, son parte de un *constructo*, por lo menos, de cuatro patas: primera, falta de visión sistémica de los decisores políticos sobre la conflictividad y carencia de claves estratégicas analíticas y resolutivas (de forma tal, que no se vuelva a tropezar, por ejemplo, una y otra vez con el efecto perverso); segunda, herramientas y metodologías desfasadas respecto de la complejidad y la hondura de la conflictividad (como es el caso de los SAT, los manuales y enfoques de afrontamiento); tercera, los operadores del conflicto, sin formación adecuada y a veces carentes inclusive de experiencia, acaban invalidándose

### INICIATIVAS SUGERIDAS

1) Se requiere que los **Sistemas de Alerta Temprana** *evolucionen* de sistemas unidimensionales (centrados en la descripción, el análisis y el seguimiento) a Sistemas de Segunda Generación 2.0., es decir, inteligentes, especializados, proyectivos, pero sobre todo, que aporten con claves resolutivas a partir de la (meta) sistematización de los casos y la retroalimentación permanente; 2) se debe incorporar **protocolos institucionales**, donde esté consignada la ruta crítica que debe seguir la gestión del conflicto, básicamente: exploración, categorización, implicación y evaluación, de tal manera que logren *racionalidad*—es deseable obtener más y mayores bienes, y no menos—, *eficiencia*—lograr mayores rendimientos o, si se prefiere, más sobre lo que se valora, por menos insumos— y *economía*—optimizar el gasto de escasos recursos para conseguir rendimientos crecientes— de los recursos y acciones emprendidas, tanto intercambio como intracampo en el abordaje de un tipo de conflictos; 3) contar con **clínica y laboratorios** de resolución de conflictos que complementen y refuercen las acciones de afrontamiento realizadas por las autoridades, así como de los mediadores involucrados en la gestión de conflictos emblemáticos o prolongados; 4) recuperar y sistematizar los **Modos Idiosincráticos de Resolución de Conflictos** (MIRC), es decir, la pragmática que los bolivianos poseen para resolver los conflictos en clave y contexto nacionales, que podrían adicionalmente agregar valor a los manuales; 5) en lo referido a la **capacitación**, se requiere formación especializada y previamente enfocada, de tal manera que los cursos respondan a un proceso de diseño a demanda (urgencias y exigencias) y a una apropiación como ampliación (incorporar valor agregado) de modelos enfocados en dar salidas a situaciones de estancamiento crítico o punto muerto: modelo de “estancamiento perjudicial”, “catástrofe mutua inminente”, “atrapamiento” y “oportunidad tentadora”, para de esta forma sustentar una intervención estratégica: el diseño de su plan maestro más su forma operacional; y 6) en cuanto a **investigación** se requiere desarrollar estudios tipo *survey*, que sirvan puntualmente a responder operativamente a la toxicidad de los conflictos, las salidas del “punto muerto”, los encuadres de afrontamiento, la crisis como método de resolución y la altimetría de la solución.

<sup>40</sup> “El conflicto consiste en una prueba de potencialidad entre partidos antagónicos. El arreglo sólo es posible si cada uno de los contendientes tiene conciencia de su fuerza relativa. Sin embargo, tal conocimiento, frecuentemente, sólo se logra a través del conflicto, es decir cuando resultan inexistentes otros mecanismos para probar la fuerza respectiva de cada contendiente” (Giarraca, 2005:18).

como interlocutores ante los decisores políticos y cortando la línea de retroalimentación entre ambos, además, en muchos casos son carentes de elementos de negociación y formulación de estrategias de intervención (multinivel, multiactores y multicausal), decantando por este cúmulo de falencias por abordajes minimalistas: sin visión de conjunto y sentido de las prioridades; y la cuarta, las limitantes estructurales del campo conflictivo considerado, que redundan sobre la *altimetría de las soluciones*: en algunos casos pueden ser estructurales, permanentes y definitivas; pero en otros serán precarias, parciales y coyunturales, no pudiendo ser de otra manera mientras no se transformen las condiciones estructurales, por tanto, en estos casos, el margen de negociación por parte de los decisores y operadores institucionales obedece a unos constreñimientos congénitos (este es el caso, para citar uno, del impasse o irresolución estructural a mediano plazo entre cooperativistas y asalariados, por lo que cada conflicto busca redefinir la posición relativa de los actores respecto al gobierno y mejorar las asignaciones).

- c) **Postconflicto:** La cifra de 15.584 conflictos en 43 años (1970-2012), o 4.660 en el período 2006-2012, ¿permitirían pensar que en Bolivia se tiene *una* sociedad o bien que se trata de una sociedad pero *multidesgarrada* (sobre todo en sus formatos locales) y que la huella que deja la progresión interminable de conflictos es la destrucción de los formatos cotidianos de convivencia?, ¿donde las interacciones hostiles le van ganando terreno a las interacciones fraternales?, ¿constituyéndose en un envoltorio de crecientes interacciones económicas y decrecientes interacciones sociales?, ¿una sociedad en que a las brechas sociales se sobrepone los desgarramientos conflictivos? Si una sociedad es una “colectividad de colectividades”, la boliviana estaría por dejar de serlo, pues las colectividades, atravesadas por la huella perniciosa de los conflictos, cada vez lo son menos.

Por una parte, esto implica que a la par de abordar la gestión del conflicto, una vez que éste ha cesado, se ponga en marcha programas de rehabilitación postconflicto, que retejan el dañado tejido social por la huella que dejó el conflicto a su paso (que pasa desde enhebrar lo cultural hasta restituir los eventos deportivos); y por otra, tomar en cuenta que los acuerdos sobre los pliegos petitorios se construyen con mayor prontitud que el tiempo que lleva retejer el lesionado tejido social.

Lo fundamental: si se quiere ser una “colectividad de colectividades”, se tiene que alentar una nueva sensibilidad respecto del paso del conflicto por los ámbitos locales y volcar esfuerzos interinstitucionales para lograr el re-ensamblaje de colectividades paulatinamente disociadas; pues si bien el conflicto puede ser conceptualizado como “una forma de socialización y de las más intensas (...) representa el esfuerzo del organismo por librarse de sus desajustes y dolores” —como plantea Georg Simmel en *El conflicto: sociología del antagonismo*—, puede en algunos casos, recalificar interacciones que estaban pautadas por la discriminación, por tanto apuntalar la producción de una unidad renovada; en otros casos, cohesiona a *las* partes, pero no genera cohesión *entre* las partes, sobre todo cuando ambos actores están obligados a convivir en un mismo espacio territorial.

### INICIATIVA SUGERIDA

Trabajar en el retejido social, es decir, recomponer las relaciones sociales y, en lo posible, agregarles valor, donde la solidaridad y la responsabilidad paulatinamente van ganando terreno a la desconfianza, la incomunicación y la descalificación, o si se quiere, elevar las relaciones comunitarias a partir de generar focos de encuentro.

