

¿Democracia neoliberal en Bolivia? Sindicalismo, crisis social y estabilidad política

ENRIQUE IBAÑEZ ROJO
Universidad Complutense — Madrid

Durante la última década se ha producido en América Latina una llamativa-inversión de la problemática que formulara Samuel Huntington¹ en los años 60. Hoy, la crisis económica y la desmovilización social coinciden con la consolidación de regímenes democráticos y procesos de fortalecimiento institucional, y ello — pese a que algún acontecimiento reciente ha enfriado ya el optimismo prematuro de muchos — ha derivado en un desplazamiento radical de los tópicos habituales en la ciencia política latinoamericana.

La tormentosa historia contemporánea de Bolivia ofrece seguramente la variante más radical de esta mutación en curso.² Con un altísimo grado de movilización social y un déficit crónico de organización política, el país andino fue durante varias décadas el ejemplo más acabado del pretorianismo latinoamericano. A mediados de los años 80, por el contrario, dio lugar sorprendentemente al primer caso de democracia “exitosa” dentro de la última oleada de transiciones de la región, cuando el gobierno de Víctor Paz Estenssoro consiguió poner freno a una formidable hiperinflación e iniciar simultáneamente una profunda reforma económica y la consolidación de los elementos básicos de la democracia representativa.

En las páginas que siguen defenderé la hipótesis de que la clave de los profundos cambios que se han producido en la política boliviana durante la última década debe buscarse en el hundimiento de sus actores sociales, y en particular de un sindicalismo que desde los años 50 había mantenido una abrumadora presencia en el acontecer histórico del país. Las características específicas de la profunda crisis socio-económica de los años 80 son las que han hecho posible la llamativa autonomización de la esfera político-institucional y el prolongado período de estabilidad y paz social que está viviendo el país desde 1985. Finalmente, las mismas características de la crisis, producto del cierre de un largo ciclo en la historia del país, están fijando hoy los límites del proceso de democratización.³

La matriz sociopolítica de 1952: sindicatos, estado y sistema político

El inicio del declive secular de los precios del estaño en 1927, las perturbaciones derivadas de la Gran Depresión y, finalmente, la derrota de las armas bolivianas en la Guerra del Chaco, hundieron las bases que habían sustentado la estabilidad de la democracia oligárquica entre 1880 y 1930. La larga crisis política que se abrió entonces⁴ culminó en la Revolución Nacional de 1952, con el triunfo de una alianza entre segmentos opositores de la clase media agrupados en el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y los sindicatos mineros del estaño. La revolución de 1952 ha sido interpretada habitualmente como un hecho fundacional: el “momento constitutivo” de la historia contemporánea del país.⁵ Sin embargo, si en general es cierto que las transformaciones operadas en cualquier coyuntura no surgen de la nada ni eliminan datos fundamentales de la realidad preexistente, en el caso de la revolución boliviana los elementos de continuidad tuvieron una especial relevancia. Tal vez fueron, paradójicamente, más importantes que en otros países latinoamericanos, en los que el proceso de democratización social que puso fin al orden oligárquico adquirió formas mucho más graduales.

El primer elemento de continuidad vino dado por las particulares restricciones de una estructura socio-económica que impidió tanto a los gobiernos del MNR como a sus sucesores militares desarrollar con éxito estrategias de diversificación económica que alteraran en lo básico el modelo de acumulación heredado. El persistente confinamiento de la economía en un sector minero azotado por una crisis secular desde la década de los años 30, e incapaz de dar lugar a un modelo exportador viable, seguirá siendo, por lo tanto, un determinante fundamental del juego político en la Bolivia pos-52. El segundo apunta a la existencia de un segmento de la clase obrera dotado de una estructura organizativa sólida e independiente, y situado en el lugar estratégico de la economía monoexportadora: la gran minería del estaño.⁶ En 1952, el MNR tuvo que enfrentarse a unas organizaciones sindicales preexistentes, independientes y sólidamente asentadas en la estructura comunitaria de los campamentos mineros, con las que había cooperado en la oposición a los gobiernos oligárquicos pero a las que le unían unos vínculos muy laxos, exclusivamente utilitarios.⁷

Estos datos, heredados del pasado, determinaron tanto la dotación de recursos como la selección de estrategias de los actores sociales y políticos, y son un punto de partida indispensable para explicar el curso atípico — “inconcluso”⁸ — de la revolución social boliviana. El fracaso de las élites revolucionarias en la tarea de construir un sistema político estable habría de convertir al país, en la segunda mitad del siglo XX, en un modelo de sociedad pretoriana, entregada a una pugna violenta entre sus diversas fuerzas sociales y sometida a continuos golpes de estado.⁹

En los momentos que siguieron al triunfo de la revolución, las organizaciones sindicales obtuvieron concesiones muy importantes. Ante todo, la aplicación del

Decreto de Nacionalización de las grandes minas de estaño fue una conquista fundamental de los sindicatos, reflejada en la cláusula del “control obrero con derecho a veto”, que fortaleció enormemente en términos organizativos a la poderosa Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Estructurada en torno a los sindicatos mineros, la Central Obrera Boliviana (COB) actuó entre 1952 y 1956 como un poder independiente, ajeno al control del gobierno central y dotado incluso con su propio aparato militar, las “milicias obreras”.¹⁰ En estas condiciones, el MNR se vio forzado a establecer una cooperación muy estrecha con los sindicatos, que tuvo su traducción institucional en la fórmula original del “cogobierno”.¹¹

La alianza populista, sin embargo, descansaba sobre unas bases muy precarias. El hecho es que sus políticas redistributivas iniciales tuvieron un impacto muy negativo sobre la rentabilidad de la recién creada Corporación Minera de Bolivia (COMI BOL), cuyos magros excedentes continuaron siendo casi la única fuente interna de recursos de inversión, y ello tuvo dos consecuencias inmediatas. En primer lugar, Bolivia se convirtió en un país absolutamente dependiente de la ayuda financiera norteamericana. Entre 1954 y 1964 fue el mayor receptor individual de ayuda externa norteamericana en América Latina y el mayor *per capita* del mundo, y los fondos norteamericanos llegaron a financiar hasta un tercio de los presupuestos gubernamentales, lo que redujo a unos límites muy estrechos la autonomía política de los gobernantes bolivianos. Por otro lado, el MNR tuvo que terminar aceptando la necesidad de poner en práctica un plan de “racionalización” de la minería pública que le permitiera recuperar los beneficios y generar recursos de inversión. A partir de ese momento, la creciente tensión entre las exigencias de acumulación y las demandas distributivas de los trabajadores, especialmente dramáticas en el contexto de la economía más pobre de América del Sur, negaron la posibilidad de un intercambio fructífero entre las élites políticas del estado y los sindicatos.

La redistribución hacia arriba de los recursos, necesaria para la continuidad del programa desarrollista supervisado por los EE.UU, enfrentó desde el principio la oposición cerrada de los poderosos sindicatos mineros, que los gobiernos civiles no fueron capaces de derrotar. Tanto Siles Zuazo, a partir de 1957, como Paz Estenssoro entre 1960 y 1964, intentaron dividir y corporativizar las organizaciones obreras, empleando para ello una violencia creciente. Ambos lograron inicialmente debilitar la estructura orgánica nacional de la COB y crear el embrión de un aparato sindical para-estatal, pero su ofensiva se detuvo ante la solidez de las comunidades que sostenían al sindicalismo minero. Los mineros, incapaces tras la ruptura con el gobierno de influir en la definición de la política económica global, desarrollaron estrategias de presión externa sobre el estado, crecientemente radicales, y utilizaron con eficacia el “poder de veto” corporativo que les daba su situación estratégica en la economía nacional para bloquear los programas económicos del MNR.

La ruptura de la coalición revolucionaria terminó provocando la caída del

MNR y el inicio de un largo ciclo autoritario. Es fácil ver que el paroxismo de violencia que signó la política del gobierno del general René Barrientos (1964-1969) hacia las organizaciones obreras era el único resultado esperable, dada la estructura de “suma cero” del juego que se había establecido entre los sindicatos y los gobernantes del MNR. En vista de la incapacidad de las élites políticas civiles para romper el “empate”, quebrando la capacidad de veto corporativo de la FSTMB y la COB, la reestructuración productiva del sector minero estatal, imprescindible para la continuidad del programa desarrollista, sólo pudo producirse *manu militari*, recurriendo a la represión masiva y a la destrucción física de las milicias obreras. Sin embargo, pese a la brutalidad de la represión desatada contra ellos, los sindicatos continuaron ejerciendo desde la clandestinidad un control absoluto sobre la vida de las comunidades mineras y mantuvieron intacta su capacidad de acción colectiva en el nivel local. El gobierno militar no pudo, por lo tanto, erradicar de un modo duradero el sindicalismo independiente en el centro neurálgico de la economía del país y sólo fue capaz de mantenerlo controlado mediante la ocupación militar directa y permanente de las minas.

