

Organización de los Estados Americanos.  
Subsecretaría de Asuntos Políticos.  
Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales.

# Conflictividad sociolaboral en Bolivia.

*Estudios y reflexiones.*

Programa Sistemas de Prevención y Resolución de  
Conflictos. PSPRC-Bolivia.

**Autores:**  
Roberto Laserna.  
Jesús Ortego.  
Douglas Chacón.

**Edición:**  
Douglas Chacón.  
Coordinador Nacional  
Programa Sistemas de Prevención y Resolución de Conflictos.  
PSPRC-Bolivia.  
dchacon-oea@accelerate.com  
almagesto21@yahoo.com

Publicación del **Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales** de  
la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la  
Organización de los Estados Americanos.

José Miguel Insulza.  
Secretario General.

John Biehl.  
Subsecretario de Asuntos Políticos.

Victor Rico Frontaura.  
Director del Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales.

1889 f.St. 8th floor, Washington D.C. 2006. USA.  
Tel. (202) 458 – 6903.  
Fax. (202) 458 – 6250.

Programa Sistemas de Prevención y Resolución de Conflictos.  
Av. 20 de octubre, N°2396. Edif. María Haydeé, piso 12.  
La Paz, Bolivia.

© O.E.A. *Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas por los autores en esta publicación no representan necesariamente las posiciones de la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos o de sus Estados Miembros en torno a la temática. Se permite la reproducción total y parcial del material publicado, siempre que no sean alterados, se asigne los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la reproducción al editor.*

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Pueblo y el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID.

*Impreso en La Paz, Bolivia, enero de 2006.*

**1**

# **Conflictos socio laborales en Bolivia**

*Perspectiva de mediano plazo (1994- junio de 2005)*

**Roberto Laserna**

## Resumen ejecutivo

*Este documento ofrece un panorama general de los conflictos socio laborales en Bolivia, con énfasis en los últimos once años (1994- junio de 2005). El enfoque es eminentemente cuantitativo y se sustenta en una base de datos que codifica los eventos conflictivos registrados en la prensa nacional.*

*El primer apartado presenta información introductoria sobre la metodología y los datos, a fin de aprovechar sus conclusiones en la dimensión adecuada de su agregación estadística que, obviamente, reclama su complementación con análisis más profundos sobre ciertos momentos o grupos sociales.*

*El apartado dos busca precisar las características del período de análisis y del conjunto de actores en los cuales se concentra.*

*Los apartados tres y cuatro presentan los resultados del trabajo estadístico específico. En el tercero el método consiste en comparar los datos que corresponden al período previo (1970-1993) con los de la década reciente, lo cual permite precisar sus diferencias en un marco histórico mayor. En el cuarto el análisis se concentra en los grupos sociolaborales y presta más atención a la dinámica de los eventos dentro del período 1994-2005.*

*Al final se sintetizan las conclusiones del informe.*

*Entre las más importantes cabe señalar las siguientes:*

- *Hay un aumento de la conflictividad social sobre todo a partir del gobierno del general Banzer, intensificándose durante el gobierno de Mesa.*
- *Los conflictos han tendido a concentrarse cada vez más en el eje central, destacando la creciente presencia de Santa Cruz que durante varios años de la última década ha tenido la frecuencia más elevada de conflictos.*
- *Aunque los eventos registrados siguen siendo mayoritariamente urbanos, ha aumentado la frecuencia de conflictos en el área rural.*
- *Los conflictos han estado fuertemente motivados por cuestiones de política coyuntural o de gestión.*
- *El Estado es identificado como el principal adversario pero es perceptible un proceso de diferenciación por niveles, con un aumento de la importancia del nivel local (municipal).*

*Lo que estas tendencias anticipan para el futuro inmediato es muy preocupante. Los conflictos posiblemente seguirán aumentando, retroalimentados por el debilitamiento del interlocutor estatal que ellos mismos producen. Los riesgos de violencia y de una crisis más profunda son crecientes.*

## Contenidos

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>8.</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>9.</b>
<b>1.1. Las personas.....</b>	<b>9.</b>
<b>1.2. Los problemas.....</b>	<b>10.</b>
<b>1.3. Los eventos.....</b>	<b>11.</b>
<b>1.4. Las fuentes.....</b>	<b>12.</b>
<b>1.5. El enfoque cuantitativo.....</b>	<b>12.</b>
<b>2. Actores y conflictos sociolaborales.....</b>	<b>13.</b>
<b>2.1. El período.....</b>	<b>13.</b>
<b>2.2. Los actores.....</b>	<b>15.</b>
<b>2.3. La base informativa.....</b>	<b>16.</b>
<b>3. Dinámica y tendencias de largo plazo: antes y después de 1994.....</b>	<b>17.</b>
<b>3.1. Localización.....</b>	<b>17.</b>
<b>3.2. Formas y motivaciones del conflicto.....</b>	<b>19.</b>
<b>3.3. Los actores del conflicto.....</b>	<b>21.</b>
<b>4. Los conflictos sociolaborales entre 1994 y 2005.....</b>	<b>23.</b>
<b>4.1. Conflicto y gestiones gubernamentales.....</b>	<b>23.</b>
<b>4.2. Ubicación espacial.....</b>	<b>25.</b>
<b>4.3. Peso relativo de los conflictos sociolaborales.....</b>	<b>26.</b>
<b>4.4. Las formas y motivaciones del conflicto.....</b>	<b>30.</b>
<b>4.5. Adversarios y resultados del conflicto.....</b>	<b>33.</b>
<b>5. Conclusiones y análisis prospectivo.....</b>	<b>37.</b>
<b>6. Anexos.....</b>	<b>42.</b>

# 1. Introducción

Este es un informe descriptivo sobre los conflictos sociolaborales en Bolivia. La descripción es de *carácter cuantitativo* pues está basada en el procesamiento estadístico de los registros de la prensa nacional sobre los eventos conflictivos en el país. El fundamento empírico de este análisis es una base de datos que resume la información recogida por la prensa sobre los hechos sociales conflictivos que tuvieron lugar desde 1970<sup>1</sup>.

En la selección de un hecho social como “evento conflictivo” primó criterios que favorecían aquellos en los que existía una clara movilización de grupos sociales (por lo general con cierto grado de violencia) demandando respuesta a reivindicaciones colectivas o planteando objetivos de interés común, incluyendo cuando fue posible el registro de eventos cercanos a la toma de acciones “de hecho” (declaración de estado de emergencia, pié de huelga, etc.), en el entendido de que ellos ponen de manifiesto alguna forma de acción colectiva (reuniones o asambleas) que implicó tensiones dentro del espacio laboral o residencial compartido. No se registraron expresiones que si bien dan cuenta de la existencia o de la emergencia de conflictos, no movilizan en forma explícita a los sujetos involucrados en ellas (solicitadas, cartas, aclaratorias, denuncias, etc.), aún cuando ellas pueden constituirse en formas particulares de acción para ciertos grupos sociales y, en muchos casos, anticipan o anuncian situaciones conflictivas.

Al registrar la información en la prensa se ha empleado una ficha que permite tomar en cuenta los elementos fundamentales que caracterizan un evento conflictivo. Nos referimos sobre todo a las personas que lo protagonizan, el problema en torno al cual se suscita el conflicto, y el proceso a través del cual se relacionan y expresan los grupos.

## 1.1. Las personas

La identificación de los actores involucrados en el conflicto toma en cuenta sobre todo al grupo núcleo que protagoniza y orienta el evento, aunque se sabe que existen otros grupos que con su adhesión o intervención pueden influenciar o modificar el curso y desenlace del conflicto. En ese sentido, la categoría clave es:

**Grupo social líder.** Dentro del proceso de lucha, enfrentamiento o negociación de un conflicto, el grupo social líder constituye la cabeza visible del grupo o los grupos sociales que han hecho estallar el conflicto y, por lo tanto, son sus líderes y representantes legítimos en las diversas etapas de éste. Si bien por lo general el grupo social líder es a la vez el grupo directamente involucrado en el conflicto, ocasionalmente cede las funciones de liderazgo y representación (como una estrategia para aumentar su poder de negociación) a entes superiores o más organizados. Tal puede ser el caso de un sindicato que, por ejemplo, recurre al apoyo

---

<sup>1</sup> El período estudiado abarca exactamente desde el 1 de enero de 1970 hasta el 9 de junio de 2005 y la información ha sido obtenida de los periódicos de mayor circulación de La Paz (Presencia y La Razón), Cochabamba (Los Tiempos) y Santa Cruz (El Deber), con ocasional relevamiento de otros periódicos como La Prensa, El Diario, Última Hora, Opinión, El Mundo y El Día.

de su federación u otra instancia de agregación que puede terminar liderizando todo el proceso.

**Participantes y Adherentes.** En algunos casos se ha podido obtener además información adicional sobre los otros participantes del conflicto. Así, en algunas fichas se cuenta con información de los actores sociales que en un momento dado se solidarizan con la causa del *grupo social líder* y llegan a formar parte (activa o simbólicamente) de las acciones desarrolladas por estos últimos. Si bien generalmente juegan un papel secundario dentro del conflicto, en ocasiones los *participantes y adherentes* resultan decisivos en el curso de los acontecimientos al aumentar el poder de negociación de una de las partes. En otras ocasiones, estos mismos actores entorpecen o enturbian el proceso de resolución del conflicto al añadir sus propias demandas y propuestas a las planteadas por el *grupo líder* y, por ello, disolviéndolas en un conjunto más amplio y diverso.

Las categorías registradas no fueron predefinidas a partir de la teoría sino construidas desde los propios registros de prensa. Consisten en 27 grupos agregados y, a su vez, susceptibles de agregación. Por ejemplo, los trabajadores pertenecientes al Sindicato de la Fábrica X fueron identificados como “obreros fabriles”, y a su vez pueden ser agregados a una categoría más amplia como la de “obreros” en la cual también se incluyen los de la construcción y los mineros. Algo parecido ocurre en otros grupos.

En general, puede decirse que una gran parte de los grupos tienen una referencia de identidad de carácter laboral, pero el registro ha estado abierto a tomar en cuenta otros tipos de actores sociales (ver anexo 1 para un detalle de las categorías utilizadas). Para fines de análisis, esta variable ha sido recodificada por categorías sociales, grupos socio laborales y relación de dependencia.

Frente a estos grupos el registro identifica aquellos hacia los cuales se dirige la acción colectiva. Ellos son diferenciados como:

**Adversario.** Este actor del conflicto es en general definido como tal por el grupo social líder o los grupos que hacen estallar un evento, ya sea porque exigen de él un determinado comportamiento o porque consideran que sus acciones y decisiones les son perjudiciales. Al identificar un antagonista o “enemigo” pueden intentar definirlo como interlocutor u oponente, pero puesto que tal definición le es impuesta, no siempre se siente interpelado ni dispuesto a asumir este rol, e incluso puede eludir el tomar parte activa en el desarrollo del conflicto.

Para estas categorías se han empleado también referentes empíricos obtenidos de los propios registros de prensa, los cuales a su vez pueden también ser agregados de acuerdo a sus campos institucionales o su ubicación en la esfera pública.

## **1.2. Los problemas**

Para analizar la conflictividad social es sin duda fundamental detectar las motivaciones que han convocado y movilizado a las personas en eventos conflictivos. Esto ha sido realizado en tres etapas. La primera fue al efectuar el registro de prensa,

donde se anotaron en las fichas las reivindicaciones explícitamente formuladas por los líderes. Al pasar a la computadora se realizó una agregación que las redujo a 19 categorías las cuales, a su vez, fueron nuevamente agregadas a 7 de acuerdo a las tendencias más generales que ellas manifiestan.

Específicamente para este informe se ha realizado una nueva agregación a fin de detectar cambios y tendencias en el mundo sociolaboral.

### **1.3. Los eventos**

Otro conjunto de variables es el que permite describir los eventos como hechos físicos, referidos a un tiempo y un lugar, y que tuvieron formas específicas y diferenciadas de acción social.

El tiempo ha sido registrado a partir de la fecha en que se manifiesta inicialmente el conflicto, la cual permite ubicarlo en una determinada coyuntura. En el procesamiento de los datos puede utilizarse por separado el día, el mes y el año, así como el momento político referido mediante la gestión gubernamental.

El lugar registra el departamento en que ocurre el evento, diferenciando el carácter urbano o rural de su manifestación principal o dominante.