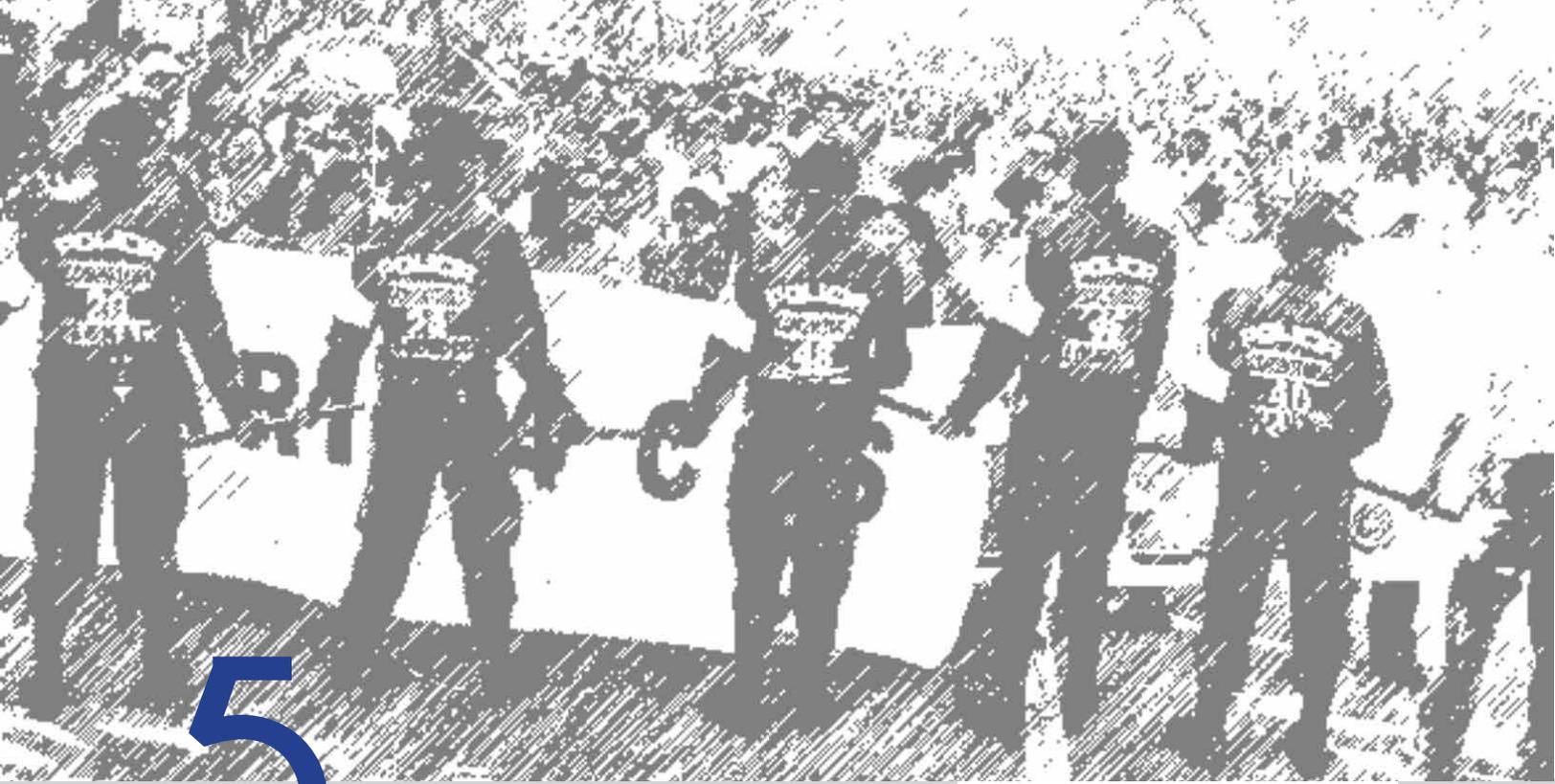
- d) **Diálogo productivo:** Juega en contra del diálogo, por una parte la cultura sindical, que privilegia la acción directa sobre la acción comunicativa, pues las bases evalúan a sus dirigentes no en función de los diálogos y negociaciones sostenidos, sino de los conflictos sostenidos (de lo contrario, son tildados de “vendidos y traidores”). Por otra, también juega en contra el hecho que, si bien los bolivianos consideran el diálogo como la mejor manera de resolver los conflictos, en los hechos optan por el conflicto cuando quieren alcanzar un resultado tangible. Por tanto, el diálogo está invalidado desde abajo (como práctica por varios sector sociales) y desde arriba (como generador de resultados por parte de las instituciones del Estado).

Sin embargo, a trancas y barrancas, el diálogo se va abriendo paso progresivamente (caso OIT con los diálogos bi y tripartitos que buscan generar consensos entre trabajadores, empresarios y gobierno; también la Unión Europea a través de GIZ, IDEA y UNIR promovieron mesas de diálogo social entre algunas reparticiones del Estado y algunos sectores sociales), aunque es necesario instalar de manera permanente mesas de diálogo sectoriales en el marco y las competencias de los distintos ministerios, de tal forma que exista una permanente retroalimentación entre la institucionalidad y los distintos sectores sociales, que funcione preventivamente respecto de la acumulación del malestar social<sup>41</sup>. La situación dialógica, estructurada de manera permanente, tiene la capacidad de revertir la lógica de la confrontación.

#### INICIATIVA SUGERIDA

*Institucionalizar el diálogo*, asegurando incentivos, procesos y principios que los hagan productivos, de tal manera que se conviertan en una fuerza auto-catalítica, que se refuerce y constituya en un proceso virtuoso (la concreción de acuerdos crea las condiciones para nuevos acuerdos en un lógica progresiva), desterrando el proceso perverso de presión-reacción-presión-negociación.

<sup>41</sup> Crispín Mamani, responsable del Área de Monitoreo y Análisis de Conflictos (AMAC) del Ministerio de Trabajo: “Está el reto de que el diálogo pueda institucionalizarse —esa es una palabra mayor— en el diálogo social, es decir, en el tripartismo y eso implicaría contar con una institución que trabaje la política salarial, que no se ejerza bajo presión el tema de las demandas salariales, porque una gran parte de los conflictos son demandas salariales e incumplimiento de los derechos laborales” (2014).