Durante el régimen autoritario de Barrientos, el movimiento obrero boliviano fijó definitivamente sus principales características organizativas y sus estrategias de acción frente al estado. En primer lugar, en la segunda mitad de la década de los 60 se completó la transferencia de toda la actividad política del movimiento obrero hacia las organizaciones sindicales. Si, tras su ruptura con el MNR, el sistema político posrevolucionario, unipartidista en la práctica, había condenado a los sindicatos a un creciente aislamiento corporativo, después de 1964 los partidos políticos de oposición, cada vez más atomizados, se limitaron a reproducirse dentro de los sindicatos, las únicas organizaciones de la sociedad civil que fueron capaces de mantener abierto el espacio reivindicativo de los sectores populares a través del ciclo autoritario. Se consolidó, por lo tanto, un movimiento obrero netamente sindicalista, en el que la COB adquirió un carácter de “actor mixto”, a la vez representante corporativo de intereses sectoriales e instrumento político que actuaba como un auténtico “sustituto funcional de los partidos”.¹²

Por otro lado, el movimiento obrero boliviano, privado de cualquier experiencia de cooperación fructífera con el estado y aferrado al recuerdo de la revolución triunfante de 1952, desarrolló una orientación estratégica crecientemente radical. El radicalismo reivindicativo de los sindicatos bolivianos se vio reforzado por los efectos de los procedimientos de toma de decisiones en las organizaciones mineras, basados en los mecanismos de la democracia directa comunitaria. Las prácticas asamblearias, que se trasladaron a toda la estructura orgánica de la COB, mantuvieron a los dirigentes sometidos a un férreo control de las bases, limitando sus márgenes de maniobra para negociar y establecer alianzas en la escena política nacional.¹³ En esta estructura “basista”, la dirigencia carecía de capacidad para contener las demandas de unos trabajadores

que tenían demasiados motivos de queja, de tal modo modo que la democracia directa de la COB tuvo siempre el efecto de expandir el “maximalismo” de las reivindicaciones sindicales.

Las consecuencias sobre la estabilidad política del país de esta evolución del movimiento obrero quedaron suficientemente claras en los acontecimientos que se sucedieron durante el breve experimento del populismo militar en 1969-71. Los generales Alfredo Ovando (octubre 1969-septiembre 1970) y Juan José Torres (octubre 1970-agosto 1971) intentaron apoyarse en la movilización de los grupos obreros para fortalecer sus gobiernos, pero enfrentaron desde el principio la desconfianza, e incluso la hostilidad, de unos sindicatos empeñados en defender una “independencia de clase” absoluta y en no permitir que se repitiese su frustrante experiencia de los años 50 con el reformismo de clase media. La actitud de los sindicatos alcanzó una expresión ideológica acabada en la “tesis socialista” de la COB, que definió la coyuntura de apertura y participación como un momento favorable que la clase obrera debía aprovechar para forzar la captura de todo el poder del estado.¹⁴

Pese a la clara vocación reformista de Torres y al evidente peligro de involución derechista, los sindicatos mantuvieron inalterada su estrategia de presionar al gobierno para impulsar el proceso en una dirección revolucionaria. Finalmente, decidieron crear un órgano de poder independiente, la Asamblea Popular, que inauguró sus sesiones el 24 de junio de 1971. Durante la preparación de este “germen de gobierno obrero”, la combinación del asambleísmo minero, la tradición del radicalismo reivindicativo sindical, y la fragmentación política del movimiento obrero en una multitud de minúsculos “taxi-partidos”¹⁵ dispuestos a todo para demostrar a las bases sindicales su condición de auténtica vanguardia de las reivindicaciones obreras, creó un ambiente de caos político y creciente radicalización social que terminó uniendo a todas las facciones de las FF.AA. contra Torres. El 21 de agosto de 1971, un golpe de estado encabezado por el coronel Hugo Bánzer iniciaba un nuevo ciclo de represión y exclusión política de los sectores populares, que abarcaría toda la década.

Hemos visto cómo los dilemas del desarrollo en un entorno económico especialmente deprimido quebraron a mediados de los años 50 el pacto social que hubiera podido legitimar la dominación política y estabilizar un orden político abierto. A partir de entonces, las características organizativas — sindicalismo y fragmentación política — y las estrategias de acción — radicalismo reivindicativo — que se consolidaron en el seno del movimiento obrero boliviano cerraron la posibilidad de que éste estableciera un compromiso viable con las élites del estado. Estas, por su parte, fueron incapaces de eliminar las bases del poder sindical, cuya persistencia convirtió a Bolivia en un ejemplo prototípico de sociedad de “empate”, librada a la pugna agónica entre fuerzas con recursos suficientes para vetar los proyectos del adversario, pero incapaces de consolidar los propios.

Paradójicamente, la solidez de la sociedad civil boliviana, expresada en la fuerza de su movimiento obrero, que ha dado a la dinámica política del país una apariencia “moderna”, se fundó en la perpetuación de una estructura productiva particularmente tradicional¹⁶. Los trabajadores de las minas, insertos en unas comunidades fuertemente solidarias y con una gran capacidad de movilización, continuaron ocupando un lugar estratégico en la economía nacional en una medida mucho mayor que los trabajadores de cualquier “enclave” de exportación en los países vecinos relativamente industrializados y/o con una estructura exportadora más variable o diversificada. Dado que la salud de las finanzas públicas y los recursos de inversión para el conjunto de la economía siguieron dependiendo principalmente de la rentabilidad de un sector minero que generaba unos excedentes muy escasos, las pugnas distributivas entre el estado y los trabajadores mineros adquirieron necesariamente una enorme virulencia. Este es el origen de la extrema visibilidad de la lucha de clases a lo largo de la historia contemporánea de Bolivia¹⁷ y de la persistente inestabilidad política que continuó padeciendo el país después del triunfo de la revolución social de 1952.

El régimen autoritario del coronel Hugo Bánzer (1971-1978), pese a los elementos novedosos que incorporó, fue incapaz de alterar en lo fundamental la situación heredada. El “Plan Nueva Bolivia”, publicado en 1974 e inspirado en la experiencia de los militares brasileños, que prometió emprender una transformación radical de las relaciones entre el estado y la sociedad civil y consolidar nuevas instituciones de gobierno, no pasó nunca de ser una declaración de intenciones, y el completo fracaso de su política laboral fue nuevamente el indicador más claro de las carencias del orden autoritario. Todos los esfuerzos de Bánzer para quebrar la resistencia de los trabajadores del subsuelo y corporativizar sus organizaciones a través de una red de “coordinadores” sindicales resultaron baldíos, y los campamentos mineros continuaron operando en los años 70 como “territorios libres”, ajenos por completo al poder del estado. Finalmente, confesando su impotencia para establecer la exclusión de los sectores populares sobre bases más estables que el simple ejercicio de la represión desnuda, el gobierno se vio obligado a seguir el ejemplo de Barrientos y dictar la ocupación militar permanente de las minas.

Durante el gobierno de Bánzer, el proceso de decadencia política general afectó de un modo cada vez más nítido a las FF.AA., provocando un grave debilitamiento del principal soporte institucional del autoritarismo. Dotadas de un nivel de desarrollo orgánico comparativamente bajo y profundamente divididas después de varias décadas de implicación continua y contradictoria en la convulsa política nacional, las FF.AA. no estuvieron en condiciones de aportar a los gobiernos militares una base institucional mínimamente sólida.¹⁸ Los militares que participaron en el golpe de estado de 1971 — que, conviene recordarlo, se produjo contra un gobierno también militar — no lo hicieron con un sentido corporativo homogéneo de su “misión de gobierno” y encabezados por un liderazgo formal y reconocido como representante de la institución, y el

gobierno de Bánzer, pese a su aparente semejanza con los autoritarismos burocráticos modernos, no pasó de ser una dictadura personalista, que tuvo que recurrir a una corrupción generalizada para mantener la lealtad del grueso de las FF.AA. La progresiva desintegración orgánica de la institución armada, oculta sólo en parte por la multiplicación de las prebendas privadas, tendrá una profunda repercusión, como veremos, en el desarrollo del proceso de transición política.