Es necesario advertir que el registro de eventos tiende inevitablemente a simplificarlos aún sabiendo que pueden ser muy complejos y dinámicos en su desarrollo.

En efecto, la información se concentra en un grupo líder cuando hay otros que se adhieren y lo apoyan, que incluso pueden llegar a tener mayor influencia que el inicial, y en un campo temático, cuando éste puede referirse a una variedad de objetivos y ellos incluso pueden cambiar a medida que el evento se desenvuelve. Lo mismo ocurre en referencia al lugar: un evento puede nacer en el área rural de Oruro pero abarcar al final todo el altiplano.

Un aspecto clave para el análisis es el referido a la forma del conflicto. La forma del conflicto está dada por la combinación de métodos o instrumentos que utilizan los actores durante su desarrollo. Muchas veces se trata de medidas de presión para lograr que se atiendan o resuelvan los problemas que desencadenaron el conflicto; por ello, las formas que adopta un conflicto (actos de presión) pueden ser más de una o también pueden cambiar en el tiempo. Algo similar ocurre cuando se realizan eventos conflictivos para expresar opiniones, propuestas o necesidades. Sin embargo, casi siempre es posible destacar un método principal de acuerdo a la intensidad, nivel de adhesión o tiempo durante el cual fue utilizado. Esta forma predominante del conflicto ha sido registrada como “manifestación dominante”. Y la categorización del lugar, el tema o el actor principales se basa en aquellos que tienen ese rol en la manifestación dominante.

Una característica muy importante de la forma del conflicto, y cuya consideración es muy reveladora de las características de la conflictividad, es el tipo de adhesión que requieren del actor. Al respecto diferenciamos la adhesión pasiva de la activa. Por adhesión pasiva entendemos aquellas manifestaciones en las cuales los participantes



simplemente dejan de hacer lo habitual. La adhesión activa, por el contrario, requiere que los participantes realicen algo no habitual, que rompe la rutina propia y la ajena.

Todos estos aspectos contribuyen a la descripción analítica de los eventos y a su agregación estadística.

Finalmente, un aspecto que no es menor pero lamentablemente no puede ser plenamente utilizado en el análisis, es el de los resultados de la acción conflictiva. Es un aspecto sin duda esencial porque permite evaluar lo que los actores logran con su acción, pero no puede utilizarse adecuadamente porque en general, la prensa muy pocas veces registra los desenlaces del evento. Por un lado, la experiencia sugiere que la ausencia de información refleja simplemente la disolución del conflicto sin que se hubieran alcanzado los objetivos buscados por sus protagonistas, por lo que muchos de los eventos sin información –que como se verá son la mayoría- podrían ser asimilados a los que no lograron nada de lo que se proponían –que entre los que tienen información también son mayoría. Muchos, pero no todos, porque ocurre también que una gran parte de los eventos son simplemente expresivos, es decir, buscan dar visibilidad a un tema o a un grupo, o expresar una opinión colectiva, por lo que su sola realización es un logro.

#### **1.4. Las fuentes**

Como se ha mencionado, las fuentes de información de esta base son los periódicos de mayor circulación del país. Esto quiere decir que la base no captura todos los eventos conflictivos, sino solamente aquellos que logran una cierta visibilidad y resonancia públicas. Y muy probablemente están sub-representados los que ocurrieron en las ciudades que están fuera del eje y en el área rural. En ese sentido, aunque se ha hecho todo el esfuerzo para incluir a todos los eventos, la base podría considerarse una muestra.

Sin embargo, es seguramente una muestra representativa debido a que hay una relación muy estrecha entre este tipo de eventos y su publicidad. Sabiendo que de ella depende el éxito de una acción, sus protagonistas buscan deliberadamente la cobertura de la prensa, recurriendo a otros métodos para conseguir sus fines cuando no la tienen.

#### **1.5. El enfoque cuantitativo**

Finalmente, importa hacer explícitas las ventajas y desventajas del enfoque cuantitativo permitido por la base de datos. Es, sin duda, limitado, porque cada evento tiene el mismo valor estadístico, independiente de su duración o del número y las características de sus participantes. Una huelga nacional es un dato con la misma ponderación que un paro cívico, una marcha de mil kilómetros o un bloqueo de las casas de un barrio reclamando la provisión de gas licuado. Pero, al mismo tiempo, permite contar con una mirada amplia y de conjunto, sea que nos interese un período de tiempo –como en este caso la década reciente- o un área geográfica. Es como una imagen satélite que ofrece pocos detalles sobre un árbol específico, pero muchos sobre el bosque y su entorno.

## 2. Actores y conflictos sociolaborales

### 2.1. El período

Este informe se concentra en los conflictos *sociolaborales* durante *los últimos once años*. Por tanto, está acotado temporal y socialmente.

El lapso de tiempo transcurrido entre 1994 a 2005, se caracteriza por contener el más intenso período de reformas institucionales desde la revolución de los 50 (1993-1997), y también el momento más inestable desde que se logró la transición a la democracia a fines de los 70 (2003-2005).

En 1994, casi un año de iniciada la primera gestión del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, se promulgó la Ley de Participación Popular que cambió radicalmente la estructura institucional del Estado con la municipalización del territorio y la creación de varios mecanismos de participación, transferencia y gestión de los bienes públicos. También se puso en vigencia la Ley de Reforma Constitucional, que introdujo nuevos mecanismos de protección del ciudadano (Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional) y redefinió los procedimientos electorales (incluyendo la creación de jurisdicciones para la elección de diputados). Estas normas se complementaron poco después con la Ley de Descentralización Administrativa, que disolvió las corporaciones regionales de desarrollo, creadas en los 70 para estimular y desconcentrar la inversión pública, y amplió las atribuciones de las Prefecturas tratando de consolidarlas como articuladoras entre lo local (municipal) y lo nacional. Estas reformas modificaron el entorno institucional de los servicios de salud y educación que son, además, los que mayor cantidad de empleo público genera, lo que sin duda ha tenido repercusiones en el comportamiento colectivo del magisterio y los trabajadores en salud<sup>2</sup>.

Adicionalmente, en este mismo período se dinamizaron iniciativas de cambio que afectaron sustantivamente los servicios sociales: la reforma educativa y el seguro materno infantil. Ambas planteaban nuevas exigencias para el desempeño de los trabajadores públicos de dichas áreas, motivando acciones de respuesta de dichos grupos orientadas a modificar las decisiones de política adoptadas desde el poder central.

En el área productiva, el proceso de privatización ya iniciado con los programas de reajuste de 1985 se intensificó bajo la modalidad planteada por la Ley de Capitalización, que no solamente transfirió la gestión de las principales empresas del Estado al sector privado, sino que colocó la propiedad estatal en un fondo fiduciario de beneficio social, sobre la base de la cual se reformó el sistema de pensiones. Este proceso tuvo un enorme impacto económico, cuyo potencial no ha sido plenamente desarrollado, merced a fuertes inversiones en los sectores de transporte, telecomunicaciones e hidrocarburos.

---

<sup>2</sup> Para una visión global del proceso de cambios puede consultarse Calderón Fernando y Roberto Laserna, **Paradojas de la Modernidad**, Ed. Milenio y Los Amigos del Libro, 1994. Análisis más detallados de las iniciativas implementadas se encuentran en **Las Reformas Estructurales en Bolivia**, vol. I y II, editados por Fundación Milenio en 1998 y 2000, La Paz.

Esta iniciativa generó un profundo cambio estructural en la economía y dio lugar al surgimiento de nuevos actores tanto en el campo laboral como en el empresarial, además de ampliar la base productiva en hidrocarburos, extender la cobertura de las comunicaciones y mejorar la eficiencia de los ferrocarriles, que son servicios productivos fundamentales<sup>3</sup>.

Estos cambios tuvieron lugar sobre todo entre 1994 y 1997 y sin duda implicaron una profunda recomposición del escenario social e institucional del país.

En 1997 retornó al gobierno el Gral. Hugo Banzer Suárez, que había presidido un gobierno *de facto* entre 1971 y 1978, y aunque no dismanteló las reformas de su antecesor, puso un gran empeño en diferenciarse criticándolas y restándoles legitimidad. Al final, esto repercutió en su contra ya que en esa crítica encontraron espacios de credibilidad las críticas más ideológicas a la apertura económica y política que caracterizó al proceso democrático, particularmente desde 1985. Por eso, a pesar de contar con una abrumadora mayoría electoral, el gobierno del general Banzer se vio paulatinamente asediado por movilizaciones sociales que fueron debilitando el sistema institucional.

La lucha contra la privatización del servicio de agua potable y alcantarillado en Cochabamba, entre enero y abril del 2000, marcó un punto de inflexión a partir del cual se hizo cada vez más evidente el debilitamiento institucional y, por tanto, del propio gobierno<sup>4</sup>. La corta gestión del Presidente Jorge Quiroga, que sucedió a Banzer cuando una enfermedad mortal le obligó a renunciar, no logró contrarrestar el debilitamiento del sistema político a pesar de que intensificó la transferencia de recursos a las municipalidades, aumentando aún más la inversión social y dando mayor participación a los pobres con la Ley del Diálogo. Las tensiones fueron crecientes y se expresaron en un aumento continuo de los conflictos sociales, sin que las elecciones de junio del 2002 pudieran resolver la controversia cada vez más evidente entre la propuesta de modernización y apertura que caracterizó los primeros años de la década que describimos, y la nostalgia por un pasado de mayor proteccionismo e intervención estatal.

Al volver a mediados del 2002 al gobierno con una victoria electoral muy pequeña, Gonzalo Sánchez de Lozada se encontró encabezando una coalición reticente a continuar el proceso de reformas, y sobre todo con un sistema político e institucional tan vulnerable que ni siquiera contaba con la lealtad de su núcleo de fuerza: la Policía Nacional. Un amotinamiento de ésta abrió las puertas a la violencia urbana en febrero de 2003, impidiendo al mismo tiempo una reforma tributaria orientada a cambiar el

---

<sup>3</sup> Salinas Luis Fernando y otros, **La capitalización, cinco años después**. Fundación Milenio, 2002. La Federación de Entidades Empresariales de Cochabamba publicó las exposiciones de un Seminario de evaluación en 1999, y recientemente el Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización ha publicado un nuevo conjunto de trabajos sobre el tema en **10 años de la capitalización, luces y sombras**. La Paz, 2004.

<sup>4</sup> Ver Laserna Roberto, "La guerra contra el agua" en **Cuarto Intermedio 56** (La Paz 2000). También los trabajos de Tom Kruse y Humberto Vargas, y el libro de Peredo, Crespo y Fernández sobre **Los regantes de Cochabamba en la guerra del agua**, Ed. Cesu, Cochabamba, 2004.

sistema vigente, que es considerado como muy regresivo pues se basa en un impuesto plano al consumo y que no distingue niveles salariales o de ingreso.

La imposibilidad del gobierno para explicar su propuesta, o la resistencia a creerle, anticipaban lo que vendría apenas unos meses más tarde, cuando una serie de incidentes condensó en octubre de ese año una violenta protesta social en El Alto que al extenderse hacia La Paz obligó al Presidente a renunciar y abandonar el país.

La posición que expresó frente al conflicto –rechazo al uso estatal de la fuerza-, le permitió al entonces vicepresidente Carlos Mesa alcanzar la sucesión constitucional. Lo que se puede observar de su gestión en los datos disponibles es que si bien la violencia estatal fue suprimida, los eventos conflictivos aumentaron en intensidad y frecuencia a un punto tal que el Presidente sugirió públicamente que se sentía “capturado” y “rehén” de las presiones<sup>5</sup>. No puede extrañar que al final fuera despedido del gobierno de la misma manera en que accedió a él.

Así pues, en los once años cubiertos por este informe el gobierno de Bolivia ha pasado de ejercer la iniciativa, disponiendo de capacidad para llevar a cabo profundas reformas en la estructura institucional y económica, a la pendularidad política, pues actúa sobre todo en reacción a presiones, las más de las veces provenientes de la acción social conflictiva.

## **2.2. Los actores**

Como se mencionó, el segundo acotamiento del informe es social: se concentra en los actores sociolaborales, es decir, en los eventos protagonizados o liderizados por grupos sociales definidos por las condiciones de su inserción laboral en el aparato productivo. Aunque los grupos actuantes tengan identidad laboral, no todas sus acciones se limitan al área laboral, por lo que, desde el punto de vista del campo en que se sitúan los conflictos, no todos son estrictamente laborales sino que a veces se ubican también en planos como el institucional, de la coyuntura política o incluso de tipo organizativo.