5

POLÍTICAS  
PÚBLICAS Y  
CONFLICTIVIDAD



## RESUMEN del

### APARTADO

Una **falla estructural** del Estado boliviano: frente a la demanda social no se generan políticas públicas y si se generan, las soluciones parciales frente a esas demandas inclusive acaban por debilitarlas o revertirlas. El panorama entonces resulta desalentador, pues es propicio para la improvisación permanente, la reacción como rutina organizacional y el primado de lo urgente sobre lo importante. En una palabra: **desinstitucionalización**. Los horizontes gubernamentales se desdibujan en su diseño y acaba imponiéndose la estrechez de mira de una mirada de sectores sociales que viven bajo el imperio de su ombligo y sus intereses parciales, y no bajo la orientación social del bien común. En el campo de las políticas públicas hay mucho por hacer para coadyuvar en la reversión de la conflictividad: una y central, la generación de empleos de calidad. Otra y complementaria: elevar la calidad del funcionario público (infinidad de conflictos tienen estrecha relación con la eficaz manera que tienen de desentenderse de la resolución de los problemas y su apego táctico a la letra chica de la normativa en detrimento de la resolución efectiva de los conflictos). Lo suyo es salir del paso, así acaben generando traspiés por todos lados. También se requiere una política pública orientada a la **resolución de conflictos**, pues si la conflictividad nacional es honda y prolongada, requiere en consecuencia de una política congruente. No se puede revertir una pradera (hoy parcialmente) seca ni evitar su inflamación contando sólo con baldes de agua y algunos bomberos.



“Las políticas públicas pueden entenderse como la puesta en práctica del pacto entre Estado y sociedad. Deben concebirse como el rol del Estado que organiza de manera eficiente sus acciones para conseguir que éstas BENEFICIEN A LA SOCIEDAD”.

**Carlos Mesa Gisbert**

*Breve historia de las políticas públicas en Bolivia*

La relación entre políticas públicas (Pp) y conflictividad es intrincada (y poco o nada estudiada en el país). Para entenderla a cabalidad se va a partir de la definición de Pp; de hacer uso de un clarificador modelo teórico sobre Pp, que, una vez expuesto, permitirá dilucidar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas tanto en el período neoliberal como en el actual período plurinacional en lo que respecta a las políticas sociales; así como apreciar y evaluar la particular relación que sostiene el gobierno del MAS con las Pp: implementaciones parciales, carencias sentidas, debilitamientos dilatados y la búsqueda de soluciones urgentes (al calor del conflicto) que desdibujan las Pp, porque se “planifica en la acción o se actúa aprendiendo”<sup>42</sup>.

En cuanto a las Pp, lo primero que se podría decir al respecto es que se tratan del cordón umbilical que une a la sociedad con el Estado, y lo segundo, las Pp son *instrumentos configuradores sistémicos*, es decir, definen los grandes ámbitos problemáticos del Estado y orientan sus intervenciones (presupuestos, capacidades administrativas, planificación), cobrando en la actualidad una importancia mayor la tutela del bienestar de los ciudadanos (asumida como derecho), lo que implica una intervención financiera del Estado cada vez más acentuada, fundamentalmente en la redistribución del ingreso.

“Se puede definir la ‘acción pública’ [o políticas públicas] como lo que hacen o dejan de hacer deliberadamente en el espacio público las diversas autoridades y entidades públi-

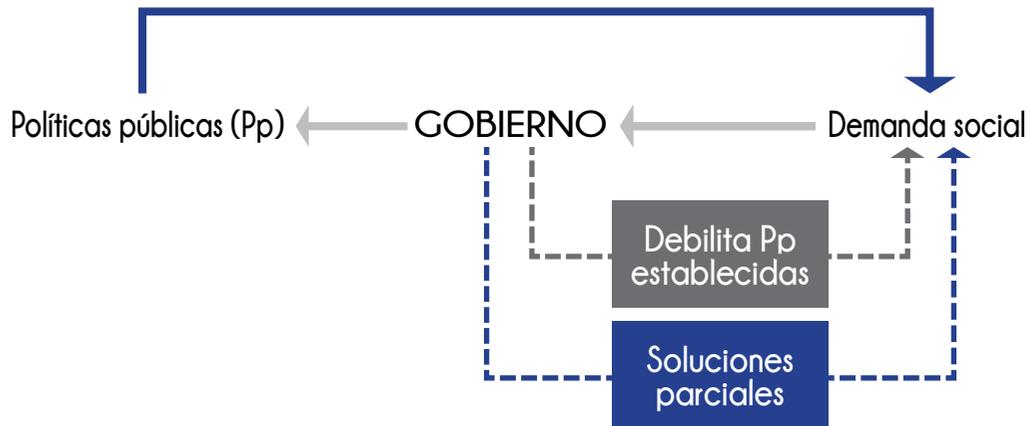
---

42 Entrevista a Elías Clavijo, asesor estratégico del Gobierno Municipal de Santa Cruz (2014).

cas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección con el objeto de alcanzar fines concebidos colectivamente (...) los gobiernos no pueden atender todas las demandas de la sociedad, ni tampoco pueden atender todas estas demandas con la misma atención e intensidad (...) la política pública es deliberada, es producto de un acto de voluntad política (...) las acciones deben ser congruentes con los fines buscados y deben ser consistentes con los valores aceptados por la sociedad (...) la política pública es colectiva, pues la ejecutan de manera coordinada muchas entidades tanto gubernamentales como de la sociedad. Es compleja, dado que es un conjunto de acciones para resolver un problema. Tiene una intención, producto de una finalidad que busca lograr un resultado, es decir cambiar o transformar la realidad existente” (Mesa Gisbert, 2014: 9 y 10).

El modelo teórico plantea una relación procesual donde el gobierno atiende y recoge la demanda social (*input*), la procesa y la transforma en políticas públicas (*outputs*), que tienen la capacidad de responder a la demanda social original, logrando un equilibrio entre demanda social y oferta gubernamental. En este sentido, se podría señalar que el gobierno se retroalimenta *desde* la sociedad y ajusta sus acciones *hacia* la sociedad, logrando de esta manera su legitimidad y estabilidad (ver Gozzi, en Melucci, 2007: 541-551)<sup>43</sup>.

Gráfico N° 3. Modelo de relación entre políticas públicas y demanda social



¿Qué sucedió en el período neoliberal entre demanda social y políticas públicas? Se destacan tres aspectos: primero, el Estado al desnacionalizarse se descapitaliza (llamada “capitalización” en el primer gobierno de Sánchez de Lozada); segundo, se imposibilita y evidencia incapaz para equilibrar las demandas sociales con los recursos estatales (el PIB alcanzaba los 9.525 millones de dólares, el PIB per cápita los 960 dólares y en 2005 el crecimiento económico fue de -0,20 según el BM); y tercero, la demanda social espolea una

<sup>43</sup> Entrevista a Gustavo Pedraza, investigador cruceño: “La conflictividad nacional —eso siempre lo he dicho— es una evidencia de necesidades insatisfechas; por lo tanto, de demandas no atendidas desde el Estado, por ausencia de políticas públicas o por inefectividad de las políticas públicas. Podemos deducir de ello, que el Estado y su desempeño es determinante en los niveles de conflictividad” (2014).

conflictividad que pone en jaque mate a los gobiernos neoliberales y a los partidos tradicionales (la insatisfacción creciente deriva en conflictividad canalizada contra el gobierno de Banzer Suárez y luego contra el de Sánchez de Lozada, ocasionando la primera “presidencia fallida”). En otras palabras, si acaso la retroalimentación se efectivizó, no pudieron reajustar sus políticas y acciones gubernamentales por carencia de recursos y voluntad política<sup>44</sup>, y de ahí su deslegitimación, inestabilidad y finalmente crisis de gobernabilidad.