En los años 70 se produjo también una profunda erosión de la base social del autoritarismo. Tras la consolidación de la amplia Reforma Agraria de 1953,¹⁹ que destruyó para siempre a la hacienda como estructura social, económica y política,²⁰ el campesinado tradicional, interesado ante todo en la conservación de los beneficios obtenidos, se había convertido en el aliado natural de las élites del estado. Inmediatamente después del golpe de 1964, el apoyo de las grandes mayorías nacionales se formalizó con la firma del “Pacto Militar-Campesino” y, aunque nunca llegó a institucionalizarse de un modo efectivo, fue desde entonces la principal fuente de legitimidad social de las dictaduras militares. En realidad, mucho más que un apoyo generalizado, la conducta campesina reflejaba una aquiescencia pasiva sostenida por el funcionamiento real de un “pacto de no agresión” con el estado; Bánzer quebró el pacto en 1974, cuando estableció una política de precios que atentaba de un modo directo contra los intereses de los pequeños productores tradicionales y ordenó una represión sangrienta de los movimientos de protesta. El rápido desarrollo de un sindicalismo campesino independiente en el campo, y el comportamiento electoral de los campesinos durante la transición, demostraría muy pronto hasta qué punto aquel cambio de actitud fue un fenomenal error de cálculo de los militares.

Una transición “abierta”

Cuando Bánzer anunció la convocatoria de elecciones generales para julio de 1978, su intención era constitucionalizar el régimen militar, organizando un proceso de transición controlado que limitase al máximo la participación autónoma de la sociedad civil y el desarrollo de opciones políticas “indeseables”. Así, tras la convocatoria a elecciones, mantuvo la prohibición de toda actividad sindical independiente y excluyó de la amnistía a varias de las personalidades más destacadas de la oposición — incluyendo a Siles Zuazo y Juan Lechín — para apartar del juego a las organizaciones populares más poderosas y a los líderes políticos potencialmente más peligrosos. Sin embargo, los militares perdieron muy pronto el control del proceso. Bánzer calculó mal la capacidad de reacción de las corrientes subterráneas de oposición, que, articuladas una vez más en torno a los sindicatos, demostraron una enorme vitalidad y consiguieron obligarle casi de inmediato a cambiar las reglas de la apertura. Tan sólo una semana después del anuncio de la amnistía limitada, una huelga de hambre

iniciada por mujeres de sindicalistas mineros exiliados derivó inesperadamente, en enero de 1978, en un amplio movimiento de protesta cívica, y el gobierno, incapaz de aislar a los huelguistas o reprimirlos sin un coste intolerable, se vio finalmente obligado a acceder a sus principales reivindicaciones, concediendo una amnistía política plena y permitiendo la reincorporación a sus empresas de los activistas sindicales despedidos.²¹

Las concesiones arrancadas al gobierno por las movilizaciones de enero crearon un nuevo escenario y dieron la señal de partida para los activistas sindicales, que reorganizaron rápidamente los sindicatos en las minas y fábricas. En el campo, las élites opositoras, fuertemente influidas por las nuevas ideologías indianistas y *kataristas*,²² no tuvieron mayores problemas en liquidar los restos del aparato sindical para-estatal que, tras los sucesos de 1974, se había convertido en una estructura vacía. En estas condiciones, marcadas por una espectacular “resurrección”²³ de los segmentos organizados de la sociedad civil, una masiva desafección campesina y una profunda recesión económica que comenzaba a afectar fuertemente a los consumidores urbanos, las elecciones del 9 de julio de 1978 no podían sino terminar en un completo desastre para el gobierno. Aunque resulta imposible conocer las cifras reales de la votación, puede conjeturarse que la Unidad Democrática y Popular (UDP), una coalición de las principales fuerzas de la izquierda²⁴ encabezada por Siles Zuazo, debió obtener una mayoría relativa. El resultado era inaceptable para los militares, que intentaron ocultarlo recurriendo a un fraude burdo y de tal magnitud²⁵ que el propio candidato oficial, el general Pereda, se vio obligado a pedir la anulación de los comicios.

El escandaloso final de las que deberían haber sido elecciones fundacionales del nuevo régimen inauguró un período de gobiernos muy débiles, sometidos a las presiones cruzadas de la crisis económica, la movilización de los agentes sociales, las pugnas interpartidarias y las maniobras de las distintas facciones de las FF.AA. La profunda polarización de la sociedad, la fortaleza de los actores sociales contestatarios, la degradación institucional de las FF.AA. y la debilidad del sistema de partidos, derivaron pronto en el colapso de cualquier autoridad central efectiva, capaz de imponer unas reglas estables para el proceso de cambio político, y en una transición “no manejada y auténtica”,²⁶ en la que cualquier resultado parecía posible.

Tras el derrocamiento de Bánzer por el general Pereda y, cuatro meses más tarde, el de éste por los oficiales del sector “institucionalista”, radicalmente opuestos a la participación directa de las FF.AA. en la escena política, los militares ensayaron una nueva estrategia. Organizaron una segunda elección en julio de 1979, esta vez sin candidato oficial, y apostaron por apoyar la candidatura de Paz Estenssoro, la alternativa civil más aceptable entre las que parecían tener perspectivas de éxito. Sin embargo, la manipulación de los resultados sólo pudo forzar un empate entre Paz Estenssoro y Siles Zuazo, que negociaron una salida de compromiso: Guevara Arze, presidente del Senado, se

puso al frente de un nuevo gobierno provisional, con el encargo de convocar nuevas elecciones para el año siguiente. El comportamiento de las élites políticas civiles durante el breve gobierno de Guevara demostró hasta qué punto era frágil su compromiso con la democracia representativa. El Parlamento ofreció una vez más el viejo espectáculo de unos partidos entregados a la demagogia y a las rivalidades faccionales, y dispuestos a utilizar cualquier medio para acceder al poder y a las prebendas del estado.²⁷ Una buena parte de sus miembros, si no la mayoría, se implicó en conspiraciones para promover una censura parlamentaria del presidente provisional y propiciar una nueva intervención de las FF.AA., que finalmente se produjo en la magrugada del 1 de noviembre de 1979. El golpe, sin embargo, se adelantó a los planes de la trama civil-militar, y el coronel Natusch, el nuevo presidente, no pudo contar con el esperado aval del Parlamento.²⁸

Los acontecimientos que se desencadenaron a raíz del golpe de Natusch tuvieron un fuerte impacto en la imagen y las percepciones de los principales actores del proceso, y revelaron de paso, con gran claridad, algunos de los datos centrales de la dinámica de la transición boliviana. Ante todo, fueron los sindicatos quienes encabezaron el impresionante movimiento de resistencia cívica que obligó a los militares a retornar a los cuarteles sólo dos semanas después del golpe, mientras los partidos políticos no desempeñaron ningún papel en la conducción de las movilizaciones. Las jornadas de noviembre, que dejaron un saldo de 200 muertos en sólo dos días, realzaron la imagen de la COB, que parecía estar en el cénit de su poder y que emergió del conflicto como el único baluarte sólido de la democracia. La imagen de fortaleza y coherencia democrática²⁹ del movimiento sindical se agrandó enormemente sobre el fondo de un sistema de partidos debilitado y dividido, incapaz de alcanzar acuerdos en momentos críticos para la supervivencia del proceso de democratización, y varios de cuyos dirigentes ofrecían, además, un espectáculo de connivencia e incluso colaboración con los militares golpistas. La división y el desarraigo de los partidos contrastó desde luego fuertemente con la capacidad de los sindicatos para movilizar a los sectores populares y a la clase media, encabezando la oposición a la dictadura y expresando los anhelos democráticos de la gran mayoría de la sociedad civil.

Tras la retirada de Natusch, la COB se convirtió en el principal aval del gobierno provisional de Lidia Gueiler (noviembre 1979-julio 1980). Su actitud durante el gigantesco bloqueo de carreteras emprendido por los campesinos a fines de noviembre de 1979, que produjo una grave crisis de abastecimiento en las ciudades y creó un escenario propicio para otra intentona golpista, resultó decisiva para la continuidad del proceso de democratización. Para desazón de quienes creyeron ver en la sorprendente movilización campesina la posibilidad de abrir una auténtica coyuntura revolucionaria,³⁰ el comité ejecutivo de la central sindical se negó a apoyar el bloqueo y forzó a los dirigentes campesinos a negociar con el gobierno. Una vez superada la crisis, la COB formalizó su

liderazgo sobre las fuerzas democráticas organizando un Consejo Nacional de Defensa de la Democracia (CONADE), que agrupó en torno suyo a los mayores partidos políticos del país³¹, con el objetivo de garantizar la realización de las nuevas elecciones.