Sin embargo, los actores sociolaborales son los protagonistas principales de la gran mayoría de los eventos conflictivos. En este hecho se expresa algo que es casi una tradición nacional, que es el difundido uso que tiene la forma “sindicato” para la organización social. Con mucha frecuencia, si un grupo se organiza para promover o defender sus intereses, lo hace reproduciendo el modelo sindical e incluso utilizan ese nombre aunque sus miembros no sean trabajadores dependientes. Hay sindicatos campesinos, que son pequeños propietarios de la tierra que trabajan, y de transportistas, que también son dueños de vehículos, sea o no que los trabajen directamente.

Obviamente, esto quiere decir que la condición socio laboral es muy importante como referente de identidad y acción colectiva, pero también que hay una memoria colectiva que asocia el sindicato al logro de reivindicaciones, puesto que las principales

---

<sup>5</sup> Mensaje a la Nación, 9 de Enero de 2005. Cinco meses después Carlos Mesa se vio obligado a renunciar y asumió la Presidencia el jurista Eduardo Rodríguez Veltzé.

reformas del proceso nacionalista de los años 50 fueron impulsadas por los sindicatos: la distribución de las tierras y la estatización de las minas. Y ambas redundaron en importantes beneficios corporativos para sus promotores: tierras en un caso, salarios directos e indirectos y subvenciones en el otro, poder político en ambos.

Estos son aspectos que hay que tener en cuenta al analizar los datos así como para comprender los orígenes de lo que podría considerarse una verdadera cultura del conflicto en Bolivia. Los sindicatos se organizan para la acción colectiva, no para la negociación. Y en la acción colectiva el conflicto es un visibilizador y generador de la fuerza social que se necesita para lograr lo que se busca, pues se percibe el sistema político como excluyente y se sabe que, con un Estado pobre, es siempre escaso lo que se puede distribuir.

En todo caso, dada la amplitud de la categoría sociolaboral, en este informe la diferenciamos por sus condiciones específicas de dependencia y por el predominio de la fuerza laboral o del trabajo intelectual.

### ***2.3. La base informativa***

La base de datos del presente informe está compuesta por 10.674 eventos registrados entre enero de 1970 y el 9 de junio de 2005, de los cuales se efectúa un análisis detallado solamente para los que corresponden al período comprendido entre enero de 1994 y junio de 2005. Estos suman en total 3.853 eventos, la mayor parte de los cuales (el 52,8%) fueron protagonizados por grupos definidos a partir de su condición laboral. Recuérdese que, en todo el informe, las referencias al año 2005 solamente cubren hasta el 9 de junio de 2005, que es la fecha en que se abre el período gubernamental de transición que preside el Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé.

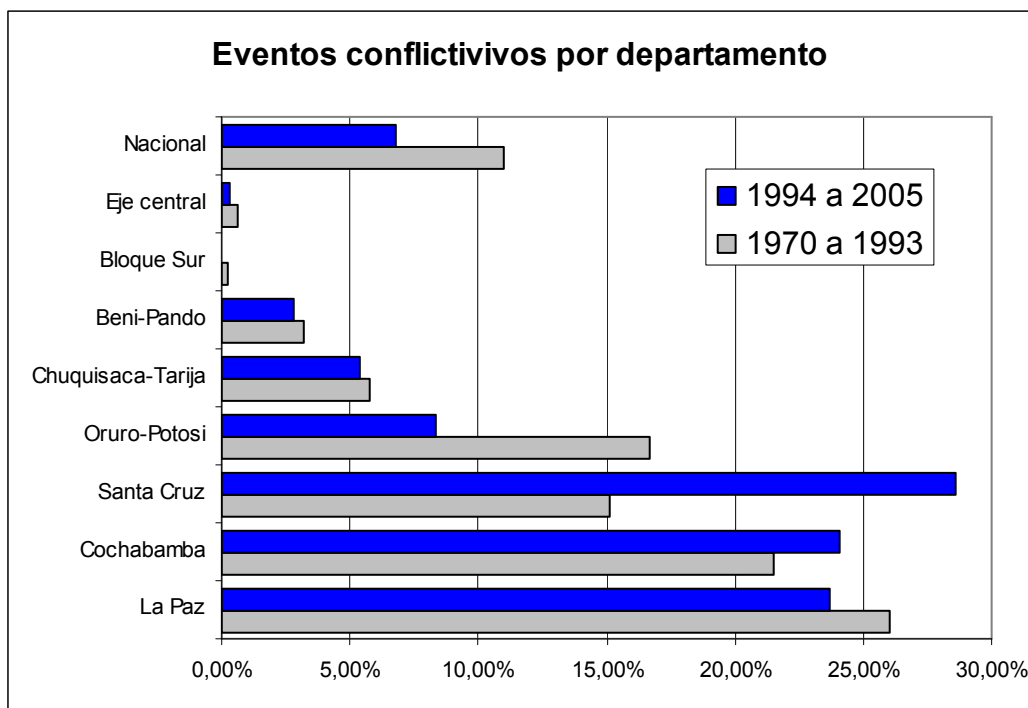
### 3. Dinámica y tendencias de largo plazo: antes y después de 1994

En esta sección se describirán los datos generales del período utilizando los que corresponden al anterior como referencia de comparación, lo que nos permitirá tener una primera aproximación a las tendencias del conflicto.

#### 3.1. Localización

En el cuadro 1 y en el gráfico 1 se observa la localización departamental de los conflictos.

Gráfico 1



Como la población y la misma actividad económica, los conflictos se concentraron en los departamentos del eje central. En todo el período un poco más del 76% de los eventos ocurrieron en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Cuando se comparan las proporciones correspondientes a los dos períodos, resalta el hecho de que hubiera aumentado significativamente dicha concentración, al pasar del 63 al 76%. Pero más notable aún es el hecho de que prácticamente se hubiera duplicado la proporción correspondiente a Santa Cruz (del 15 a casi el 29% del total), lo cual ocurrió tanto en el área urbana como en la rural. Esto de alguna manera desmiente la difundida afirmación de que en ese Departamento no hay conflictos. Lo que tal vez ocurra es que sean menos violentos o que se resuelvan con mayor facilidad y rapidez, que puede ser lo contrario a lo que pasa en Oruro y Potosí. Como puede verse, la proporción de conflictos en esos departamentos con relación al total se redujo a la

mitad, pero es posible que su impacto allá sea mayor ya sea por su duración o por su intensidad<sup>6</sup>.

### **Cuadro 1. Distribución departamental de eventos conflictivos<sup>7</sup>**

Lugar	Período		Total
	1970 a 1993	1994 a 2005	Agregado
<i>Cantidad</i>	6821	3853	10674
La Paz	26,0%	23,7%	25,2%
Cochabamba	21,5%	24,1%	22,4%
Santa Cruz	15,1%	28,6%	20,0%
Oruro-Potosí	16,7%	8,3%	13,6%
Chuquisaca-Tarija	5,8%	5,4%	5,6%
Beni-Pando	3,2%	2,8%	3,0%
Bloque Sur	,2%	,1%	,1%
Eje central	,6%	,3%	,5%
Nacional	11,0%	6,8%	9,5%
	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de Conflictos, Ceres

Un análisis más desagregado señala que el aumento de los conflictos en el área rural no ha sido un fenómeno solamente cruceño sino que también se lo encuentra en La Paz (donde pasaron del 1,7 al 2,9% del total nacional) y más aún en Cochabamba (del 2,7 al 5,1%).

El cuadro 2 muestra, en general, el aumento de eventos conflictivos en el área rural, así como la disminución de conflictos referidos a espacios territoriales como el departamento o el país en su conjunto.

### **Cuadro 2. Área de los conflictos**

Área	Período		Total
	1970 a 1993	1994 a 2005	Agregado
<i>Cantidad</i>	6821	3853	10674
Urbano	66,5%	66,1%	66,4%
Rural	14,4%	21,4%	16,9%
Departamental	8,1%	5,6%	7,2%
Nacional	11,0%	6,8%	9,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de Conflictos, CERES

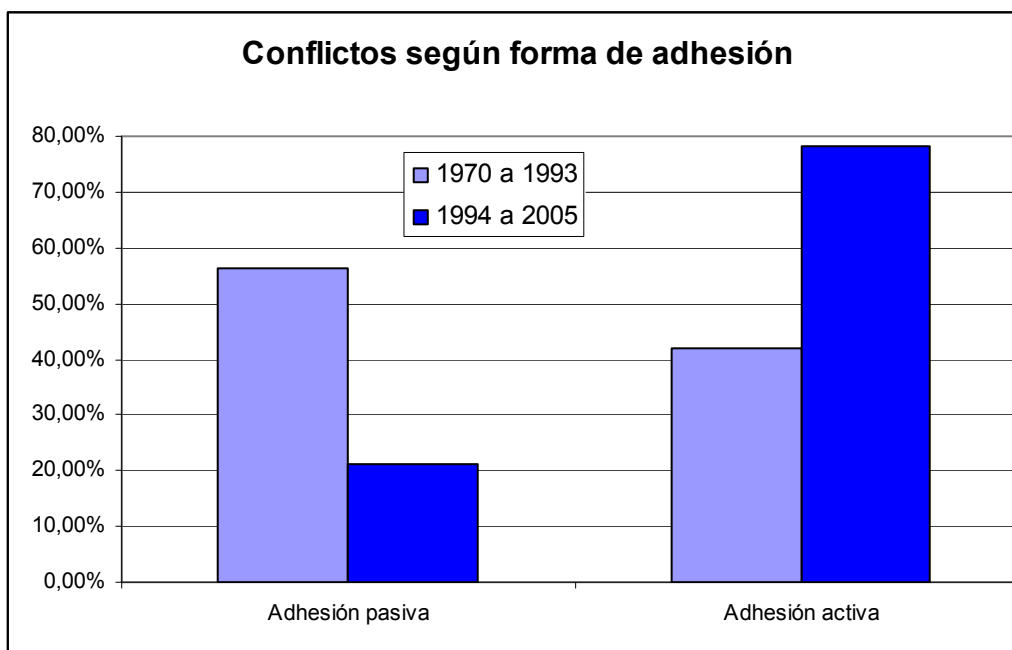
<sup>6</sup> El Bloque Sur lo conformaron a fines de los 70 los comités cívicos de Chuquisaca, Potosí y Tarija y algunas organizaciones laborales utilizaron la misma referencia para su accionar conjunto. Se diluyó poco a poco.

<sup>7</sup> En los cuadros de esta sección se presentan los datos por período en porcentajes horizontales a fin de facilitar la comparación entre los dos períodos que tienen duraciones disímiles. La tercera columna del total agregado corresponde a los datos de los 35 años y poco más de 5 meses y se incluye como una referencia de comparación pues puede considerarse una representación del promedio general del país.

### 3.2. Formas y motivaciones del conflicto

La idea de que además de una mayor concentración puede haber aumentado también la intensidad de las acciones colectivas parece encontrar sustento en el cuadro 3, que sintetiza las formas de adhesión de los conflictos. Mientras los de adhesión pasiva disminuyeron a menos de la mitad de la proporción entre uno y otro período, los de adhesión activa, que suponen la realización de acciones no habituales, aumentaron significativamente hasta llegar a aproximadamente el 78% de los eventos (ver gráfico 2).

Gráfico 2



Al observar las formas específicas de los eventos en el cuadro 3, destaca la disminución de las huelgas, sobre todo las declaradas de plazo “indefinido” y el aumento de todas las formas de adhesión activa. En efecto, entre uno y otro período se duplicaron las proporciones de los bloqueos y de las marchas y manifestaciones, siendo éstas las que representan la mayor proporción en los 11 años recientes tomados en conjunto.

Esta es una tendencia muy significativa pues implica la externalización del conflicto y el deseo de involucrar al resto de la población, ya sea porque la acción se realiza en un espacio público o porque, directamente, no solamente rompe la rutina de los actores sino que también busca quebrar la del resto de la gente, lo cual conlleva un cierto grado de violencia.