¿Qué sucede en el actual período plurinacional? Se destacan igualmente tres aspectos: primero, el gobierno del MAS al nacionalizar los hidrocarburos se recapitaliza (“nacionalización de los hidrocarburos”)<sup>45</sup>; segundo, viabiliza su gobierno al permitir reequilibrar las demandas sociales con los recursos estatales (el PIB sube a 30.381 millones de dólares, el PIB per cápita a 2.757 dólares, el crecimiento económico es de 4,5% y las reservas internacionales ascienden a 14.430 millones de dólares); y tercero, las expectativas sociales sobre la bonanza económica generan una conflictividad redistributiva que produce una cierta inestabilidad social pero no una crisis de gobernabilidad (la conflictividad fragmentada no coaguló como una canalizada).

Lo axial: antes del Presidente Morales Bolivia contaba con un 62,4% de pobres y un 35% de indigentes, y el índice GINI marcó un 0,61 (BM, 2004/2005); mientras que actualmente la pobreza rebajó al 45% y la extrema pobreza al 21% (Mesa, 2014: 179), mientras el índice GINI registra un 0,47; en 2005 la diferencia de ingresos del 10% más rico era de 128 veces superior sobre el 10% más pobre, mientras que en 2012 esta diferencia se redujo a 46 veces. Es decir, los gobiernos pasados fueron inefectivos e ineficientes al tratar la demanda social, sus políticas públicas en el área socioeconómica no lograron reducir ni la pobreza ni la desigualdad, más bien las acrecentaron, sobre todo en el período 2000-2005; mientras que el actual gobierno logró reducir la pobreza (sobre todo, la extrema pobreza) y la desigualdad. Esto se traduce en una **legitimidad de rendimiento**: el Presidente Morales en estos nueve años de *desempeño gubernamental* se mantuvo igual o por encima del mejor resultado electoral que alcanzó la UDP en el actual ciclo democrático antes del MAS: 38,74% en la votación de 1982.

“Todo ello no son solamente indicadores de un buen manejo macroeconómico de los Chuquiago Boys sino que los mismos se traducen en política pública, siendo la inversión pública en 2013 de US\$ 3.781 millones (frente a los US\$ 629 millones de 2005) que se reparten prácticamente a partes iguales entre inversión en políticas sociales, infraestructuras y desarrollo productivo.

<sup>44</sup> Es el caso de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). El mandato principal consistía en la regulación del derecho agrario, la verificación de las tierras y fortalecer los derechos colectivos de los pueblos indígenas a través de la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) —una segunda marcha indígena (1996) presionó para que se incluyera en la ley—. *Al cabo de 10 años el proceso apenas había titulado un 10%*. No funcionó o la falta de voluntad política no permitió que funcione (Cfr. Urioste, 2007).

<sup>45</sup> Rafael Puente señala acertadamente que “se puede afirmar que esta es la medida más importante del actual Gobierno, y que gracias a ella la economía (expresada, por ejemplo, en las reservas fiscales, pero no sólo en ellas) alcanza niveles nunca vistos en nuestra historia. Ciertamente que también juegan un papel muy importante los precios crecientes del gas, pero no lo jugarían sin la mencionada medida, y por tanto sin la ‘guerra del gas’, cuyos frutos se puede afirmar que estamos saboreando en estos años” (Puente, 2013: 137).

Otros dos logros del modelo económico han sido el incremento del salario mínimo de los 440 bolivianos (aproximadamente US\$ 63) en 2005 a los 1.200 bolivianos (US\$ 173) en 2013; a la vez que la tasa de desempleo urbano caía del 8,1% de 2005 al 3,2% de 2012, la menor tasa de todos los países de América Latina.

Esta reducción de la pobreza y la desigualdad viene dada principalmente por los US\$ 1.084 millones que se invierten actualmente cada año en políticas sociales, sobre todo mediante la transferencia condicionada en efectivo, los famosos bonos, que alcanzan al 36,6% de la población boliviana, más de 4 millones de personas” (Arkonada, 2014: 3 y 4).

En otras palabras: si la pobreza y la desigualdad son la variable calórica del sistema, es decir, la insatisfacción que nutre de energía la protesta social, entonces la política redistributiva viabilizada de manera central por el gobierno del MAS, logra paulatinamente aminorar su energía y convertirla en gratificación y lealtad política. Estas son las buenas noticias para la relación entre demanda social y la política pública de reducción de la pobreza (y la desigualdad) del gobierno de Evo Morales.

Las malas noticias, sin embargo, corren en seis direcciones distintas para las políticas públicas de la actual gestión gubernamental:

- 1) Una Pp definida como central por el gobierno de Evo Morales y que constituye uno de los pilares de su ideología, como es la *nacionalización*, no logra cristalizar de manera integral en el ámbito de la minería, de donde se presenta la tensión permanente o la connivencia irresuelta entre asalariados/cooperativistas (este foco de tensión irrumpió en el conflicto de Huanuni y luego en Colquiri)<sup>46</sup>. Esto hace difícil implementar Pp integrales, pues en el caso de la conflictividad minera, el gobierno la encara desde una lógica borrosa, es decir, obedece y se balancea entre orientaciones distintas: por una parte, su lineamiento político pro-nacionalización (en el que se amparan y desde el que exigen su ampliación los asalariados, por ejemplo, en Colquiri plantean la nacionalización completa de la mina y que los cooperativistas entren a formar parte de la empresa); por otra, su *realpolitik* les lleva a considerar el peso demográfico (y electoral) de los cooperativistas, así como su capacidad de generar empleo masivo; y finalmente, su razón de Estado que les permite considerar el aporte impositivo de las empresas privadas, fundamentalmente de las transnacionales (San Cristóbal, Santa Lucía, Sinchi Wayra, Manquiri y otras). Aunque su clave estratégica es tratar de mantener un equilibrio entre los actores relevantes, o sea, mantener la homeostasis del sector minero sin que ninguno de los actores anule a los otros, intenta más bien conseguir que entre todos ellos prime una connivencia pacífica dentro de una economía plural constitucionalizada. “En suma, se puede concluir que la relación del gobierno con el sector minero, *presenta vaivenes y ambigüedades*. Si bien el gobierno de

<sup>46</sup> Marcelo Mercado, responsable del Área de Conflicto del INRA en Oruro: “El Estado también actúa en una lógica política, algunos conflictos no hay que tocarlos, porque tocamos a un actor político importante, porque tenemos miedo a ciertas represalias de estas mismas organizaciones sociales. El Estado tiene temor a enfrentarse a sus mismos aliados políticos en muchos de los casos” (2014).

Evo Morales, parte de la premisa de conceder las demandas de los distintos sectores (sic), encuentra contradicciones con sus lineamientos políticos o con otros intereses confrontados” (Zegada, Tórrez, Cámara, 2008: 154 [subrayado propio]).