Las elecciones del 29 de junio de 1980, las primeras realizadas con unas garantías mínimas de fiabilidad, arrojaron finalmente el resultado que los grupos de poder habían intentado evitar mediante el fraude en los dos comicios anteriores. Esta vez, Paz Estenssoro reconoció la victoria de la UDP y anunció su decisión de votar la investidura de Siles Zuazo, cuya elección como primer Presidente constitucional de la República quedaba así garantizada. Pero el triunfo electoral de la izquierda, reforzado ahora por el espectacular ascenso del Partido Socialista (PS-1) de Marcelo Quiroga Santa Cruz, que se había destacado ante todo por su vehemente empeño de juzgar los crímenes políticos de los militares, unido a la presencia de un movimiento sindical con credenciales muy radicales y una enorme capacidad de convocatoria, dibujaba un escenario que la gran mayoría de los mandos de las FF.AA. y de los grupos de poder no estaban dispuestos a asumir. Su previsible respuesta llegó tan sólo dos semanas después de la jornada electoral, el 17 de julio de 1980, en la forma habitual de un golpe de estado, que consiguió esta vez paralizar a la sociedad civil mediante la aplicación de una violencia sistemática y selectiva, desconocida hasta entonces en la historia de Bolivia. El sector más duro de las FF.AA. no estaba dispuesto a repetir la humillante experiencia de Natusch, y a una semana del golpe únicamente, los sindicatos mineros continuaban ofreciendo una resistencia organizada a la junta militar liderada por García Meza, que sólo concluyó cuando los campamentos fueron bombardeados por la fuerza aérea y tomados uno a uno por el ejército.³²

Esta vez, sin embargo, aparecieron una serie de elementos nuevos que habían estado gestándose en los últimos años, y lo hicieron de un modo tan brutal que la mayoría de los actores que habían respaldado hasta entonces la solución militar terminaron convenciéndose de su absoluto agotamiento.³³ En primer lugar, el golpe reveló el alarmante grado de descomposición interna que había alcanzado la institución armada,³⁴ lo que era sin duda un dato especialmente preocupante para los sectores de las clases dominantes dotados de una mayor visión estratégica. La desintegración institucional de las FF.AA. se agravó con la vinculación directa del grupo de García Meza con las mafias del narcotráfico y con la participación abierta de criminales convictos en su aparato represivo.³⁵ Estos hechos, además, convirtieron inmediatamente al gobierno de Bolivia en un paria internacional, amenazando gravemente las afiliaciones tradicionales del país en el sistema mundial de estados. La escandalosa corrupción y los turbios negocios de la camarilla en el poder, y el estilo de actuación de sus grupos paramilitares, reclutados en el submundo del lumpenproletariado paceño y en las mafias del narcotráfico, dejaron suficientemente claro que los militares se habían convertido en un factor absolutamente imprevisible.

El gobierno de García Meza, el “dictador delincuente”, logró finalmente unir en la oposición a todas las fuerzas de la sociedad civil. Por primera vez, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) se decantó nítidamente en favor de la opción democrática y comenzó a presionar fuertemente para la inmediata adopción de una salida constitucional, y los militares, sometidos a un aislamiento internacional absoluto y abandonados por sus aliados tradicionales en el país, tuvieron que forzar la dimisión de García Meza e iniciar una ruta que sólo podía concluir en un nuevo repliegue a los cuarteles. Esta vez sería el definitivo. Después de cuatro años de bloqueo mutuo y ensayos agónicos, los agentes sociales básicos y las principales fuerzas políticas habían terminado aceptando una misma solución.

La izquierda, en realidad, había apostado desde el principio, con bastante coherencia, por la defensa del orden constitucional. Con independencia de sus diferentes estrategias para el medio plazo y de sus diversos grados de compromiso con los procedimientos de la democracia política, la abrumadora mayoría de los grupos había coincidido en afirmar la ausencia en lo inmediato de vías alternativas de acceso al poder y la necesidad de aprovechar las oportunidades que debería abrir en un sistema representativo su propio caudal electoral o el de fuerzas políticas sobre las que cabría ejercer una importante influencia. Los intereses empresariales y alguno de los partidos que los representaban — notablemente, la Acción Democrática Nacionalista (ADN) de Bánzer — tuvieron que esperar, en cambio, a la experiencia caótica de García Meza para convencerse de que la reconstrucción de algún tipo de autoridad central capaz de crear el horizonte mínimo de certidumbre necesario para la continuidad del proceso de acumulación sólo podría alcanzarse con la instalación de un régimen constitucional, y que éste, de momento, tendría que estar encabezado por Siles Zuazo y su coalición izquierdista.

Democracia y desorden

Siles Zuazo fue investido Presidente el 5 de octubre de 1982 gracias al voto de unos partidos de oposición, de los que difícilmente podía esperar una conducta leal en el futuro. Sin embargo, en ausencia de una tradición de legitimación legal-racional del poder político y después de varias décadas de disolución institucional, la situación minoritaria de la izquierda en el Parlamento era tan sólo un contratiempo menor, dado que el núcleo del problema para la gobernabilidad futura del sistema en las condiciones dictadas por la crisis económica residía en la debilidad global de los actores políticos del sistema frente a los actores sociales.

Hemos visto cómo el sistema de partidos, crónicamente débil a lo largo de toda la historia contemporánea de Bolivia, no hizo sino profundizar su decadencia a lo largo de los años de la transición, que en buena teoría deberían haber sido una

coyuntura propicia para el fortalecimiento del “momento” partidario. Pero en la transición boliviana fueron los actores sociales — y en particular el movimiento sindical — y no los políticos, quienes cumplieron el papel de articular y expresar las orientaciones, valores e intereses de los distintos sectores sociales que pugnaban por imponer un cambio en la política nacional. Sin duda, el fuerte contraste entre la capacidad de los partidos *vis à vis* los actores sociales para canalizar la demandas populares afectó especialmente a la izquierda, que se preparaba para acceder al gobierno. Las luchas mineras en el ciclo autoritario, y la formidable actuación de los sindicatos en la transición tuvieron un fuerte impacto en el imaginario de la izquierda, que difícilmente podría poner en duda la pretensión de la COB de ser el único representante legítimo de los anhelos democráticos del pueblo de Bolivia. La COB había sido el auténtico “partido de la democracia”,³⁶ mientras las organizaciones políticas habían desempeñado un papel de meros comparsas,³⁷ cuando no de obstáculo, en las luchas de la transición.

La debilidad de las organizaciones partidarias que debían sustentar la acción del gobierno otorgaba sin duda una especial relevancia al papel del liderazgo presidencial como fuente potencial para la legitimación y la gobernabilidad del sistema. Sin embargo, tanto la herencia histórica de larga data como la dinámica peculiar del proceso de transición limitaban también fuertemente los recursos simbólicos de que disponía el primer Presidente democrático para legitimar su poder. Ante todo, la apelación de Siles Zuazo a la legitimidad legal-racional, derivada de sus tres victorias consecutivas en las urnas, estaba condenada a tener muy poca eficacia en un país cuya historia contemporánea había estado marcada por un desencuentro permanente entre la democracia representativa y los intereses de los actores sociales. En Bolivia, los procedimientos de la democracia representativa sólo habían ocupado un lugar central en el sistema político durante las tres primeras décadas del siglo, mientras pudo mantenerse el modelo oligárquico de representación restringida. Tanto antes como después de 1952, los momentos de mayor integración y participación de los sectores populares, por el contrario, se habían producido bajo el mandato de dictadores militares o de gobiernos civiles, cuyo derecho a la titularidad del poder no procedía de la aplicación de los procedimientos propios de la democracia representativa. Este último es el caso de los gobiernos del MNR entre 1952 y 1964 que, aunque realizaron regularmente elecciones, no derivaban su legitimidad del acto legal-electoral, sino del liderazgo del partido en la revolución.³⁸ Los otros momentos registrados como “democráticos” en la memoria colectiva fueron los gobiernos militares de Busch (1937-39), Villarroel (1944-46) y, más recientemente, del general Torres, que no pensaron en convocar elecciones.

Los gobiernos “democráticos” y legítimos en la historia de Bolivia, por lo tanto, lo habían sido por su ascendencia revolucionaria o por el contenido de sus políticas. Desde luego, en octubre de 1982, Siles Zuazo, uno de los grandes

líderes de la revolución, no podía remitirse ya al mito fundacional de 1952, dada la pluralidad de sentidos que había ido adquiriendo aquella fecha para los distintos actores a partir de la ruptura de la coalición revolucionaria original. Tampoco podría compensar el deterioro del valor simbólico de su liderazgo revolucionario apelando a las últimas luchas democráticas, dado que, como hemos visto, la acción colectiva independiente de los sectores populares encabezada por la COB había opacado por completo el papel de los dirigentes políticos, incluido Siles, en la derrota del autoritarismo militar. Por lo tanto, la figura de Siles Zuazo, pese a que era sin duda el principal sostén de la autoridad del gobierno, no tenía una dimensión comparable a la de otros presidentes que sí se constituyeron en referentes centrales de los procesos de cambio de régimen y contaron con un poderoso recurso simbólico para legitimar las decisiones del gobierno de transición.