### Cuadro 3. Formas del conflicto

Formas	Período		Total
	1970 a 1993	1994 a 2005	
<i>Cantidad</i>	6821	3853	10674
<b>Adhesión pasiva</b>	<b>56,2%</b>	<b>21,1%</b>	<b>43,6%</b>
Paro cívico	3,0%	4,3%	3,5%
Huelga tiempo fijo	25,0%	10,5%	19,8%
Huelga indefinida	24,4%	4,3%	17,1%
Brazos caídos	2,0%	,8%	1,6%
Emergencia	1,8%	1,2%	1,6%
<b>Adhesión activa</b>	<b>42,0%</b>	<b>78,3%</b>	<b>55,1%</b>
Huelga hambre	12,9%	17,2%	14,5%
Bloqueo urbano	2,5%	7,3%	4,2%
Bloqueo rural	2,3%	9,0%	4,7%
Marchas - manifestaciones	17,7%	33,0%	23,2%
Tomas - motines	6,6%	11,9%	8,5%
<b>Otros*</b>	<b>1,8%</b>	<b>,5%</b>	<b>1,3%</b>
Total	100,0%	100,0%	100,0%

\* Incluye acciones diversas de poca frecuencia como auto crucifixiones, desnudos colectivos o acciones de protesta que no pudieron ser clasificadas.

Fuente: Base de Conflictos, CERES

En cuanto a las motivaciones del conflicto, el cuadro 4 presenta un resumen agregado.

### Cuadro 4. Motivaciones del conflicto

Motivaciones	Período		Total
	1970 a 1993	1994 a 2005	
<i>Cantidad</i>	6821	3853	10674
Sin información	,4%	,1%	,3%
Política. institucional	12,2%	10,4%	11,5%
Luchas sociales	9,1%	14,3%	11,0%
Política. coyuntural	14,6%	29,6%	20,0%
Luchas económicas	48,8%	28,8%	41,6%
Luchas organizativas	6,7%	4,8%	6,0%
Estatismo	4,6%	8,0%	5,8%
Otro	3,6%	4,0%	3,7%
	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de Conflictos, CERES

Las cuestiones económicas<sup>8</sup>, en el período más reciente, dejaron de ser el principal motivo de eventos conflictivos, pues su proporción cayó de 48,8 al 28,8% entre ambos períodos. En contraste, destaca el significativo aumento de los conflictos motivados por cuestiones de política coyuntural<sup>9</sup>, que duplican su proporción colocándose en el primer conjunto de motivaciones más importantes. Un aumento igualmente notable ha

<sup>8</sup> Esta categoría se refiere sobre todo a temas de salarios y precios, o condiciones de trabajo y de consumo.

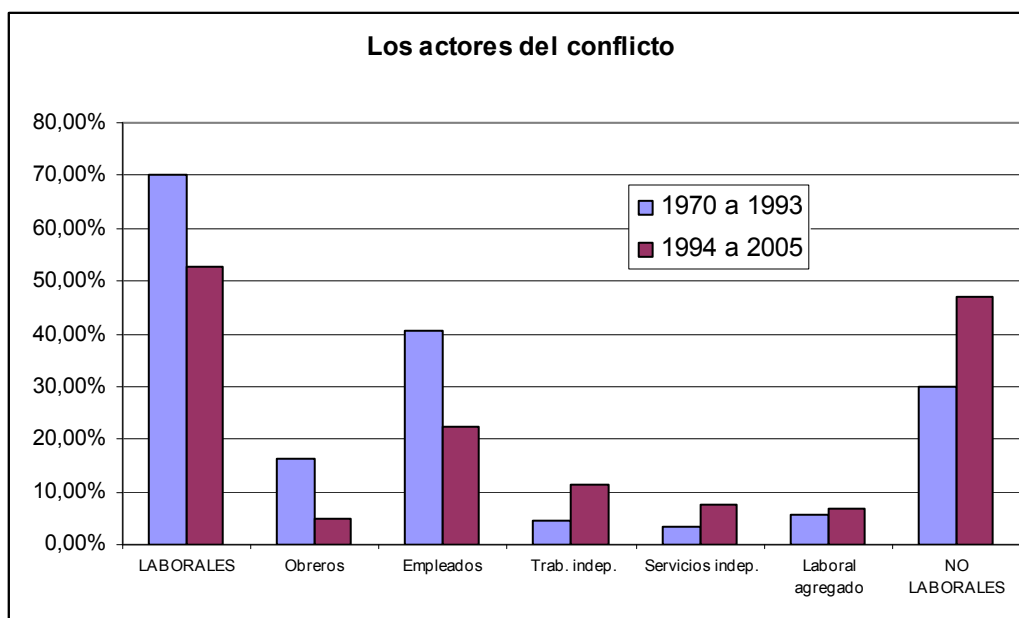
<sup>9</sup> En este grupo se incluyen acciones referidas a designaciones de autoridades, decisiones de política inmediata, apoyos o rechazos a autoridades públicas.

sido el de las reivindicaciones estatistas<sup>10</sup>, que también alcanzaron casi a duplicar su proporción. Así pues, tomado en su conjunto el período, puede decirse que la conflictividad ha estado fuertemente marcada por cuestiones de política inmediata o, más precisamente, de gestión. Es posible que esas acciones reflejaran la tensión política generada por las iniciativas gubernamentales de reforma, pero por lo visto fueron reflejos más bien superficiales puesto que una dimensión más consistente y profunda es la que corresponde a los temas de política institucional que, al contrario, bajaron de proporción del 12 al 10% entre uno y otro período<sup>11</sup>. En consecuencia, más que de acciones políticas, lo que tiende a predominar en este período son reacciones a la política.

### 3.3. Los actores del conflicto

Finalmente, para terminar esta presentación, observemos los datos del gráfico 3 y cuadro 5, que permiten comparar la presencia diferenciada de los grupos sociales en el escenario del conflicto.

**Gráfico 3**



En este análisis se consideran sociolaborales aquellos grupos que se presentan afirmando una identidad laboral, sea específica, como maestros urbanos o trabajadores de una fábrica determinada, o más general, como empleados públicos o transportistas. Las categorías reúnen a los grupos similares por el tipo de relación laboral que tienen y el trabajo que desempeñan. El grupo denominado "laboral

<sup>10</sup> Estas son, en general, las que reclaman la intervención del Estado a favor de un grupo específico e incluyen las acciones en defensa de las empresas del Estado.

<sup>11</sup> Esta categoría se refiere a temas más propiamente políticos: libertades democráticas y derechos civiles, vigencia de normas y leyes, políticas de largo plazo.

agregado” corresponde a organizaciones de agregación como centrales obreras o federaciones (ver anexo 1).

### Cuadro 5. Los actores del conflicto

Actores	Período		Total
	1970 a 1993	1994 a 2005	
<i>Cantidad</i>	6821	3853	10674
Obreros	16,4%	4,8%	12,2%
Empleados	40,4%	22,2%	33,8%
Trabajadores. independientes	4,6%	11,5%	7,1%
Servicios independientes	3,3%	7,4%	4,8%
Laboral agregado	5,5%	6,9%	6,0%
No laboral	29,8%	47,3%	35,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de Conflictos, CERES

Llama la atención el significativo descenso de los grupos dependientes, que de haber protagonizado casi el 57% de los eventos pasaron al 27% en el segundo período. Este descenso es significativo entre los empleados pero aún más entre los obreros, cuyo protagonismo se redujo a un tercio. En contraste, aumentaron los conflictos protagonizados por trabajadores independientes, que duplicaron su presencia relativa. Parte de esta tendencia se refleja también en el aumento de la proporción que corresponde a las agrupaciones de trabajadores (como la COB o las CODEs y COREs) que, como sabemos, no solamente incluyen a dependientes sino también a trabajadores independientes.

Pero el cambio cuantitativamente más importante es el de los grupos que no se identificaron por su condición sociolaboral y que incluye a vecinos, militantes políticos, consumidores, etc., los cuales han pasado a protagonizar la mayor proporción de eventos conflictivos en el país.

### Cuadro 6. Los adversarios del conflicto

Adversarios	Período		Total
	1970 a 1993	1994 a 2005	
<i>Cantidad</i>	6871	3853	10674
Sin información	1,4%	,9%	1,2%
Estado central	62,0%	58,1%	60,6%
Policía	,9%	1,3%	1,1%
Estado local	12,7%	9,7%	11,6%
Empresas estado	9,9%	9,9%	9,9%
Empresa privada	5,7%	3,7%	5,0%
Comerciantes	,0%	,1%	,1%
Transportistas	,6%	,3%	,5%
Otro	6,8%	4,0%	5,8%
Alcaldía	s.d.	12,0%	4,3%
	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de Conflictos, Ceres

Para finalizar esta primera aproximación, comparemos las columnas del cuadro 6 que registran los adversarios identificados por los actores en conflicto o las instituciones hacia las cuales se dirigió su presión.

Los cambios más importantes en las proporciones son la disminución del Estado central como objeto de presión o adversario, que sin embargo sigue siendo el más importante pues el 58% de los conflictos estuvieron dirigidos a presionarlo. De hecho, si se suman todos los que representan el Estado en sus distintos niveles, la acción conflictiva hacia lo ha definido como adversario cada vez más, pasando del 84,6% de los eventos en el período inicial, al 89,7% en los 11 últimos años. Es notable la escasa presencia de otros actores, como la empresa privada, sobre todo tomando en cuenta que el proceso de privatización ha ampliado considerablemente su importancia.

Sin embargo, son importantes los cambios. La disminución de la presión relativa sobre el aparato central ha sido compensada por acciones dirigidas hacia los gobiernos municipales. En el período anterior era tan reducido el número de eventos orientados a involucrar a las alcaldías que no se los contabilizaba por separado sino como parte de los aparatos locales del Estado (Prefecturas y Corporaciones). Claramente, entonces, uno de los efectos de la reforma municipal (Participación Popular) ha sido el desplazamiento de los conflictos hacia ellas, lo cual era sin duda previsible dado el aumento de su relevancia política y económica.

## **4. Los conflictos sociolaborales entre 1994 y 2005**

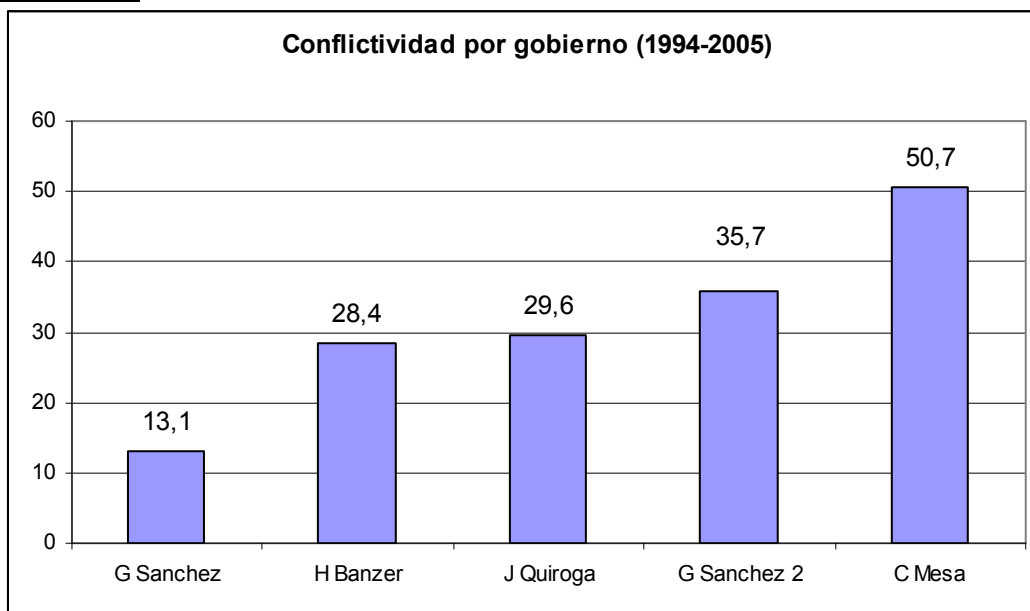
Este apartado se concentrará exclusivamente en el período 1994 a junio de 2005 a fin de poder analizar con mayor detalle y profundidad las tendencias más recientes.

### **4.1. Conflicto y gestiones gubernamentales**

Para comenzar, puede observarse claramente un aumento de la conflictividad a lo largo del período. El gráfico 4 ilustra los promedios mensuales correspondientes a cada gobierno. En la primera administración del período el promedio alcanzaba a 13,1 eventos mensuales, que es el índice más bajo en todo el período democrático y apenas superior al del gobierno de facto del general Banzer (1971-1978). Si la tendencia es creciente, alcanzando el nivel más alto durante la actual administración de Carlos Mesa (50,7 eventos mensuales), es también muy evidente el hecho de que el salto se produjo durante la gestión constitucional del general Bánzer, pues de uno a otro período se duplicó el número de conflictos sociales.