- 2) Otra política pública definida como central por el gobierno de Evo Morales y que constituye otro de los pilares de su ideología, como es el *cuidado y preservación de la Madre Tierra*, entró en colisión con su política desarrollista y extractivista de los recursos naturales (esta divergencia se hizo manifiesta en el conflicto del TIPNIS y lo será cada vez más con las explotaciones mineras y los impactos ambientales derivados de aquéllas). Sin embargo, vale la pena hacer una aclaración: indígena no se debe asociar automáticamente con cuidado de la naturaleza, pues como señala Elvira Salinas en *Conflictos ambientales en áreas protegidas de Bolivia*, “gran parte de los conflictos ambientales en Bolivia no se produjeron por la acción de los actores sociales en defensa de su medio ambiente, sino que estuvieron asociados a confrontaciones entre sectores sociales por la tenencia de la tierra y el acceso y el uso de los recursos naturales (...) que a su vez tienen fuertes repercusiones en diferentes ámbitos del desarrollo y que pueden afectar la calidad de vida de la población” (2007: 14 y 16). O como señalan Mirna Liz Inturias y Miguel Ángel Aragón en su estudio sobre *Conflictos socio-ambientales provocados por empresas petroleras en territorios indígenas*, los pueblos indígenas de tierras bajas se caracterizan porque su “lógica recolectora se vuelca a las petroleras, ellas son ahora el monte que da frutos para que ellos cosechen” (2005: 157).

Esto no significa como contrapartida que las empresas mineras o petroleras, representantes de grandes capitales transnacionales, cuyas concesiones en muchos casos se sobreponen a territorios indígenas denominados Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y que ocasionan una buena parte de los conflictos socio-ambientales, sean quienes preserven la naturaleza, más bien provocan una depredación de los recursos naturales, una degradación del ecosistema y un impacto negativo sobre la calidad de vida de las poblaciones indígenas (Cfr. Inturias y Aragón, 2005).

- 3) Dos carencias o vacíos en términos de Pp y que generan conflictividad: a) la ausencia de una Pp del funcionario público, que genera, entre otras cosas, un potencial de los conflictos por su falta de capacidad para su resolución (en el corto, mediano y largo plazo, pues son personas sin currículo para el cargo), si bien por otra parte, se convierte en una manera de contentar a los movimientos sociales al permitir el ingreso a esferas del Estado de sus representantes (ganando una relativa estabilidad sectorial)<sup>47</sup>; y b) una ausencia de una Pp en la prevención y gestión del conflicto, de donde se tiene una multiplicidad de polos decisionales carentes de un centro unificador capaz de captar y regular estratégica y tácticamente dicha complejidad en su conjunto.

---

<sup>47</sup> Marina Vargas, experta en Resolución de Conflictos de El Alto: “Producto de estas presiones el municipio hace acuerdos con la dirigencia; entonces dice: ‘Hermano te doy tres puestos, cuatro puestos, aquí o allá’. Y resulta que dan cuatro puestos para desinflar el conflicto y se complica la institucionalidad porque son puestos con gente que no tiene ni idea de cuál es el accionamiento del municipio, entonces se convierten en otro factor de conflicto. Se trata realmente de un círculo perverso” (2014).

“Hay una separación entre la autoridad, que puede tener una visión, y el trabajo técnico, por eso es importante que el nivel de delegación esté muy bien diseñado. ¿Por qué? ¿Qué debe tener un ministerio? Aparato, la gente capacitada que te puede resolver el conflicto en términos técnicos; pero también el que dirige tiene que tener la *capacidad de nuclear todo lo que hace el aparato*, es decir, si sólo mandas en una hoja de ruta fría o mandas el convenio, puede ser que el aparato no entienda o todo ese sistema de organización hacia dónde tiene que ir; entonces sí tienes que tener un aparato que te pueda dar éxito en lo que es la gestión, pero *la dirección tiene que saber nuclear lo que hace el aparato*, es decir, el nivel de deliberación explicar lo que se quiere, explicar lo que se busca, explicar por dónde van las soluciones para que te hagan el trabajo técnicamente y te puedan armar escenarios pero sin que pierdan de vista la gente que está en los puestos de dirección” (Rubén Zabaleta, viceministro del Ministerio de Trabajo: 2014 [subrayado propio]).

- 4) Existe otra ausencia sentida: la ausencia de una Pp de generación de empleo de calidad (digno y sostenible), que resulta en un incremento del sector informal, de donde “la informalidad en el área rural era en 2007 del 83% y en el área urbana en 2007 superaba el 70%” (Mesa, 2014: 181)<sup>48</sup>. Bolivia está asistiendo a un notable incremento del ingreso, basta decir que el PIB per cápita se elevó de 960 dólares en el período neoliberal a 2.757 dólares actualmente, lo que funciona como un amortiguador de la conflictividad, aunque si bien sigue siendo una causa estructural latente de la misma. La razón de por qué la falta de empleo formal no hubiera nucleado entorno a sí un movimiento social (como sucedió con los sin tierra, sin techo, y no de la misma manera con los “sin empleo de calidad”), probablemente se deba a la cultura de la pobreza y el sentido de la temporalidad: para un pobre, mucho más para uno extremadamente pobre, la vivencia del tiempo es *presentista*, es decir, casi está restringido al día de hoy (comer, vestir y dormir); por tanto, si percibe un incremento en sus ingresos que le permite satisfacer sus necesidades más urgentes, crece su nivel de satisfacción y, en consecuencia, desalienta su sentido de movilización. Esto se corrobora por uno de los descubrimientos de la Economía de la Felicidad: la felicidad individual se incrementa a medida que se pasa de la pobreza a la riqueza o que se alcanza satisfacer las necesidades básicas (como aquellas vinculadas a la fisiología o la seguridad), aunque una vez que se lo logra, la felicidad no necesariamente aumenta con la riqueza y puede sobrevenir el malestar (Conway, 2012: 202-205).
- 5) El debilitamiento de la Pp de descentralización municipal, que tuvo un largo proceso de apuntalamiento, se fue dejando de lado en su institucionalización y fortalecimiento, así como también la Pp de autonomías (no culminan su proceso con la redacción

<sup>48</sup> Marina Vargas, experta en Resolución de Conflictos de El Alto: “Hay un fenómeno muy particular en la ciudad de El Alto: grandes sectores empobrecidos que se organizan en diferentes asociaciones para diferentes rubros, pero casi siempre son las mismas personas las que van a esas diferentes asociaciones y es este tema que, por ejemplo en un lugar venden naranjas, hay demasiada competitividad, entonces van a vender ropa usada o van a vender polleras y entonces viene el conflicto de las asociaciones contra estas personas individuales que salen a vender y el tema es que el municipio intenta actuar de bombero, pero surge ese tipo de conflictividad por la economía informal que es muy elevada en El Alto; entonces hay una confrontación entre las personas por las necesidades básicas para satisfacer. Este es el tema de fondo” (2014).

de las cartas orgánicas), incrementándose más bien la política de centralización estatal, que derivaron especialmente en el caso de Santa Cruz en casos de pugnas políticas por la cabeza del municipio en La Guardia, Buenavista, Yapacaní, Guarnes y otros<sup>49</sup>.