A estas alturas de la argumentación, debería estar suficientemente claro hasta qué punto la capacidad del primer gobierno democrático para ejercer su autoridad y legitimar el nuevo régimen dependía de la actitud que mantuvieran hacia él los sindicatos. Tras varias décadas de disolución institucional y deslegitimación de las élites políticas, y en presencia de un sólido sindicalismo independiente que había derrotado a los militares y traído la democracia al país, parecía indiscutible, como recordaba René Zavaleta poco después de la investidura de Siles, que en Bolivia “donde no hay consenso obrero no hay legitimación”.³⁹ Dicho en otras palabras: el gobierno de Siles estaba políticamente atado a seguir una estrategia de cooperación con los sindicatos.

Las características del programa de estabilización expansiva que ensayó inicialmente el gobierno de la UDP deben entenderse dentro de este contexto. Más allá de los errores que puedan detectarse en la interpretación de la situación económica que desarrolló la izquierda en los años de la oposición a las dictaduras, lo cierto es que, en cualquier caso, el gobierno estaba obligado a intentar satisfacer las demandas salariales de los trabajadores.

En la situación que hemos descrito, los sindicatos tenían un poder de veto casi absoluto sobre las políticas gubernamentales y cuando la creciente brecha fiscal derivada del declive del sector exportador y la crisis de endeudamiento externo⁴⁰ obligó al gobierno a aceptar la imposibilidad de combinar en el corto plazo la contención del proceso inflacionario con el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la oposición sindical bloqueó todas sus iniciativas ulteriores de política económica. A partir de finales de 1983, los sindicatos adoptaron una estrategia de confrontación abierta con el gobierno, y las 9 huelgas generales que decretó la COB — abarcando un total de 48 días de paro laboral en todo el país⁴¹ — arrancaron invariablemente fuertes aumentos en los salarios, que anulaban de inmediato los efectos buscados por los sucesivos paquetes de estabilización.⁴² El resultado fue que el gobierno perdió por completo el control de la economía, que terminó precipitándose en una de las peores hiperinflaciones de la historia mundial y sufriendo la mayor recesión de América Latina en la década de los 80.

No debe extrañar, dadas las características de la crisis que enfrentaba el país y las enormes expectativas de mejora material de los sectores populares tras la derrota de los militares, que los llamamientos a la concertación, y las repetidas invitaciones de la UDP a los sindicatos para institucionalizar la participación obrera en la toma de decisiones políticas a través de alguna forma de “co-gobierno”, pusieran a la COB en una situación muy incómoda. Desde el principio, sin embargo, la apelación a la defensa de la vieja “independencia de clase”, que los trabajadores habían mantenido frente a tantos intentos de corporativizar sus organizaciones, permitió a los dirigentes sindicales eludir el compromiso. Sólo conociendo la arraigada tradición sindicalista del movimiento obrero y las peculiaridades de la historia inmediata del país, puede entenderse que la COB se sintiera legitimada para exigir, primero, la “mitad más uno” de los ministerios como condición inicial para aceptar la oferta de cooperación y, más adelante, la aplicación inmediata de todos los puntos de su propio programa económico, el “Plan Económico-Social de Emergencia de la COB”. La necesidad de evitar la subordinación de los intereses obreros a las decisiones de unos políticos “reformistas” y “pequeño-burgueses”, mediante la exigencia de una hegemonía numérica y programática de los sindicalistas en el gobierno, fue una coartada ideológica perfecta, dado que apelaba a un elemento central de la memoria y la identidad colectiva de los trabajadores y obligaba a la UDP a rechazar una participación planteada en esos términos.

De entrada, la posición de los dirigentes de la COB era perfectamente racional en términos de su experiencia histórica previa: mirando hacia atrás, no podían percibir ningún riesgo de pérdida de su propio poder como resultado del fracaso de la política económica gubernamental. El gobierno pagaría sin duda un alto precio por su incapacidad para detener la creciente inflación, pero no había razones para pensar que el naufragio de una izquierda política que había sido siempre muy débil afectara negativamente al prestigio y la influencia de los sindicatos. La espiral de conflictos sociales durante el gobierno de la UDP, por lo tanto, puede explicarse en gran parte como resultado de la aplicación mecánica, con una intensidad creciente, de las mismas estrategias de presión externa que el sindicalismo boliviano había desarrollado a lo largo de una historia de confrontación casi permanente con el estado. Sin duda, el repertorio de estrategias heredado por la COB negaba en la práctica la posibilidad de la negociación y el compromiso, tornando imposible la consolidación de una democracia participativa. Lo que nadie pudo prever entonces fue que esta vez el hundimiento del orden arrastraría también consigo al poder sindical.

Sin embargo, la intensidad del conflicto social durante el gobierno de la izquierda y la dimensión que adquirió finalmente el colapso de la autoridad central no podrían entenderse sin atender a la profunda debilidad institucional que reveló el sindicalismo boliviano en la nueva coyuntura de apertura y participación política. El hecho es que la dirigencia nacional de la COB no fue capaz de enfrentar el problema, que había quedado oculto durante las décadas

de oposición al autoritarismo, de agregar y jerarquizar las demandas de sus sectores afiliados, enormemente heterógeneos y con intereses casi siempre contradictorios en el corto plazo. Por el contrario, la central sindical terminó perdiendo por completo el control de la dinámica del conflicto social y se vio obligada a “cubrir” las acciones sectoriales autónomas a base de radicalizar continuamente sus propias medidas de presión.

Desde luego, el contexto de alta inflación contribuyó en mucho a disolver la coherencia interna del sindicalismo,⁴³ pero la peculiar herencia institucional de la COB contribuyó también en mucho a dificultar la conducción unitaria y estratégica del conflicto. En particular, la combinación de una democracia directa estricta, herencia del “asambleísmo” comunitario minero, como mecanismo para la toma de decisiones, con el pluralismo político extremo que había caracterizado a la COB desde su origen, produjo un terreno especialmente bien abonado para la demagogia. En un contexto de democracia asamblearia y en presencia de una multitud de élites político-sindicales competidoras, incluso los dirigentes más comprometidos con la conducción nacional del movimiento terminaron por no tener otra opción, si querían mantener su influencia en las bases, que seguir la tendencia marcada por los grupos más radicales e ingresar en la pugna salarialista. Los resultados fueron un promedio semanal de 11 paros laborales en 1984,⁴⁴ la proliferación de acciones directas — toma de rehenes, ocupaciones, bloqueos de calles y caminos, irrupciones violentas— por parte de todos los grupos de asalariados y, finalmente, la “feudalización” de los organismos de la administración estatal y de las empresas públicas, controlados en la práctica por sindicatos que respondían a intereses corporativos cada vez más estrechos.

Neoliberalismo y refundación del poder del estado

Sólo teniendo presente el relato anterior podremos valorar los cambios que siguieron a la sucesión presidencial de 1985 y entender hasta qué punto abrió en verdad un capítulo radicalmente nuevo en la historia contemporánea de Bolivia. Conviene recordar que, todavía a mediados de 1985, se aceptaba como hecho indiscutible el que “ninguna alternativa de poder — sea autoritaria o democrática— puede ser viable o estable si está dirigida contra la COB o está en conflicto con ella”.⁴⁵ Hemos visto, por otro lado, que el repertorio de estrategias — o la “cultura política”, en una terminología más al uso — heredado por el sindicalismo boliviano, y su propia debilidad orgánica, hicieron igualmente imposible obtener su cooperación para construir un orden estable.

En estas condiciones, no debe extrañar que el programa de ajuste ortodoxo que dictó el gobierno de Paz Estenssoro en agosto de 1985 se presentara explícitamente como un “plan político” dirigido a “reestablecer la autoridad del Estado sobre la sociedad”,⁴⁶ y que se fijara como primer objetivo eliminar el

poder social de los sindicatos. La estrategia de confrontación abierta con los sindicatos tuvo un éxito espectacular. El gobierno pudo derrotar sin grandes problemas la oposición de la COB a un programa económico que no sólo suponía una drástica caída inicial de los ingresos de los trabajadores, sino ante todo la práctica liquidación de los recursos tradicionales de poder del sindicalismo boliviano. Así, lo que ha ocurrido a partir de la aplicación del plan de ajuste neoliberal ha sido que, por primera vez en la historia contemporánea de Bolivia, las élites del estado han conseguido eliminar de un modo duradero la capacidad de resistencia de los actores sociales, y sobre todo de los sindicatos obreros, sentando las bases para asegurar el orden social y la autoridad del estado sin necesidad de recurrir primordialmente a la violencia o a la amenaza de ejercerla.