Si recordamos que el Estado es el principal interlocutor, la actitud de los gobiernos encargados de su administración tiene que ser un determinante clave de esta tendencia, lo cual sugiere prestar particular atención a la segunda gestión presidencial de Banzer, no solamente porque en ella se inicia la tendencia descrita sino porque los tres últimos gobiernos corresponden a períodos más breves.

**Gráfico 4.**



Obsesionado por disipar la imagen autoritaria obtenida durante su primera gestión, en la cual los derechos civiles y políticos fueron severamente reprimidos, y los dirigentes de la oposición sufrieron la persecución, el exilio e incluso el asesinato, el general Banzer llegó a la Presidencia nuevamente luego de haber participado en cinco elecciones sucesivas y de haber colaborado en dos gobiernos (Paz Estensoro 1985-1989 y Paz Zamora 1989-1993). A pesar de esos antecedentes, y de haber conducido un partido político que contribuyó decisivamente a consolidar la democracia, la imagen de autoritario y represor del general no había sido disipado y seguramente por ello intentó hacerlo una vez posesionado como cabeza de gobierno en 1997, demostrando paciencia y tolerancia con las movilizaciones sociales.

Al mismo tiempo, al haber optado por “el camino difícil” de aliarse con el partido del ex presidente Jaime Paz Zamora, acusado por entonces de vínculos con el narcotráfico, se sintió obligado a intensificar la erradicación de la coca. Con ello marcaba distancia con el narcotráfico y satisfacía los compromisos internacionales asumidos por el gobierno de Bolivia. Como era previsible, esa política enfrentaría la resistencia de los campesinos cocaleros, que rápidamente recuperaron la simpatía de otros sectores y fortalecieron sus organizaciones sociales y políticas.

Vacilando entre la tolerancia y la represión, el gobierno era puesto a pruebas cada vez más difíciles, que culminaron en abril del 2002, cuando no solamente fracasó en su intento de privatizar el servicio de agua en Cochabamba, a pesar de que acarrearba la promesa de ejecutar un proyecto regional ya mítico como Misicuni<sup>12</sup>, sino que se vio incluso obligado a levantar el Estado de Sitio apenas días después de declararlo. En

<sup>12</sup> Este proyecto abastecería de agua para consumo, riego y generación eléctrica mediante la construcción de una represa en el lado norte de la cordillera y el trasvase hacia el valle cochabambino a través de un túnel de 19 kilómetros. Su baja rentabilidad ha postergado su realización que requiere de inversiones de alto riesgo o de significativas subvenciones. La privatización del servicio fue condicionada a la ejecución de este proyecto, lo que aumentó costos y tarifas, que fueron al final el detonante del conflicto.

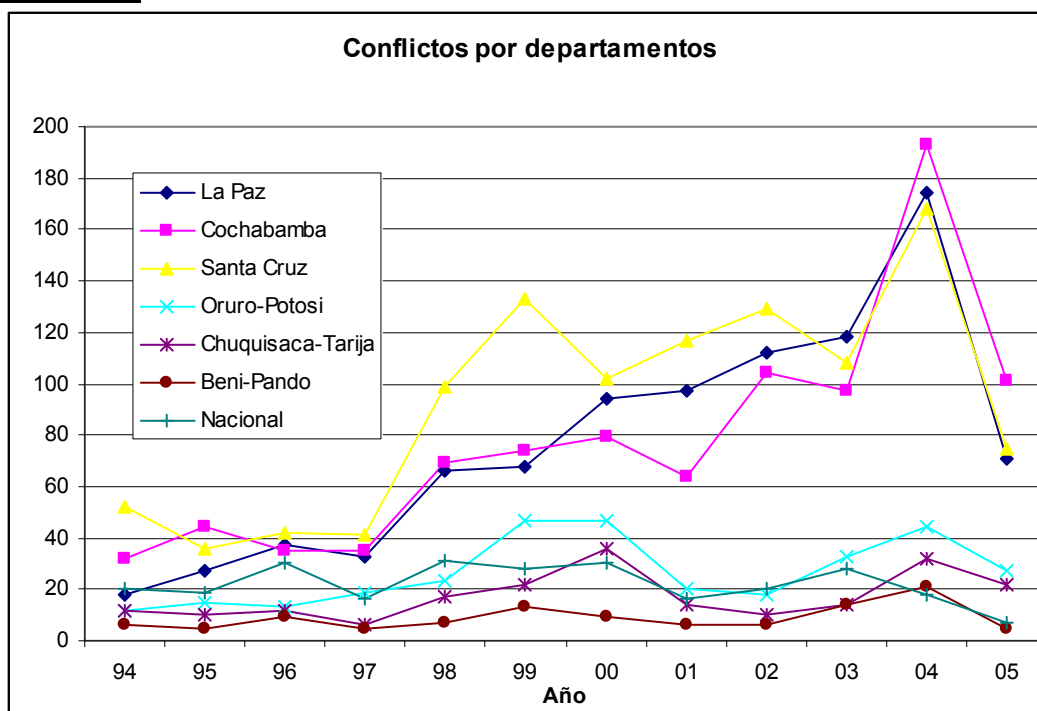
ese momento tuvo que enfrentar incluso un amotinamiento policial motivado por reclamos salariales.

En su intento por demostrar su vocación democrática, la gestión del general Banzer fue debilitando la institucionalidad y el principio de autoridad, ampliando con ello los espacios de la presión directa que se evidencian en el crecimiento del número de eventos conflictivos desde entonces. Los gobiernos siguientes no pudieron revertir esa tendencia que incluso puso fin a la segunda presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada y a la de su forzado sucesor, Carlos Mesa. La gestión de este último acentuó las características impuesta por el General Banzer y contribuyó decisivamente a agudizar el debilitamiento del estado de derecho cayendo, finalmente, víctima de ese mismo proceso.

## 4.2. Ubicación espacial

El gráfico 5 desagrega los conflictos por departamentos y por años, lo que permite observar el dramático salto del 97 al 98 y la tendencia creciente desde entonces. Es notable el caso de Santa Cruz, que parece arrastrar al resto al principio, y el de La Paz, que muestra menos oscilaciones y un sostenido crecimiento. Sin embargo, durante el 2004 y los primeros 5 meses del 2005, la primera posición la ocupó Cochabamba.

**Gráfico 5.**



Fuente: Base de conflictos, CERES

Observando el gráfico es también clara la concentración en el eje central, donde las presiones tienen mayores probabilidades de éxito, lo cual las estimula y atrae.

La localización urbano rural de los conflictos parece corresponder a las características de los actores, como puede verse en el cuadro 7. Una fuerte concentración urbana en general pero una mayor presencia relativa de los conflictos protagonizados por privados e independientes en el área rural, lo cual se explica por el hecho de que en ese grupo se incluyen los campesinos. Un rasgo destacable es que los eventos de alcance o cobertura nacional han sido protagonizados no solamente por los organismos de agregación (21,2%) sino también por los grupos sociolaborales dependientes del sector público (15,7%).

#### **Cuadro 7. Conflictos sociolaborales por área**

Área del conflicto	Dependencia laboral			Total
	Públicos	Privados	Agregados	
Urbano	71,9%	51,4%	71,6%	66,1%
Rural	5,3%	39,0%	4,2%	21,4%
Departamental	7,1%	4,2%	3,0%	5,6%
Nacional	15,7%	5,4%	21,2%	6,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Base de Conflictos, Ceres

### **4.3. Peso relativo de los conflictos sociolaborales**

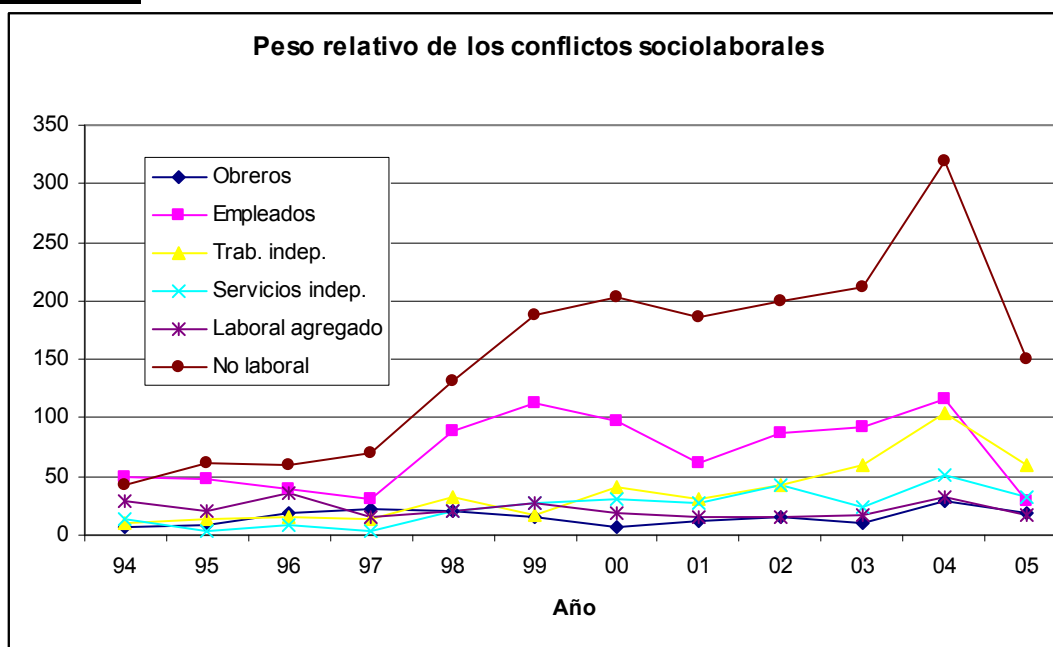
El gráfico 6 presenta la evolución temporal de los eventos conflictivos de acuerdo a las características de sus protagonistas. Por el énfasis de este informe se han desagregado las categorías sociolaborales con el fin de detectar cuáles son las más activas<sup>13</sup>.

En general, el número de conflictos sociolaborales es mayor en el período (2030) que los no laborales (1823), pero la distancia entre ambos se ha estrechado y desde el año 2000 tiende a ser mayor la presencia de actores que no se definen por su condición laboral.

Entre los actores sociolaborales, los de mayor actividad son los empleados, y los que muestran mayores signos de crecimiento son los independientes, entre los cuales se encuentran los campesinos. Desde 1998 ha aumentado también, significativamente, la presencia conflictiva de trabajadores independientes en actividades de servicios (especialmente comercio y transporte).

<sup>13</sup> Como ya se hizo notar al presentar el gráfico anterior, puesto que esta sección concentra su atención en los once últimos años, también se desagrega la información anualmente a fin de observar las tendencias temporales del conflicto. En la sección anterior se consideran los períodos como unidades de análisis, de modo que podían notarse los cambios más fuertes entre uno y otro período pero no las tendencias dentro de cada uno de ellos.