- 6) La constante presión social y las “soluciones para salir del paso” que se generan desde distintas instancias de gobierno, provocan, sobre todo, que el gobierno se quede a medio camino en la implementación de las Pp, es decir, *no* se apuntalan, profundizan y refuerzan las Pp; sino que se recurre a “soluciones” coyunturales, contingentes y desarticuladas, que priorizan los equilibrios sectoriales sobre la continuidad y estabilidad de las Pp<sup>50</sup>. Esto sucedió con dos conflictos recientes: en el caso de los suboficiales del Ejército, se encontró una salida, aunque se evitó tratar el tema dentro de otra Pp central para el gobierno como es la *descolonización*; pero también ocurrió con la Asociación Departamental de Coca de La Paz (ADEPCOCA), que logró que se incremente de seis a ocho “taques” (50 libras de hoja) el cupo personal para la venta de la hoja de coca, para así evitar la movilización de 10.000 productores en la ciudad de La Paz, además de bloqueo de caminos de manera indefinida (Página Siete, 24/7/2014); pero también cabe recordar que la acción social ha sido generadora de Pp, desde el Comité Cívico Pro Santa Cruz que logró obtener la regalía de 11% sobre el valor de producción de los hidrocarburos de la región (Laserna, 2006: 12), hasta el movimiento indígena-originario que logró transformar la demanda de inclusión en una Pp de descolonización y no discriminación.

En síntesis, a partir del gobierno del MAS se ve el avance de un Estado redistributivo, que va cubriendo marcadamente la demanda social, sea a través de políticas públicas o soluciones parciales enmarcadas en el “Vivir Bien”, pero que sigue acompañado todavía por un Estado anómico, con carencias, debilidades y sub-regulaciones, susceptible de ser sesgado o doblegado en sus definiciones, irritable e irritante, urgido por generar equilibrios sectoriales y preservar una relativa estabilidad social, una búsqueda de orden emanada en parte de la nueva Constitución Plurinacional y en otra parte, de la necesidad natural de todo gobierno de estabilizar la sociedad, y un anti-orden que lo socava y erosiona sin tregua ni pausa, tanto desde dentro como desde fuera del propio Estado.

49 Hugo Siles, internacionalista y politólogo cruceño: “En Santa Cruz departamento, la conflictividad principalmente se ha llevado adelante sobre la base de la Ley Marco de Autonomías y el modelo autonómico que ya existe en la Constitución, y que ha generado un cambio necesariamente en los niveles competenciales tanto de las gobernaciones como de los municipios. La Ley Marco de Autonomías provocó que en la segunda mitad de 2010, en muchos de los municipios y en la propia gobernación, se instalaran procesos de suspensión temporal de autoridades sobre la base de supuestos hechos de corrupción pública, que se generaron en espacios de contraposición principalmente entre el partido oficialista y los partidos de oposición; eso generó y originó una alta conflictividad pero principalmente en el plano político institucional, que propició en muchos municipios un clima de ingobernabilidad y de caos, provocando una deficiencia en los procesos de gestión pública” (2014).

50 Álvaro Hurtado, responsable en Estrategias de Comunicación y Movimientos Sociales en la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC): “En el caso de los transportistas existe una relación de quién tira más fuerte, no hay peticiones claras, por lo tanto tampoco hay ofertas claras; por ejemplo, queremos mejor señalización en un determinado sector, el resultado será que hay mejores señalizaciones o se incrementa la señalización en un determinado lugar. O lo que pasa hacia el lado de Santa Cruz, los choferes reclaman por los ‘baches’, entonces se contrataron a empresas que realicen el ‘bacheo’; entonces hay una satisfacción de las demandas de los choferes pero son muy coyunturales y son aliadas a procesos más grandes como elecciones (...) los resultados con estos sectores dependen de quién presione más, cuánta relación tenga ese grupo sindical con poderes mayores” (2014).



## Bibliografía

- ACOSTA, Alberto 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Swissaid/Abya Yala/CEP.
- ALLURRALDE, Juan Carlos et ál. 2009. *Conflictos y potencialidades de los recursos naturales en Bolivia. Agua, tierra, minería y bosques*. La Paz: PNUD.
- ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sydney, et ál. 1992. “La cultura política”, en: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel.
- ARGIRAKIS, Helena 2013. “La conflictividad como epistemología y pedagogía del poder”, en: *Turbulencias*, Nº 1, La Paz: CDC.
- ARKONADA, Katu 2014. “La otra batalla de octubre”, en : *Le Monde Diplomatique*. La Paz: Edición boliviana, Nº 71 (julio de 2014).
- ARON, Raymond 1971. *La lucha de clases*. Barcelona: Seix Barral.
- BALANDIER, Georges 1996. *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- BANCO MUNDIAL 2004/2005. *Bolivia: estrategia de asistencia al país*. La Paz: Banco Mundial.
- BOBBIO, Norberto 1983. *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.
- BODEI, Remo 1995. *Geometría de las pasiones. Miedo, esperanza y felicidad: Filosofía y uso político*. México: FCE.
- BUCHRUCKER, Cristian y DAWBARN, Susana, et ál. 2001. *El mundo contemporáneo: historia y problemas*. Barcelona: Editorial Biblos/Crítica.
- BURTON, John. “La resolución del conflicto como sistema político”. <http://icar.gmu.edu>
- COHEN, Bruce J. 1980. *Teoría y problemas de introducción a la sociología*. Bogotá: McGraw-Hill Latinoamericana.
- CONWAY, Edmund 2012. *50 cosas que hay que saber sobre economía*. Argentina: Ariel.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL 1999. *Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz: PNUD/BID/CNE.
- COSER, Lewis 1968. *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*. México: FCE.
- COSER, Lewis 1970. *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- CRABTREE, John 2005. *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB/Fundación UNIR Bolivia.