Este resultado fue posible, en primer lugar, gracias a que el sindicalismo estaba sometido a un nivel de aislamiento social sin precedentes, dado que la inmensa mayoría de la población coincidió con el gobierno en identificar a la COB como el principal responsable del caos generalizado y el hundimiento de la economía. Por otro lado, los últimos 3 años de ajuste caótico habían producido un importante cambio en las expectativas populares. En buena medida, los bolivianos se habían resignado a aceptar fuertes reducciones en sus niveles de ingreso y, tras la experiencia de la hiperinflación, demandaban casi exclusivamente estabilidad y estaban dispuestos a apoyar las medidas de cirugía mayor que proponía el equipo económico gubernamental. A mediados de 1985, por lo tanto, las reivindicaciones de los sindicatos habían perdido ya por completo la amplia legitimidad social que tuvieron bajo los gobiernos autoritarios y durante el mandato de Siles Zuazo.

Pero el poder sindical estaba sufriendo también una profunda erosión como consecuencia de las transformaciones operadas en los últimos años en la estructura económica nacional y en el mercado mundial. En concreto, el estallido final de la crisis secular de la gran minería pública, que había sido el sector estratégico de la economía mono-exportadora boliviana desde 1952, produjo una alteración fundamental de los recursos materiales del movimiento obrero. Tras un prolongado declive, la cotización del estaño se desplomó violentamente en 1986, alcanzando un mínimo histórico,⁴⁷ y, al amparo de esa realidad, Paz Estenssoro pudo imponer una reducción drástica de la mano de obra empleada en la minería pública: en el plazo de un año, la empresa minera estatal despidió al 75% de sus trabajadores, que habían sido siempre la columna vertebral del sindicalismo y el grupo catalizador de la acción colectiva popular. Desde una perspectiva histórica, parece evidente que la pérdida de la “centralidad minera”⁴⁸ de la economía boliviana fue en el medio plazo el factor singular más determinante de la nueva dinámica política boliviana.

El hecho es que ningún gobierno, civil o militar, había conseguido, antes de la “revolución neoliberal” de Paz Estenssoro, debilitar de un modo tan decisivo las bases de la acción colectiva de los sectores populares, y ésta es sin duda alguna la

clave que permite explicar el que, a partir de 1985, las violentas pugnas distributivas que caracterizaron el período del primer gobierno democrático y toda la historia contemporánea del país, condenándolo a una inestabilidad política crónica, hayan desaparecido casi por completo del horizonte social. El fundamento del éxito de la política de estabilización y del funcionamiento sin sobresaltos de las instituciones democráticas a partir de agosto de 1985 debería buscarse, por lo tanto, en la habilidad de las élites del sistema para imponer un cambio drástico en la correlación de fuerzas frente a los actores sociales contestarios. Esto es lo que ha permitido hasta hoy conjugar democracia política y neoliberalismo, haciendo estallar los esquemas con que los intelectuales de izquierda analizaban la realidad política del país: para todos ellos, en Bolivia democracia era sinónimo de poder obrero, y la inevitable escalada de la acción colectiva popular en un sistema político abierto tan sólo podría terminar en algún tipo de gobierno “revolucionario” o en una regresión autoritaria.

La Nueva Política Económica neoliberal contenida en el Decreto Supremo 21.060, por lo tanto, fue ante todo un momento de refundación de la autoridad del estado. La reconstrucción del poder del centro político se ha asentado esta vez sobre bases mucho más sólidas que nunca en el pasado, y lo ha hecho respetando en general los límites impuestos por el estado de derecho y las exigencias mínimas para el funcionamiento de una democracia representativa. Es cierto, desde luego, que el gobierno de Paz Estenssoro utilizó inicialmente métodos muy tradicionales y muy poco “democráticos” para afirmar su autoridad, dictando un estado de sitio y deteniendo y confinando en campos de la selva oriental a un nutrido grupo de dirigentes sindicales para quebrar la resistencia inicial de los trabajadores al plan de ajuste. Pero no tuvo ya necesidad de recurrir a la violencia para imponer una reforma administrativa en el Banco Central, que liquidó al sindicato que había manejado a su antojo el ente emisor durante el gobierno de Siles Zuazo. Con medidas de este tipo, de un alto contenido simbólico, el gobierno consiguió establecer un firme control sobre las instituciones y empresas del estado, recuperando una capacidad de acción que era indispensable para poner en práctica cualquier estrategia de salida de la crisis. La primera consecuencia de ello fue el espectacular éxito que obtuvo en la estabilización de la economía: el déficit fiscal pasó del 27.4% del PIB en 1984 al 2.7% en 1986, y la inflación se redujo del 15.000 al 11% en el plazo de dos años.

Ciertamente, los bolivianos apreciaron mucho la capacidad del gobierno para reconstruir un horizonte temporal de certidumbre tras la agónica experiencia de Siles Zuazo, y otorgaron por ello a sus políticas una gran legitimidad inicial. Dado el predominio de un amplio “consenso pos-hiperinflacionario” entre la población, no debe extrañar que los dos partidos más estrechamente asociados con la política de ajuste, el MNR, encabezado ahora por Gonzalo Sánchez de Lozada, y la ADN de Hugo Bánzer, cosecharan nuevamente la mayoría de los votos populares en las elecciones de 1986. El Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) de Jaime Paz Zamora, el tercer partido más votado,

había aceptado de un modo explícito los límites impuestos por la ortodoxia, reduciendo sus propuestas de reforma al reforzamiento de las políticas sociales. Frente a estos tres grandes partidos, las fuerzas de izquierda, que mantuvieron un discurso de enfrentamiento radical con el nuevo modelo, obtuvieron en conjunto algo menos del 13% de la votación total.

Los resultados de 1989, por lo tanto, podrían haber dado pie a pensar que los partidos políticos identificados con el nuevo orden estaban comenzando realmente a consolidarse a partir de la credibilidad que obtuvieron tras el éxito del plan de ajuste, abriendo la posibilidad de que el sistema de partidos se institucionalizara, por primera vez en la historia de Bolivia, como mediador eficaz de los intereses sociales. Los datos, sin embargo, apuntaron pronto en la dirección contraria. Los partidos políticos y el Parlamento eran en 1990 las instituciones nacionales menos valoradas por los ciudadanos; dos años más tarde, un nuevo estudio reveló que el prestigio de las instituciones democráticas continuaba deteriorándose.⁴⁹

Lo que estaba ocurriendo era, en primer lugar, que las nuevas instituciones políticas, tras el éxito inicial de la estabilización, estaban demostrando una absoluta ineficacia para superar el persistente estancamiento de la economía. La Nueva Política Económica de 1985 fue mucho más que un programa para frenar la inflación, ya que introdujo reformas estructurales de una gran magnitud, ligadas a la liberalización de los mercados de bienes, de trabajo y de crédito y dinero, destinadas a liquidar el modelo de “capitalismo estatalista” heredado de 1952, estableciendo unas nuevas reglas de juego, que descargaban en adelante sobre la iniciativa privada la responsabilidad de introducir nuevamente al país en la senda del crecimiento. Sin embargo, el capital privado — nacional o extranjero — ha venido demostrando hasta la fecha un nulo interés en aprovechar los incentivos del nuevo marco legal, y sus tasas de inversión continúan todavía por debajo de las de la primera mitad de la década de los 80. El resultado es que, aunque a partir de 1987 se detuvo la caída del PIB, las tasas de crecimiento han continuado siendo negativas o próximas a cero en términos *per capita*. Después de casi una década, por lo tanto, la estrategia neoliberal sigue arrojando unos magníficos resultados en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, pero se está revelando crecientemente incapaz de reactivar la economía y comenzar a mejorar las rentas de los sectores populares.

El fracaso de la estrategia en materia de crecimiento, por otro lado, explica la perpetuación de un estilo fuertemente autoritario de toma de decisiones, que tiende a dificultar enormemente la consolidación de las instituciones democráticas. El hecho es que a partir de la formulación del plan de ajuste de 1985, las políticas públicas están siendo elaboradas por gabinetes tecnocráticos, generalmente con asesoría extranjera, que presentan sus programas como portadores de la legitimidad de una fundamentación científica que los torna indiscutibles, eliminando desde el principio todos los procesos de negociación

que se asocian con el funcionamiento de una democracia pluralista.⁵⁰ La continua caída de los recursos internos de inversión está obligando a los gobiernos a aceptar compromisos muy rígidos con los financiadores internacionales y a supeditarse a los intereses de los donantes de ayuda, en especial EE.UU, lo que limita enormemente los márgenes para las decisiones políticas internas. En este contexto, el Parlamento y los partidos aparecen como artefactos inútiles, cuando no como un obstáculo para el ejercicio de un poder al que la persistencia de la crisis impone un estilo crecientemente napoleónico, y esta percepción, por supuesto, se traslada de inmediato a la ciudadanía.