**Gráfico 6.**



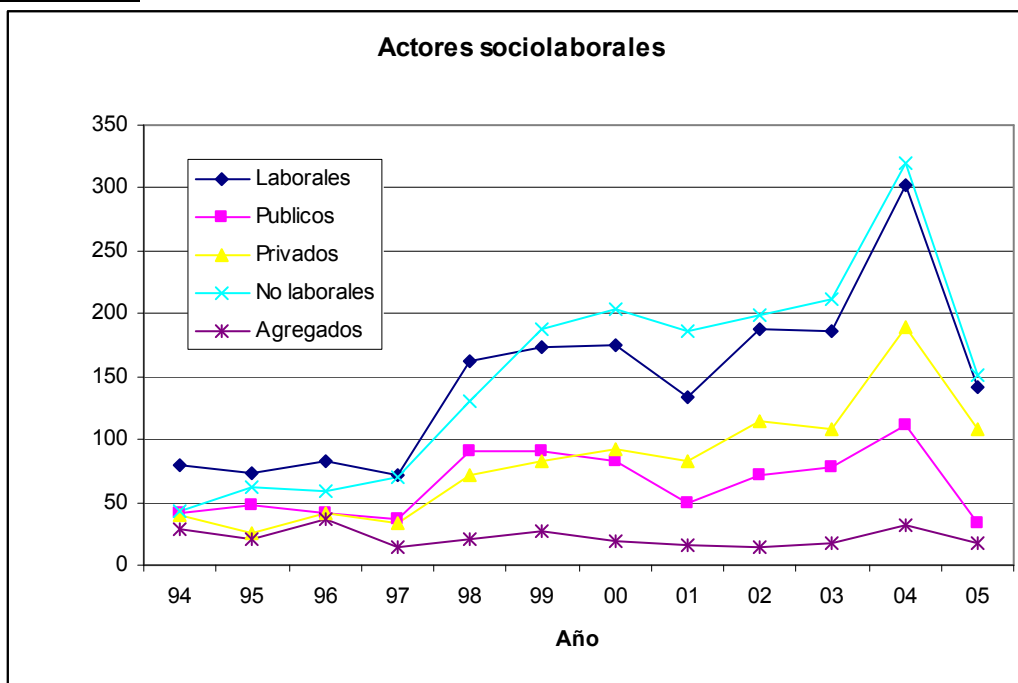
Fuente: Base de conflictos, CERES

Si se analiza la información caracterizando a los protagonistas de los eventos por su relación de dependencia, se observa en el gráfico 7 que simultáneamente al aumento de la conflictividad, los grupos no laborales han aumentado su participación y desde 1999 son responsables de la mayoría de los conflictos.

Al mismo tiempo, los dependientes públicos han disminuido comparativamente su activismo, en tanto que lo han intensificado los trabajadores privados, entre los cuales se encuentran los independientes que, como se vio en el gráfico anterior, son responsables de un número creciente de conflictos.



**Gráfico 7.**



Fuente: Base de conflictos, CERES

Un análisis más desagregado, como el permitido por el cuadro 8, resalta el papel relevante de los empleados y funcionarios públicos, con cerca del 20% de los conflictos. El magisterio, urbano y rural, suma casi el 10% de los eventos registrados en el período 1994-2005, a los que podría añadirse el grupo de trabajadores y docentes universitarios, con más del 6% del total. Así, del propio seno del Estado surge casi el 36% de los conflictos, lo que explica y muestra al mismo tiempo las dificultades de gestión que tienen los gobiernos.

**Cuadro 8. Conflictos sociolaborales por grupo líder (1994-2005)**

Grupo social líder	Cantidad	Porcentaje
Mineros	71	3,5
Fabriles	38	1,9
Obreros construcción	28	1,4
Otros obreros	47	2,3
Campesinos tradicionales	299	14,7
Campesinos cocaleros	123	6,1
Artisanos - no asalariados	20	1,0
Magisterio rural	53	2,6
Magisterio urbano	144	7,0
Bancarios	1	,0
Profesionales	43	2,1
Empresarios públicos	404	19,9
Trabajadores-docentes Universidad	128	6,3
Empresarios privados	81	4,0
Pequeños comerciantes	151	7,4
Transportistas	135	6,7
COB	149	7,3
COD/COR	115	5,7
Total	1595	100,0

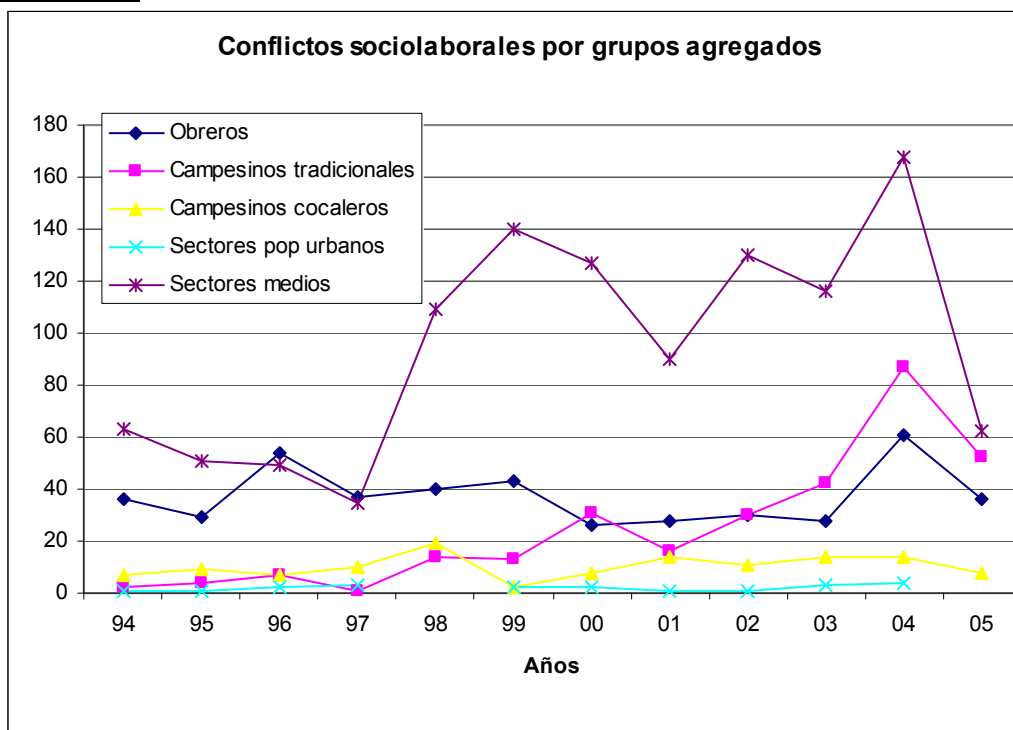
Fuente: Base de Conflictos, Ceres

Las organizaciones que agregan a la población laboral generaron el 13% de los conflictos aunque, como se verá luego, la mayor parte de ellos no hicieron referencia a las condiciones laborales sino más bien a las políticas.

Finalmente, destaca la frecuencia de eventos protagonizados por campesinos, especialmente los residentes en áreas tradicionales. Obviamente, esta información no toma en cuenta la importancia relativa o la influencia efectiva que logran ejercer los distintos grupos. Los 123 eventos conflictivos protagonizados por los campesinos cocaleros, dada la cohesión de sus organizaciones y su concentración espacial, tienen un impacto mucho mayor al que pueden ejercer otros grupos más dispersos y menos organizados.

El gráfico 8 muestra las tendencias en el período agregando a los grupos por su similitud. Es llamativo el aumento en el número de conflictos protagonizados por grupos laborales medios, que desde 1998 han desarrollado una actividad mucho más conflictiva que el resto. En ese resto, es clara la tendencia divergente de los grupos obreros, que protagonizan cada vez menos eventos conflictivos, y de los campesinos, que aumentaron sus presiones.

**Gráfico 8.**

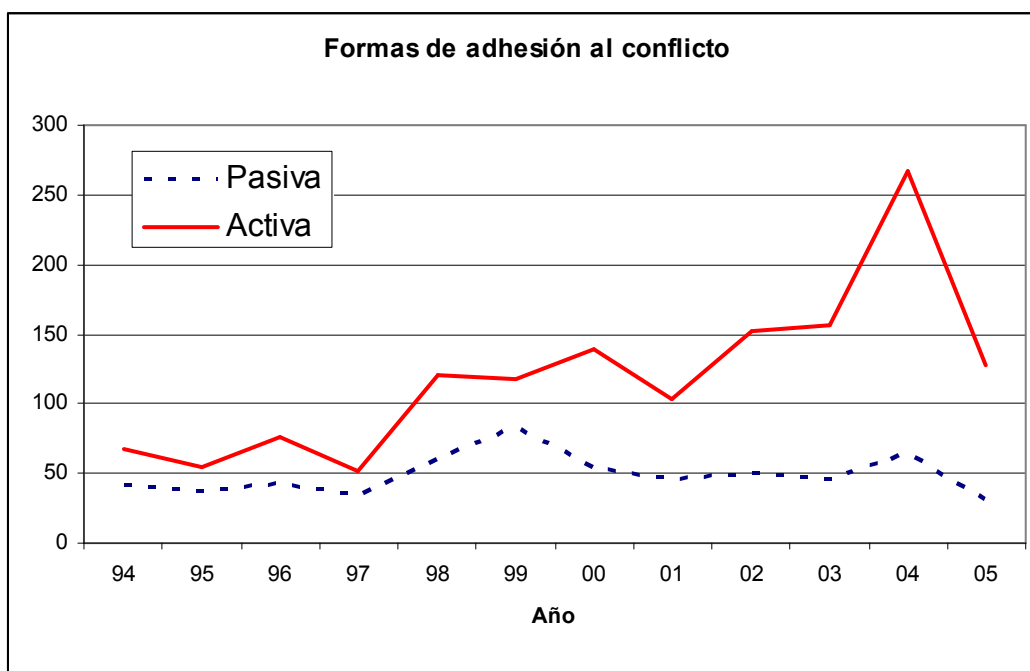


Fuente: Base de conflictos, CERES

#### **4.4. Las formas y motivaciones del conflicto**

En cuanto a las formas del conflicto, ya se había señalado la tendencia al aumento de los que requieren la adhesión activa de los participantes. Como se observa en el gráfico 9, esa tendencia se repite en el caso de los conflictos sociolaborales, sobre todo a partir de 1998 y alcanzando la mayor distancia en el 2004. La violencia ha sido, por eso, creciente, porque la misma ruptura de la cotidianidad implica ya un grado de violencia sobre otros, sean los adversarios, como cuando se ocupa un inmueble, o el público en general, como ocurre con los bloqueos. Y en ese tipo de eventos también aumenta la probabilidad de enfrentamientos con las fuerzas del orden.

**Gráfico 9.**



Fuente: Base de conflictos, CERES

El cuadro 9 permite observar más detalladamente las formas del conflicto en el período, y comparar los comportamientos de los grupos sociolaborales según su condición de dependencia.

**Cuadro 9. Conflictos sociolaborales por manifestación dominante 1994-2005 (en porcentaje)**

Formas del conflicto	Dependencia laboral			Total
	Públicos	Privados	Agregados	
<b>De adhesión pasiva</b>	<b>51,3</b>	<b>14,2</b>	<b>19,4</b>	<b>29,0</b>
Huelga tiempo fijo	33,2	8,1	16,3	18,8
Huelga indefinida	13,5	4,2	1,5	7,4
Brazos caídos	3,5	0,3	0,4	1,5
Emergencia	1,0	1,5	1,1	1,3
<b>De adhesión activa</b>	<b>48,6</b>	<b>85,2</b>	<b>80,6</b>	<b>70,6</b>
Huelga de hambre	18,8	10,7	9,1	13,6
Bloqueo urbano	5,0	6,6	5,3	5,8
Bloqueo rural	1,5	18,4	2,7	9,9
Marchas - manifestaciones	19,1	30,8	61,2	30,3
Tomas – motines	4,1	18,7	2,3	11,0
<b>Otros</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Base de Conflictos, Ceres

Existe una marcada diferencia entre los grupos. Mientras los dependientes públicos protagonizan tanto eventos de adhesión activa como pasiva en proporciones

similares, en las acciones de los privados e independientes predominan los de adhesión activa, y en especial las marchas y manifestaciones. Esta característica es aún más marcada en el caso de los eventos protagonizados por las organizaciones que agregan a los trabajadores.