- DAHRENDORF, Ralf 1994. *Ley y orden*. Madrid: Cuadernos Cívitas.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2014. *El arte de manejar conflictos. Protocolo de gestión de conflictos sociales y análisis de casos*. La Paz: Defensoría del Pueblo/Embajada Británica.
- DURAND, Francisco 2006. *La mano invisible en el Estado – Efectos del neoliberalismo en el empresariado y la política*. Lima: DESCO-FES.
- ENTELMAN, Remo F. 2005. *Teoría de conflictos*. Barcelona: Gedisa.
- FIGUEROA IBARRA, Carlos 2008. “Protesta popular y procesos políticos en la América Latina actual”, en: LÓPEZ MAYA, Margarita; IÑIGO CARRERA, Nicolás y CALVEIRO, Pilar. *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- FISHER, Roger, URY, William y PATTON, Bruce 1993. *Sí... ¿de acuerdo! Cómo negociar sin ceder*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
- FREUND, Julien 1995. *Sociología del conflicto*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES) 2009. *Conflictos. Una mirada hacia el futuro*. La Paz: FES/FBDM/NIMD.
- FUNDACIÓN UNIR Bolivia 2006. Encuentro Nacional: “Diversidad cultural hoy”. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.
- FUNDACIÓN UNIR 2012. “Análisis del conflicto de límites Coroma/Quillacas. Aportes para la transformación constructiva”, en: *Cuadernos de Investigación sobre la Conflictividad*. Año 2. Número 2. La Paz: Fundación UNIR.
- GARCÍA LINERA, Álvaro; CHÁVEZ LEÓN, Marxa y COSTAS MONJE, Patricia 2004. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: DIAKONÍA/Oxfam.
- GERTH, H. y WRIGHT MILLS, W. 1978. *Estructura y carácter social*. México: Paidós.
- GIARRACA, Norma 2005. “El conflicto en la teoría social, conflictividad social y nuevos pensamientos políticos en América Latina”, en: *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales (Experiencias de Bolivia y Argentina)*, Carlos Vacaflores R. (coordinador). La Paz: Plural Editores/CESU/JAINA/GER/IDRC.
- GIDDENS, Anthony 1994. *Sociología*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- GIULIANI, Rodolfo 2002. *Liderazgo*. Barcelona: Aguilar.
- GIZ 2008. *Serie de análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz*. La Paz: GTZ.
- GIZ 2010. *Manual Gerencial del Sistema de Gestión de Conflictos Sociales*. La Paz: GTZ.
- GOZZI, Gustavo 2007. “Estado contemporáneo”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.
- GUDYNAS, Eduardo 2009. “El buen vivir más allá del extractivismo”, en: Alberto Acosta, *La maldición de la abundancia*. Quito: 2009.
- HARRISON, Lawrence E. 1989. *El subdesarrollo está en la mente. El caso latinoamericano*. México: Limusa.
- INTURIAS, Mirna Liz y ARAGÓN, Miguel Ángel 2005. “Conflictos socio-ambientales provocados por las empresas petroleras en territorios indígenas: La experiencia de Bolivia. Estudio de caso: Pueblo Weenhayek”, en: *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales (Experiencias de Bolivia y Argentina)*, Carlos Vacaflores R. (coordinador). La Paz: Plural Editores/CESU/JAINA/GER/IDRC.
- JAVALOY, Federico et ál. 2001. *Comportamiento colectivo y movimientos sociales*. España: Prentice Hall.

- JIMÉNEZ, Edgar, en: MIKLOS, Tomás (coordinador) 2000. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. México: Siglo XXI.
- KRIESBERG, Louis 1975. *Sociología de los conflictos sociales*. México: Trillas.
- LANZA, Gregorio (editor) 2009. *Estado, sociedad y conflicto. Radiografía institucional, región central: La Paz, Oruro, Cochabamba*. La Paz: PNUD/UNIR/COSUDE.
- LASERNA, Roberto et ál. 2006. *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.
- LASERNA, Roberto y VILLARROEL, Miguel 2008. *38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por períodos gubernamentales*. La Paz: CERES/COSUDE/UCB/Instituto para la Democracia.
- LASERNA, Roberto et ál. 2013. *43 años de conflictos sociales en Bolivia. Enero de 1970 – Diciembre de 2012*. La Paz: CERES.
- LEAÑO ROMÁN, Eduardo 2014. *Tierra de fuego. El conflicto autonómico en Bolivia (2003-2010)*. La Paz: Fundación REI.
- MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz 1999. *Mediación y resolución de conflictos*. México: Paidós.
- MAYORGA, Fernando 2009. “Conflictos y acuerdos políticos 2006-2008”, en: *Conflictos. Una mirada hacia el futuro*. La Paz: FES-ILDIS/FBDM.
- MAYORGA, Fernando 2011. *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. Cochabamba: CESU-UMSS/Plural.
- MESA GISBERT, Carlos 2008. *Presidencia sitiada. Memorias de mi gobierno*. La Paz: Plural Editores.
- MESA GISBERT, Carlos 2014. *Breve historia de las políticas públicas en Bolivia*. La Paz: Gisbert Editorial.
- MINC, Alain 1995. *La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública*. Madrid: Temas de Hoy.
- MIRANDA, Boris 2012. *La mañana después de la guerra*. La Paz: El Cuervo/Nueva Crónica.
- MIRES, Fernando 2009. *La rebelión permanente*. México: Siglo XXI editores.
- MONASTERIOS PÉREZ, Karin 2004. “Reconstrucción de identidades narrativas a partir de octubre”, en: *Revista Nacional* N° 1 (septiembre). La Paz.
- MORENO, Daniel 2009. “La marcha nuestra de cada día: Normalización de la protesta en Bolivia”, en: *Cultura política en tiempos de cambio. Institucionalidad, conflicto y región en Bolivia*. Cochabamba: LAPOP/Ciudadanía.
- MORIN, Edgar 1995. *Sociología*. Madrid: Tecnos.
- ORTEGO, Jesús 2000. *Manual para el facilitador en resolución de conflictos*. La Paz: CERES/DIAKONÍA.
- OSPINA, William 1997. ¿Dónde está la franja amarilla? Colombia: Grupo Editorial Norma.
- PEÑA CLAROS, Claudia y JORDÁN BAZÁN, Nelson 2006. *Ser cruceño en octubre*. La Paz: Casa Común/PIEB/Museo de Historia de la UAGRM.
- PERES, José Antonio, BALDERRAMA, Carlos y VADILLO, Alcides 2008. *Análisis de las políticas, conflictos y relaciones de poder sobre la tenencia de la tierra en Bolivia*. La Paz: ASDI.
- PNUD-PAPEP 2012. *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PRZEWORSKI, Adam 2010. *Nuestra democracia*. México: PNUD/OEA.
- PUENTE, Rafael 2013. “Diez años después de la ‘guerra del gas’. La guerra misma”, en: *De regreso a octubre. La “guerra del gas” diez años después*. La Paz: Página Siete/FES/Solidar/El Cuervo.