El escenario creado por el neoliberalismo no parece, entonces, a pesar del récord de estabilidad política que ha establecido, especialmente propicio para la consolidación a medio plazo de las instituciones de la democracia representativa. Después de 1985 no se ha avanzado en la articulación de una nueva matriz sociopolítica capaz de consolidar la democracia, combinando un estado fuerte, un sistema fuerte de partidos y un sistema fuerte de actores sociales autónomos.⁵¹ Por el contrario, lo que se ha venido “consolidando” en esta década de democracia neoliberal ha sido el aislamiento de un poder ejecutivo crecientemente autoritario frente a un sistema de partidos que no ha comenzado siquiera a superar su déficit histórico de representatividad, y a costa del hundimiento de los actores sociales capaces de presionar al estado. El resultado de todo ello es el profundo vacío de legitimidad en que se debate hoy la democracia boliviana.

NOTAS

1. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
2. Para un estudio reciente con intención comparativa sobre la historia contemporánea de Bolivia, véase James M. Malloy y Eduardo Gamarra, *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985*, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 1988.
3. Para una excelente interpretación de la crisis de los años 80 y de sus consecuencias políticas, véase Ludolfo Paramio, “El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90”, *Revista de Estudios Políticos*, 74, 1991, pp. 131-143.
4. La mejor fuente de información para todo el periodo sigue siendo Herbert S. Klein, *Orígenes de la revolución nacional boliviana. La crisis de la generación del Chaco*, La Paz: Juventud, 1987 [*Parties and Political Change in Bolivia, 1880-1952*, Cambridge: Cambridge University Press, 1969]. Sobre las consecuencias políticas de la crisis de los años 30 en Bolivia, debe consultarse Lawrence Whitehead, “El impacto de la Gran Depresión en Bolivia”, *Desarrollo Económico*, 45, 1972: 50-80.
5. El concepto de “momento constitutivo” pertenece a René Zavaleta Mercado, el autor más influyente en el pensamiento social contemporáneo de Bolivia, quien, pese a emplearlo profusamente a lo largo de su obra, nunca se ocupó de definirlo. Ello, por otro lado, es una constante en el trabajo de Zavaleta, cargado sin duda de intuiciones geniales, pero limitado a un nivel metafórico y carente de precisión conceptual.
6. La monumental obra del dirigente e intelectual trotsquista Guillermo Lora, *Historia del*

movimiento obrero boliviano (La Paz: Los Amigos del Libro, 4 vols., 1966-1980), sigue siendo con mucho la mejor fuente de información para el período formativo del sindicalismo minero. Sin embargo, puede consultarse también la recopilación de artículos de Gustavo Rodríguez, *El socavón y el sindicato. Estudios históricos sobre los trabajadores mineros: siglos XIX y XX*, La Paz: ILDIS, 1991.

7. He profundizado en las raíces y el contenido de la vinculación entre los sindicatos y el MNR, en Enrique Ibáñez, *Formación y consolidación de un movimiento obrero: sindicatos y partidos en la crisis política boliviana (1930-1964)*, ponencia presentada al IV Congreso Español de Sociología, Madrid, septiembre 1992.
8. James M. Malloy, *Bolivia: la revolución inconclusa*, La Paz: CERES, 1989 [*Bolivia: The Uncompleted Revolution*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1972]. Klein, por su parte, calificó a la revolución social boliviana de “lance incompleto”. Véase *Orígenes...*, *cit.*, p. 9.
9. A este respecto, se ha hecho notar en numerosas ocasiones el contraste del caso boliviano con la trayectoria de la revolución mexicana, la otra gran revolución social de América Latina. Al contrario que el MNR, el partido que heredó el poder al término del ciclo revolucionario mexicano obtuvo un éxito notable en la institucionalización de un orden capaz de integrar a las diversas fuerzas sociales y de eliminar a los militares de la escena política. Sin embargo, pese a la recurrencia del tópico — y a su indudable utilidad para la teoría política — el único trabajo dedicado sistemáticamente a comparar los resultados de las dos revoluciones es, por lo que sabemos, el de Susan Eckstein, *The Impact of Revolution: A Comparative Analysis of México and Bolivia*, Londres/Beverly Hills: Sage Publications, 1976.
10. Esta situación fue comparada con la que caracterizó a la Rusia de Kerenski, generando una polémica en el seno de la izquierda sobre sus implicaciones estratégicas y un debate académico sobre la pertinencia del concepto de “dualidad de poderes” elaborado por Lenin y Trotski para el análisis de la historia boliviana. Todavía tiene interés consultar la aportación de René Zavaleta al debate en *El poder dual en América Latina*, México: Siglo XXI, 1974.
11. La fórmula del “cogobierno” consistía en la participación de un número de “ministros obreros” — entre 3 y 5 — en la administración central. Véase Jorge Lazarte, *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia. Historia de la COB, 1952-1987*, La Paz, ILDIS, 1988, pp. 121 ss.
12. Jorge Lazarte, “El movimiento obrero en Bolivia: crisis y opción de futuro de la Central Obrera Boliviana”, *Estudios Sociológicos*, 19, 1989, p. 17.
13. Véase Lawrence Whitehead, “Sobre el radicalismo de los trabajadores mineros de Bolivia”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 42, 4, octubre-diciembre 1980, pp. 1465-1495.
14. En la tesis, aprobada en el IV Congreso Nacional de la COB en mayo de 1950, afirma que la experiencia pasada había demostrado ya suficientemente que en Bolivia el “reformismo burgués” concluye necesariamente en la “traición” a los intereses nacionales, a la clase obrera y al pueblo. Bastaba recordar la trayectoria del MNR para asegurar que “no existe ninguna razón valedera para que los trabajadores y el pueblo se hagan ilusiones sobre el actual gobierno”. La conclusión es clara: “Nuestra posición frente a los procesos democráticos dirigidos por la pequeña burguesía no es otra que mantener nuestra independencia de clase (...). Nuestro objetivo es el socialismo y nuestro método para alcanzar dicha finalidad histórica es la revolución social que nos permitirá transformar el proceso nacionalista en socialista”. El texto íntegro de la “tesis socialista” de la COB se encuentra recogido en Guillermo Lora, *Documentos Políticos de Bolivia*, La Paz: Futuro, 1987, vol. 2, pp. 43-64.
15. El periodista Raúl Rivadeneira popularizó la expresión “taxi-partido” para designar a los abundantes grupúsculos políticos bolivianos, que podían celebrar sus congresos nacionales en la cabina de un taxi. Véase Raúl Rivadeneira, “Partidos políticos taxi y partidos fantasmas”, *Nueva Sociedad*, 74/75, 1985, pp. 79-0/151-170.
16. El contraste entre el subdesarrollo económico boliviano y la relativa “modernidad” de su dinámica política en el período contemporáneo ha llamado la atención de varios científicos sociales. Portantiero, por ejemplo, afirmaba que su discusión sobre la pertinencia del concepto gramsciano de “hegemonía” para el estudio de la problemática política del Cono Sur latinoamericano podía aplicarse también a la realidad boliviana, dado que “pese a que no

participa del mismo peldaño de desarrollo económico que el resto de los países en consideración, la densidad del sistema político boliviano y la influencia que dentro de él ejerce el movimiento obrero acerca mucho más a Bolivia, para el sentido de estas notas, a Argentina y Chile que a los países centroamericanos, por ejemplo, o a otros países andinos”, Juan Carlos Portantiero, “Notas sobre crisis y producción de acción hegemónica”, en J. Labastida (coord.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México: Siglo XXI/UNAM, 1985, p. 279. Si nuestra interpretación es correcta, sin embargo, la abrumadora presencia del movimiento obrero en la escena política boliviana no se produjo a pesar del subdesarrollo económico del país, sino *debido* a las peculiares características de éste.