**Cuadro 10. Motivos de los conflictos sociolaborales (1994-2005)**

Objetivos	Dependencia laboral			Total
	Públicos	Privados	Agregados	
Sin información		0,40%		0,20%
Libertades	1,30%	3,10%	3,00%	2,40%
DDHH - jurídico	0,10%	0,80%	0,80%	0,50%
Vigencia leyes	5,00%	7,60%	1,50%	5,80%
Participación designaciones	<b>8,90%</b>	3,40%	1,50%	5,30%
Participación gestión	1,30%	1,30%	0,40%	1,20%
Expropiación	1,00%	<b>12,40%</b>	0,40%	6,50%
Cambiar leyes-normas	2,80%	<b>14,90%</b>	8,30%	9,50%
Rechazo gobierno	<b>18,40%</b>	<b>22,00%</b>	<b>49,60%</b>	<b>24,20%</b>
Apoyo zona	0,50%	5,50%	1,10%	3,00%
Condiciones consumo	0,10%	1,00%	8,00%	1,60%
Condiciones trabajo	1,20%	1,00%		0,90%
Aumentos salariales y tarifarios	15,30%	1,90%	10,60%	8,20%
Atrasos en pagos y desembolsos	16,00%	5,50%	0,80%	8,90%
Estabilidad laboral	10,60%	3,40%	1,90%	6,00%
Conflicto intra-organización	1,80%	2,30%	0,80%	1,90%
Solidaridad con otros	1,40%	2,50%	0,80%	1,90%
Apoyo empresa-institución	<b>13,10%</b>	<b>7,90%</b>	<b>10,20%</b>	10,20%
Otros	1,00%	2,90%	0,40%	1,90%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

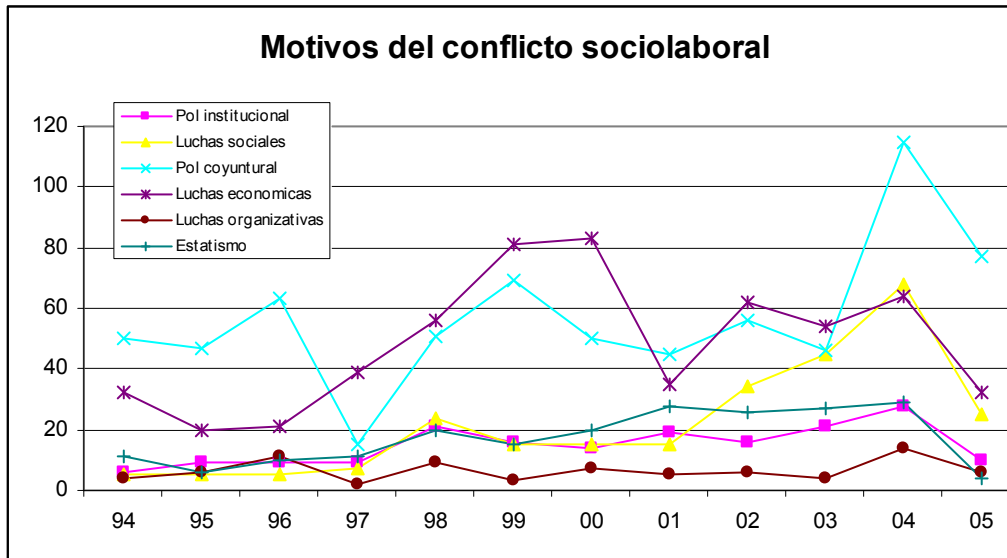
Fuente: Base de Conflictos, Ceres

Como se observa en el cuadro 10, las motivaciones, reivindicaciones y demandas explícitas planteadas en los conflictos muestran que la mayor proporción (casi 25%) representa rechazos al gobierno y a sus decisiones inmediatas. Más en los privados e independientes que en los dependientes públicos, pero ha sido también la motivación más frecuente en éstos. Sin embargo, si se fusionan los asuntos referidos a salarios, demandas de aumento o de puntualidad en su pago, estos temas serían los más frecuentes en los trabajadores públicos (31,3%). Para este grupo la gestión de la empresa o institución ha sido también un tema recurrente, pues son bastante elevadas las proporciones de eventos justificados en apoyo o defensa de la empresa (13%) o referidos a designaciones de autoridades (casi 9%).

Para los grupos del sector privado o independientes, además del rechazo al gobierno son elevadas las proporciones de eventos políticamente motivados, como los que reclaman cambios en la normativa o en disposiciones gubernamentales, o los que expresan apoyo o defensa de empresas, en especial las que estaban siendo afectadas por los procesos de privatización.

Reagrupando en menos categorías los motivos explícitos del conflicto, el gráfico 10 muestra las tendencias temporales.

**Gráfico 10.**



El gráfico destaca, además del crecimiento general del número de conflictos, cambios significativos a partir de 1997. Hubo un aumento de las luchas económicas y también de las de orientación estatista, más aún desde 1999. Sin embargo, la mayor alza de todas corresponde a los conflictos en torno a temas político coyunturales. También es notable el aumento, desde el 2002, de las luchas sociales, que incluyen demandas de participación en la gestión y el control de empresas e instituciones y en la designación de funcionarios y autoridades.

#### **4.5. Adversarios y resultados del conflicto**

Si esos fueron los temas, importa analizar ahora cuáles fueron los adversarios hacia los cuales fueron dirigidas las acciones de presión o expresión. El cuadro 11 resume dicha información.

Como ya se vio, el Estado es el principal destino de la presión social, más aún en los grupos sociolaborales que dependen del sector público. Esto podría explicarse por el hecho de que, en su caso, se trata también de su empleador pero hay otros indicadores que cuestionan esa explicación. Por ejemplo, si ella fuera cierta, lo sería también para otros niveles del estado (Prefecturas y Alcaldías), pero en ellos la proporción comparativa mayor corresponde a los grupos laborales privados e independientes, incluso duplicando los porcentajes. De modo que la explicación debe ir más por la parte política o de la cultura corporativa de los funcionarios.

**Cuadro 11. Conflictos sociolaborales por adversario (1994-2005)**

Adversario	Dependencia laboral			Total
	Públicos	Privados	Agregados	
Sin información	0,30%	1,40%	0,40%	0,80%
Estado	66,90%	56,60%	93,60%	65,30%
Policía	1,00%	0,90%	0,40%	0,90%
Estado Local	5,80%	10,20%	1,50%	7,40%
Empresas estado	15,30%	4,30%	1,50%	8,20%
Empresa privada	1,20%	7,60%	0,80%	4,20%
Comerciantes		0,50%		0,20%
Transportistas		0,40%		0,20%
Otro	0,90%	3,00%	0,80%	1,90%
Alcaldía	8,60%	15,10%	1,10%	10,80%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Base de Conflictos, Ceres

En cuanto a los resultados que los actores obtienen de la acción conflictiva es poco lo que se puede afirmar, ya que una enorme proporción de los eventos registrados por la prensa, no consignan su desenlace (ver cuadro 12). Este es un problema que solamente en parte puede atribuirse a la propia prensa, que no siempre hace seguimiento de sus noticias. En parte, seguramente se debe a las propias características de las movilizaciones, pues muchos eventos tenían solamente un carácter expresivo y sus protagonistas no esperaban otro desenlace que hacerse escuchar. Para ellos, el solo hecho de llegar a la prensa fue un éxito. Pero otros conflictos pueden haberse disuelto sin lograr nada y se sumarían a la categoría de “nada” como resultado.

**Cuadro 12. Conflictos sociolaborales por resultado obtenido**

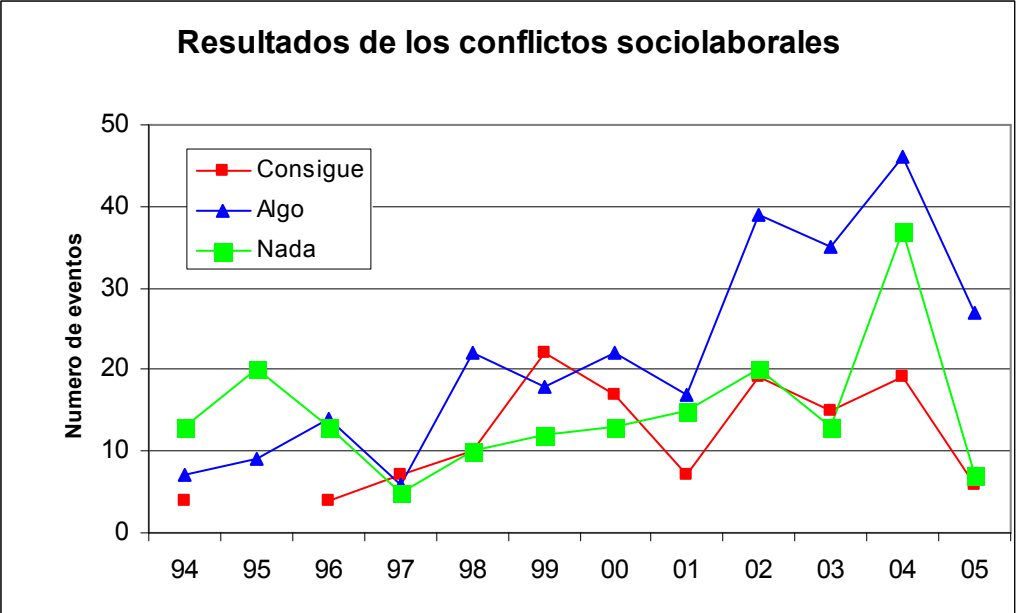
Resultado	Dependencia laboral			Total
	Públicos	Privados	Agregados	
Sin información	74,70%	68,10%	78,00%	71,90%
Consigue objetivos	8,10%	6,30%	1,90%	6,40%
Logra algunos	10,30%	16,60%	6,80%	12,90%
No obtiene nada	6,80%	9,10%	13,30%	8,80%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Base de Conflictos, Ceres

De cualquier manera, del cuadro no se desprende cuál de los grupos sociolaborales tiene más éxito en sus movilizaciones. Mientras por un lado es menor la proporción de eventos que protagonizaron los privados e independientes que carecen de información (68% en su caso contra casi 75% en de los dependientes públicos) y es bastante mayor la proporción de eventos en que logran algunos de sus objetivos (casi 17% contra 10% de los otros), es mayor la proporción de éxito total (8,1%) y menor la de fracaso absoluto en los públicos (6,8%). Lo que sí es claro es que los eventos conflictivos conducidos por las organizaciones de agregación son los que menos éxito cosecha.

Si se observa la evolución de estos datos en los 11 años que cubren el período, excluyendo los que carecen de información, no se encuentran tendencias muy marcadas salvo la de un pequeño cambio entre los tres años previos y los tres posteriores a 1997, cuando se revierte la situación: de no o algo, a todo o algo (ver gráfico 11). Esto podría explicar también la intensificación de la cantidad de eventos después de 1997, pues se empezó a percibir que era posible lograr algo con la presión conflictiva. El hecho de que aumentara luego la frecuencia de eventos que no obtuvieron ningún resultado podría explicar en parte la intensificación de conflictos, la frustración y el aumento de la violencia.

**Gráfico 11.**

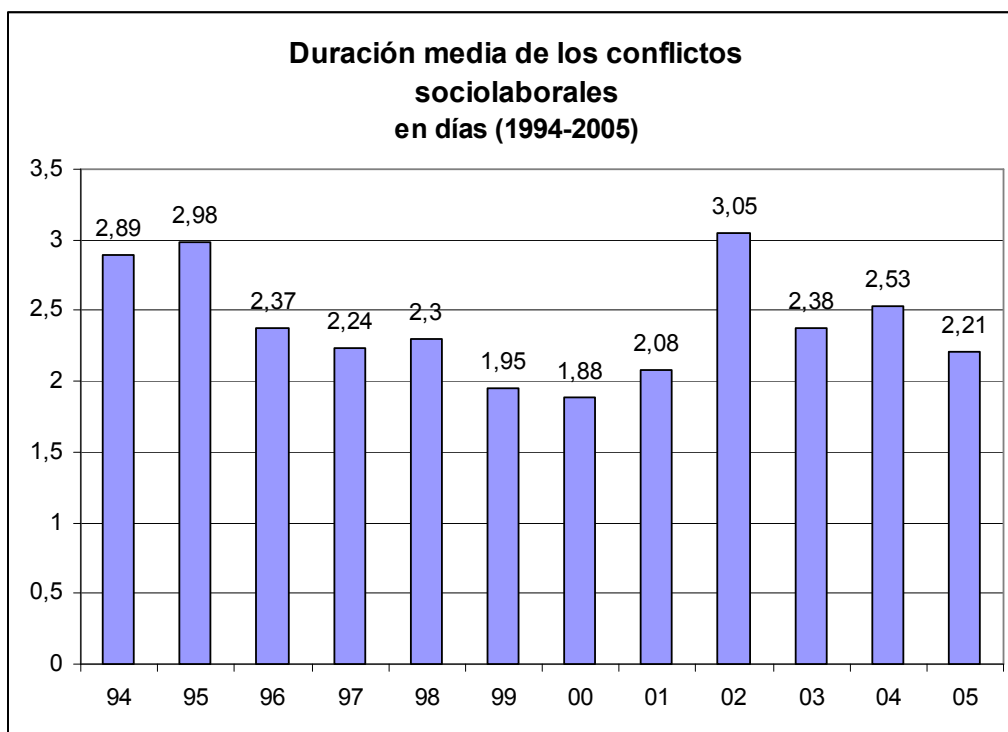


Fuente: Base de conflictos, CERES

Finalmente, contamos con para la década con información de la duración de los conflictos en días. El gráfico 12 presenta los promedios anuales.