- PULSO 2003. La Paz – Bolivia.
- QUINTANILLA, María del 2013. *Construcción de acuerdos justos y duraderos*. Primer Encuentro de Resolución de Conflictos. La Paz: Fundación REI, diciembre de 2013.
- REX, John 1985. *El conflicto social*. Madrid: Siglo XXI.
- RIVERA CUSICANQUI, Silvia 2005. “Ciudadanía se escribe en plural”, en: *Ágora*, N° 1 (julio). La Paz.
- ROBINSON, William 2004. *Siete escenarios para el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- ROJAS RÍOS, César 2007. *Democracia de alta tensión. Conflictividad y cambio social en la Bolivia del siglo XXI*. La Paz: Plural Editores.
- ROJAS RÍOS, César 2013. *Democracias callejeras. De la lucha de clases a la protesta polifónica en América Latina*. La Paz: Fundación REI.
- RUDÉ, George 2004. *La revolución francesa*. Argentina: Vergara.
- SALINAS, Elvira 2007. *Conflictos ambientales en áreas protegidas de Bolivia*. La Paz: Wildlife Conservation Society/USAID/Moore Foundation.
- SÁNCHEZ, PARGA, José 2004. “Democracia política y sociedad en la región andina”, en: *Retos y perspectivas de la democracia en la Región Andina*. San José - Costa Rica: ALOP.
- SHELLING, Thomas C. 1980. *La estrategia del conflicto*. Madrid: Tecnos.
- SIMMEL, Georg 2010. *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur.
- SORMAN, Guy 1998. *El mundo es mi tribu*. Barcelona: Editorial Andrés Bello.
- SZTOMPKA, Piotr 2004. *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- TOCQUEVILLE, Alexis 2004. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid: Alianza Editorial/Ciencia Política.
- URY, William L. 2000. *Alcanzar la paz. Diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo*. Buenos Aires: Paidós.
- VALENZUELA, Eduardo 2007. *Encuesta latinoamericana de cohesión social. Informe de principales resultados*. Septiembre de 2007.
- WALDMANN, Peter 2003. *El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas, Venezuela.
- WELZER, Harald 2010. *Guerras climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI*. Madrid: Katz.
- ZANATTA, Loris 2012. *Historia de América Latina. De la Colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ZEGADA, María Teresa 2007. *11 de enero: ¿Cochabamba a la deriva?* Cochabamba: Centro Cuarto Intermedio.
- ZEGADA, María Teresa; Yuri Tórrez y Gloria Cámara 2008. *Movimientos sociales en tiempos de poder. Articulaciones y campos de conflicto en el gobierno del MAS*. Cochabamba: Centro Cuarto Intermedio.
- ZIBECCHI, Raúl 2003. *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*. Buenos Aires: Letra Libre.
- ZUAZO, Moira y GOEDEKING, Ulrich 2006. *Estudios para el análisis de conflictos de carácter nacional: Bolivia*. La Paz: FES.

## Agradecimientos:

Mi más profundo agradecimiento a las siguientes personas, expertos en unos casos o involucrados en otros, con la problemática de la conflictividad y que me permitieron complementar, ajustar y enriquecer mis observaciones sobre lo que se hizo y se debe hacer en el campo de la resolución de conflictos a nivel nacional:

### LA PAZ

**Pedro Gómez,**

conflictólogo y asesor en Resolución de Conflictos de CEPROMIN.

**Rubén Zabaleta,**

viceministro del Ministerio de Trabajo.

**Crispín Mamani,**

responsable del Área de Monitoreo y Análisis de Conflictos (AMAC)  
del Ministerio de Trabajo.

**Regina Bejarano,**

conflictóloga y asesora por la GIZ en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

**Marina Vargas,**

experta en Resolución de Conflictos de El Alto.

**Álvaro Hurtado,**

responsable en Estrategias de Comunicación y Movimientos Sociales  
de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC).

**Ernesto Loza,**

coordinador de Movimientos Sociales en la  
Administradora Boliviana de Carreteras (ABC).

**Miguel Pedregal,**

responsable del Área Agrícola en el Programa de Reposición de Pérdidas (PRP)  
y Consultas Públicas de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC).

**Mirko Cáceres,**

conflictólogo paceño.

## SANTA CRUZ

**Gustavo Pedraza,**

investigador cruceño.

**Hugo Siles,**

internacionalista y politólogo cruceño.

**Elías Clavijo,**

asesor estratégico del Gobierno Municipal de Santa Cruz.

**Francisco Terceros,**

experto en Conflictos y Asesor del Gobierno Municipal de Santa Cruz.

**Karina Quiroz,**

coordinadora técnica del Componente Jurídico y de Gobernabilidad del Programa PRODIGER de la Gobernación de Santa Cruz.

**Mirna Inturias,**

socióloga e investigadora social cruceña.

**Jorge Mercado,**

conflictólogo y director de la Escuela de Diálogo en Santa Cruz.

## ORURO

**Marcelo Mercado,**

responsable del Área de Conflicto del INRA en Oruro.

**Marco Antonio Sulcani Arce,**

responsable de Brigadas de Campo del INRA en Oruro.

**Yamile Gutiérrez López,**

directora de Límites Territoriales de la Gobernación en Oruro.

**Edson Layme,**

responsable de Conflictos y Brigadas del INRA en Oruro.

**José León Magne,**

profesional en Programas Especiales de la Defensoría del Pueblo en Oruro.

## CHUQUISACA

**Armin Cortés,**

experto en Conflictos y director de Transparencia en la Gobernación de Chuquisaca.

**José Luis Bellido,**

coordinador de Movimientos Sociales y Comunicación de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) en Chuquisaca.

**Wilma Durán,**

experta en Resolución de Conflictos y Procesos de Diálogo de la Fundación UNIR Bolivia en Sucre.

**Edy Carvajal,**

director del Área de Ordenamiento Territorial y Límites de la Gobernación de Chuquisaca.

**Melquiades Carvajal,**

de la Jefatura de Coordinación de Organizaciones Sociales de la Gobernación de Chuquisaca.

**Wilmer Quispe,**

responsable de Límites de la Gobernación de Chuquisaca.



La conflictividad boliviana llegó al punto de normalización de la protesta. Bolivia corre el riesgo, al paso en que se va, de convertirse en una sociedad múltidesgarrada en 365 partes cada año, a lo largo y ancho de su geografía.

Toca hacer algo.

Y se hizo, pero mal. El resultado: dos "presidencias fallidas". La de Gonzalo Sánchez de Lozada y la de Carlos Mesa. Y una sucesión interminable de coyunturas insomnes. Luego vino el gobierno refundacional de Evo Morales: se vivió una difícil situación desde el primer día de su presidencia hasta que la polarización sociopolítica se agotó con el "golpe cívico-prefectural" en 2008. Aunque posteriormente los conflictos siguen siendo el pan de cada día, si bien no ponen en riesgo la gobernabilidad.

En este texto se plantea un modelo de afrontamiento estratégico para revertir la conflictividad nacional y nueve iniciativas concretas para que el mañana sea diferente al pasado. Donde la presión de la calle sea desplazada por la prevención del Estado.

César Rojas Ríos es sociólogo, comunicador social y conflictólogo. Cursó estudios de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid y un Practice of Social Conflict Resolution en el Institute for Conflict Analysis & Resolution (ICAR) de la Universidad George Mason de Washington. Fue director de Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC) y cofundador y gerente sociocultural de la Fundación UNIR Bolivia. Miembro de la Red de Expertos Integrados (REI), de la Red de Expertos del Proyecto de Análisis Política y Escenarios Prospectivos (PAPEP-PNUD). Consultor internacional en abordajes de la conflictividad en diversos países de la región y conferencista en diversos congresos mundiales de mediación. Es autor de diversos libros y publicaciones en varios países.