**Gráfico 12.**



Fuente: Base de conflictos, CERES

Los datos muestran un descenso de la duración media de los conflictos entre 1998 y 2000, que es justamente cuando se inició la tendencia al aumento del número de conflictos. Es fundamental estudiar con mayor profundidad la manera en que se gestionaron los conflictos en ese período porque eso puede explicar el proceso posterior. Si ambos datos tienen relación, por ejemplo, podría pensarse que la gestión gubernamental de los conflictos fue un factor que los estimuló. El hecho de que disminuyera su duración sugiere que se atendía más rápidamente a las presiones que ellos representaban, lo que lejos de haber desactivado el proceso de conflictividad, acabó por estimularlo pues otros actores vieron que era posible obtener algo por esa vía. Parecida es la tendencia de los últimos años. La consecuencia de ello puede haber sido la legitimación del acto conflictivo y el consiguiente debilitamiento de los mecanismos institucionales de gestión gubernamental.

## 5. Conclusiones y análisis prospectivo

Este informe se ha concentrado en los conflictos *sociolaborales* durante aproximadamente *la última década*, cerrándola con la caída del Presidente Mesa. Este período se caracteriza por contener el más intenso proceso de reformas institucionales desde la revolución de los 50 (1993-1997), y también el momento más inestable desde que se logró la transición a la democracia a fines de los 70 (2003-2005). Podría decirse que en los once años cubiertos por este informe el gobierno de Bolivia ha pasado de ejercer la iniciativa política, disponiendo de capacidad para llevar a cabo profundas reformas en la estructura institucional y económica el país, a la pendularidad, pues actúa sobre todo en reacción a presiones, las más de las veces provenientes de la acción social conflictiva.

En el análisis de los conflictos sociolaborales, se debe tomar en cuenta que la condición socio laboral es el referente de identidad y acción colectiva más importante del país, y es reforzado por una memoria colectiva que asocia el sindicato al logro de reivindicaciones. Las principales reformas del proceso nacionalista de los años 50 fueron impulsadas por los sindicatos: la distribución de las tierras y la estatización de las minas. Ambas redundaron en importantes beneficios corporativos para sus promotores: tierras en un caso, salarios directos e indirectos y subvenciones en el otro, además poder político en ambos casos.

Para caracterizar el período comprendido entre 1994 a junio de 2005, se ha efectuado una comparación de los eventos conflictivos que tuvieron lugar durante el período con los de los 24 años anteriores. En esa comparación se observa que así como la población y la actividad económica, los conflictos se concentraron en los departamentos del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). Resalta el aumento significativo de dicha concentración al pasar del 63 al 76% siendo muy notable el hecho de que prácticamente se hubiera duplicado la proporción correspondiente a Santa Cruz (del 15 al 29% del total), lo cual ocurrió tanto en el área urbana como en la rural. Esta última ha sido un escenario cada vez más frecuente de eventos conflictivos.

Estas tendencias se han intensificado durante los últimos siete años. En efecto, se observa un salto durante la gestión constitucional del general Bánzer y una persistente tendencia al aumento de conflictos desde entonces. En estos años se mantiene el aumento de eventos conflictivos en Santa Cruz, aunque hacia el final del período sorprende Cochabamba, pues en ella se registran las mayores proporciones.

Los riesgos de violencia han aumentado considerablemente, no solamente porque ha aumentado el número de conflictos, sino porque es cada vez mayor la proporción de los que requieren la adhesión activa de los participantes. Esta tendencia implica la externalización del conflicto y el involucramiento del resto de la población, tanto porque la acción ocupa un espacio público o porque obliga al resto de la gente a romper su rutina, lo cual contiene un cierto grado de violencia.

En cuanto a la temática, si se toma en su conjunto el período puede decirse que la conflictividad ha estado fuertemente marcada por cuestiones de política coyuntural o, más precisamente, de gestión. Más que acciones políticas, predominaron *reacciones a la política*. La politización coyuntural es general y también de los grupos sociolaborales, aunque en éstos se registra una alta incidencia de movilizaciones en torno a salarios (demandas de aumento o de pago puntual). Es notable la baja frecuencia de eventos referidos a condiciones de trabajo.

Los conflictos sociolaborales han aumentado, pero su peso relativo o importancia proporcional ha descendido por el acelerado aumento de los eventos protagonizados por grupos no laborales, como vecinos, consumidores, estudiantes, militantes políticos, etc. El mayor descenso relativo es el de los obreros, pues los empleados mantienen un elevado ritmo de actividad conflictiva. Los grupos socio laborales más activos son los formados por trabajadores independientes, que han tendido a movilizarse cada vez más y, obviamente, son en gran medida responsables de la ya mencionada tendencia al aumento de eventos de adhesión activa que ocupan espacios públicos y afectan la vida cotidiana del conjunto de la sociedad.

El Estado es el adversario de casi todos los conflictos. Si se suman todas las categorías que representan el Estado en sus distintos niveles (gobierno central, prefecturas y alcaldías), la acción conflictiva que lo define como adversario ha pasado del 84,6% de los eventos antes de 1994, al 89,7% en los 11 últimos años. Sin embargo, la desagregación muestra que ha habido una disminución de la presión relativa sobre el aparato central, al haber aumentado la relevancia de los gobiernos municipales, que atraen cada vez más la atención de los actores sociales.

Un dato sin duda clave es el referido al papel relevante que tienen los empleados y funcionarios públicos, que protagonizaron cerca del 22% de los conflictos de la reciente década. El magisterio, urbano y rural, suma casi el 10% de los eventos registrados en el período 1994-2005, a los que podría añadirse el grupo de trabajadores y docentes universitarios, con poco más de 8% del total. Es clave porque muestra que del propio seno del Estado surge aproximadamente el 36% de los conflictos, lo que explica y muestra al mismo tiempo las dificultades de gestión que tienen los gobiernos, lo cual seguramente tiene una gran repercusión sobre el resto de la sociedad.

Otra tendencia llamativa es la del aumento en el número de conflictos protagonizados por grupos laborales medios, que desde 1998 han desarrollado una actividad mucho más conflictiva que el resto. En ese resto, es clara la tendencia divergente de los grupos obreros, que protagonizan cada vez menos eventos conflictivos, y de los campesinos, que aumentaron sus presiones.

En síntesis, la década tiene dos fases. Una inicial, breve, de alta iniciativa política y poca conflictividad, y otra en la cual las acciones conflictivas han aumentado en retroalimentación con el correspondiente debilitamiento del Estado, que es el principal adversario de las movilizaciones. Los conflictos sociolaborales parecen tener un fuerte efecto demostrativo y, aunque su importancia relativa haya disminuido, su influencia tiene un efecto motriz o de estímulo sobre el conjunto que es necesario tomar en cuenta. En particular el de los grupos dependientes del mismo Estado.

Si las tendencias de largo y mediano plazo detectadas en este informe son válidas para el análisis prospectivo, el futuro inmediato podría estar marcado por la intensificación de los conflictos sociales, con una creciente presencia de actores no laborales y, por tanto, con menos tradición organizativa, con liderazgos menos experimentados y responsables, y motivados por demandas y reivindicaciones más inmediatas y urgentes, frecuentemente mezcladas o encubiertas por temas de política coyuntural.

Adicionalmente, es posible que se mantenga la tendencia a un aumento de los conflictos de adhesión activa, los cuales entrañan riesgos crecientes de violencia.

Si lo observado a través de los datos es válido, podría decirse también que esas tendencias generales podrían enfrentar dos límites.

Uno, menos manejable, tendrá que ver con la capacidad material que tenga el Estado de dar respuesta, así sea parcial, a las demandas que se le planteen. La magnitud del déficit fiscal y las presiones para reducirlo establecen un margen muy estrecho para las concesiones, que han sido la tendencia más fuerte de respuesta gubernamental a las presiones planteadas por los conflictos. Y mientras se preserve la independencia política del Banco Central, será difícil ampliar ese margen con el aumento del gasto fiscal basándose en créditos monetarios impuestos al Banco como ocurrió durante el ciclo hiperinflacionario de los años 80. Esto podría derivar en una intensificación de los conflictos pues cada vez más los actores sociales pasarán del planteamiento de reivindicaciones específicas al reclamo por incumplimiento de acuerdos. Y eso puede tener un carácter acumulativo, traducándose en tensiones y antagonismos sociales, es decir, en conflictos civiles que harán del Estado menos un interlocutor político o administrativo y más un objeto de disputa por sus recursos.

Los empleados públicos, que tienen la ventaja estratégica de estar más cerca de los centros de decisión, y que de hecho han aumentado su presencia, podrían sentirse estimulados a intensificar sus acciones, ya sea para defender sus logros y posiciones, o sea para mejorarlas aprovechando el debilitamiento del gobierno. Como su acción tiene un fuerte efecto demostrativo, lo que ellos hagan o dejen de hacer puede ser determinante para el resto.

El otro límite a las tendencias previsibles desde los datos es, justamente, el debilitamiento del Estado, que puede terminar con un cambio de régimen capaz de poner freno a la escalada de conflictos. En efecto, cuando se toma en cuenta el contexto político de los conflictos puede observarse nítidamente de qué manera la dinámica social y la respuesta estatal se influyen y condicionan mutuamente. Como lo demostró la corta gestión presidida por Mesa, un contexto político permisivo estimula la acción directa a través de los conflictos, y éstos debilitan la autoridad gubernamental, agotan su espacio de negociación y lo hacen aún más permisivo, estimulando con sus concesiones la multiplicación de los conflictos. Esta, a su vez, da lugar a la emergencia de nuevos actores, lo cual dificulta la negociación, ya que ella requiere de una mínima estabilidad organizativa de las partes.

Es imposible saber de antemano cuál es el límite establecido por la debilidad del interlocutor estatal. Si se tratara solamente del debilitamiento económico o político del gobierno, un cambio de administración podría ser suficiente para detener la escalada de conflictos. Pero si el debilitamiento es del Estado mismo, e involucra a otras instituciones además del gobierno, ese cambio es más difícil o, si ocurre, tiene menos efectos. En tales circunstancias los conflictos podrían aumentar en frecuencia e intensidad y los límites solamente se alcanzarían de formas socialmente traumáticas, es decir, con una crisis más profunda y generalizada que podría contener elevadas dosis de violencia.

Cuando se inició este informe, todo indicaba que el país estaba ya muy cerca del primer límite. Aunque el gobierno se vio obligado a restablecer el subsidio a los precios internos de consumo de hidrocarburos, el aumento del déficit fiscal es una señal muy clara de que la capacidad material que tiene el gobierno para dar concesiones a quienes lo presionan se ha ido reduciendo.

Aunque el otro límite es menos perceptible, el país se acercó muy rápidamente a él ya que el gobierno de Mesa se debilitó tanto que no le quedó otra salida que la de entregar el poder al Congreso. Pero éste tampoco pudo dar vigencia a la sucesión prescrita en la Constitución Política del Estado, viéndose forzado a reformarla para, posesionando como Presidente a quien ejercía ese cargo en la Corte Suprema de Justicia, quedara también obligado a convocar elecciones en un plazo perentorio.

Cuando el proceso parecía estar arrastrando a las otras instituciones del Estado, éstas pudieron preservar algo de su capacidad política y contribuyeron a evitar que la escalada de conflictos se convirtiera también en una escalada de violencia cuya reversión sería más difícil y costosa.

En los primeros meses de la gestión encabezada por el Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé ha bajado la tensión social medida por la cantidad de eventos conflictivos, pero ya antes de cumplir los tres meses se puso en evidencia que el poder público seguía siendo muy vulnerable a la presión social. En realidad, es cada vez menos poder y cada vez menos público. Los alcaldes y las universidades adelantaron demandas por el control de la renta petrolera y sus logros animaron a las comunidades indígenas a exigir su parte bloqueando carreteras. No están lejos de repetir la misma actitud el poder judicial, la policía, las fuerzas armadas y, en los hechos, cualquier grupo que se sienta con capacidad para imponer sus intereses particulares. El país no ha podido restablecer mecanismos de gestión del conflicto y sigue atrapado en un modelo de evitación (moviéndose en la parte superior del esquema siguiente), pero los límites materiales y políticos son cada vez más estrechos por lo que puede suponerse también que los ciclos serán cada vez más cortos.

Gráfico 13