17. Esta peculiaridad boliviana tuvo por supuesto el efecto de inflamar la imaginación de muchos intelectuales y políticos extranjeros en busca de terrenos fértiles para la Revolución. El trabajo de James Dunkerley, *Rebelión en las venas*, La Paz: Quipus, 1987 (*Rebellion in the Veins. Political Struggle in Bolivia, 1952-1982*, Londres: Verso, 1984), por lo demás muy útil, se resiente también de este romanticismo épico.
18. La mejor fuente de información sobre la evolución de las FF.AA. bolivianas es Gary Prado Salmón, *Poder y Fuerzas Armadas*, La Paz: Los Amigos del Libro, 1984.
19. Seguramente, la reforma agraria boliviana, forzada por una amplia movilización campesina desde abajo, ha sido, a excepción de la cubana, la más radical de América Latina. Véase Fernando Mires, *La Rebelión permanente. Las revoluciones sociales en América Latina*, México: Siglo XXI, 1988, p. 275.
20. Antonio García, “La reforma agraria y el desarrollo económico en Bolivia”, *El Trimestre Económico*, julio-septiembre 1964, p. 349.
21. Para un relato de este importante episodio véase Christian Jetté, *De la toma del cielo por asalto a la relocalización. Movimiento popular y democracia en Bolivia, 1976-1986*, La Paz: Hisbol, 1989, pp. 68-69.
22. Silvia Rivera, *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechwa de Bolivia, 1900-1980*, Ginebra: ONU, 1986, pp. 129 ss. A finales de los años 60, varios grupos de aymarás urbanos comenzaron a articular una ideología que reivindicaba la diferencia indígena, valorando sus tradiciones, organización y lucha, y el conjunto de la cultura andina. Estas corrientes intelectuales urbanas confluyeron con una nueva generación de dirigentes campesinos, más consciente de los límites de la reforma agraria y de las políticas anticampesinas de los militares, dando origen al movimiento *Katarista*, que alcanzó una hegemonía casi absoluta en el sindicalismo campesino autónomo. Sobre el movimiento *Katarista* véase Javier Hurtado, *El Katarismo*, La Paz: Hisbol, 1986. Un resumen útil de la evolución política del sindicalismo campesino puede encontrarse en Javier Albó, “De MNRistas a Kataristas: Campesinado, Estado y Partido, 1953-1983”, en *Historia Boliviana*, 5, 1985, pp. 87-128.
23. La expresión está tomada de Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 79 ss.
24. La UDP agrupaba al Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), creado por Siles Zuazo en 1971 a raíz de su ruptura con Paz Estenssoro, al Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), muy influyente entre los intelectuales y los jóvenes de clase media, y al Partido Comunista de Bolivia (PCB), el partido con una mayor presencia orgánica en el movimiento obrero.
25. Basta con recordar la curiosa evolución de los cómputos parciales en los dos días que siguieron a las elecciones: el 10 de julio, las cifras oficiales otorgaban 153.210 votos a Pereda y 129.063 a Siles Zuazo; al día siguiente, el candidato militar tenía 283.824 votos, y las papeletas a favor de Siles habían menguado misteriosamente hasta 103.527. Los datos pueden encontrarse en APDHB, *El fraude electoral, un atentado contra la voluntad popular. Elecciones nacionales del 9 de julio de 1978*, La Paz, 1979.
26. Lawrence Whitehead, “La democratización frustrada de Bolivia, 1977-1980”, en G. O’Donnell, Ph.C. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 2, Buenos Aires: Paidós, 1988, p. 99. La violenta dinámica del proceso de transición boliviano dio lugar a que se generalizaran interpretaciones extremadamente pesimistas sobre la posibilidad de

- que aquél llegara a buen término. El artículo citado de Whitehead es un buen ejemplo de ellas, al igual que René A. Mayorga, “Empate histórico y debilidad constructiva: la crisis del proceso de democratización en Bolivia (1978-1979)”, en J. Labastida (coord.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 395-424.
27. El comportamiento de las fuerzas parlamentarias durante la transición está analizado con detalle en Eduardo Gamarra, “Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress”, Ph.D. dissertation, University of Pittsburgh, 1987.
 28. El golpe se desencadenó a partir de la reacción de la guarnición militar de La Paz ante la destitución de uno de sus jefes, y el coronel Natusch, que era el principal interlocutor militar de los políticos golpistas, no tuvo más salida que ponerse a su cabeza. El relato más completo de los acontecimientos de noviembre de 1979 se encuentra en Irving Alcaraz, *El prisionero de palacio*, La Paz: Amerindia, 1983.
 29. La COB se mantuvo firme en la condena del golpe, pese a haber recibido de Natusch una oferta de co-gobierno que incluía el compromiso de que la central sindical podría definir la política económica del nuevo régimen. Sin duda existieron algunas dudas iniciales, perfectamente explicables dada la retórica populista de Natusch, pero lo cierto es que, en los hechos, la COB se negó a negociar la interrupción del proceso democrático a cambio de ventajas corporativas ciertamente importantes.
 30. Dunkerley ejemplifica bien esta interpretación de los hechos, muy extendida en los círculos académicos afines a la izquierda radical. Véase James Dunkerley, *Rebelión...*, cit., p. 230.
 31. Con la sola excepción de la Alianza Democrática Nacionalista (ADN), una agrupación política de extrema derecha recientemente creada por el ex-dictador Hugo Bánzer para defenderse del juicio de responsabilidades planteado contra él en el Parlamento.
 32. Los detalles, verdaderamente espeluznantes, de la represión en las minas durante el gobierno de García Meza, pueden encontrarse en APDHB, *La heroica resistencia de los mineros de Bolivia*, Lima, 1981.
 33. El golpe, sin embargo, contó inicialmente con el apoyo entusiasta de amplios sectores de la clase empresarial y del partido de Bánzer, quien pese a haber obtenido un respetable tercer lugar en las últimas elecciones, no se privó de afirmar que el golpe abría la posibilidad de crear “un nuevo modelo político que desemboque en una democracia a la boliviana y no importada”. Cit. por Jean Paul Lavaud, “Bolivie: le retour des militaires”, *Problèmes d'Amérique Latine*, 62, 1981, p. 102.
 34. García Meza y su clique sólo pudieron hacerse con el poder después de ejecutar dos auténticos golpes de estado internos en las FF.AA., que subvirtieron por completo la cadena jerárquica de mando. El hecho es que, más allá de sus tradicionales divisiones ideológicas, las FF. AA. bolivianas se habían escindido durante los años 70 en torno a líneas generacionales y, más grave aún, sobre lealtades locales hacia comandantes de tropa, que comenzaron a convertirse en “señores de la guerra” cada vez más independientes.
 35. Es sabido que, además de emplear a conocidos representantes del hampa local, el Ministerio del Interior contó con la colaboración activa de varios criminales de guerra nazis — entre los que destacó sin duda Klaus Barbie — y de terroristas neofascistas italianos buscados por el atentado de la estación de Bolonia. Conviene destacar también que, por primera vez desde el gobierno de Villarroel en los años 40, la represión militar alcanzó directamente a miembros de las clases media y alta urbana, rompiendo brutalmente las reglas tradicionales de la lucha política entre los miembros de la élite boliviana.
 36. Ramiro Velasco, *La democracia subversiva*, Buenos Aires: CLACSO, 1985, p. 118.
 37. Zavaleta afirmó, en su peculiar estilo, que la coalición izquierdista de Siles Zuazo no fue sino “un parásito del estruendo campesino y obrero”. Véase René Zavaleta, “Las masas en noviembre”, en R. Zavaleta (comp.), *Bolivia hoy*, cit., p. 34.
 38. Véase para esto el comentario de Jorge Lazarte en “Partidos políticos e informalización de la política”, en R.A. Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad, p. 65.
 39. René Zavaleta, “Las masas...”, cit., p. 49.

40. Un buen análisis de la crisis económica de los años 80 es el de Juan Antonio Morales y Jeffrey Sachs, *La crisis económica en Bolivia*, La Paz, IISEC, 1987. Una bibliografía actualizada sobre el tema puede encontrarse en Jorge Lazarte y Mario Napoleón Pacheco, *Bolivia: Economía y Sociedad, 1982-1985*, La Paz: CEDLA, 1992.
41. Una buena panorámica general del conflicto social durante el gobierno de Siles es la de Roberto Laserna, *Productores de Democracia. Actores Sociales y Procesos Políticos*, Cochabamba: CERES/FACES, 1992, pp. 87-146.
42. Los análisis más útiles de la política económica de la UDP son sin duda los de Juan Antonio Morales, en especial *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982 a 1985*, La Paz: ILDIS, 1987; y *Crisis y política económica en Bolivia de 1982 a 1985*, La Paz: IISEC, 1986.
43. Dado que los aumentos generales de salarios negociados por la COB se trasladaban a los precios, disolviéndose cada vez con mayor celeridad a medida que ascendía la inflación, todos los sectores tenían un fuerte incentivo para pugnar por obtener incrementos por encima de la media — y, por lo tanto, por encima del aumento esperable en los precios—, que eran en definitiva los únicos que aportaban mejoras reales. La dinámica de la inflación, por lo tanto, tendía a exacerbar los enfrentamientos entre sectores del movimiento.
44. La cifra pertenece a estadísticas internas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y tiene sólo un valor indicativo, dado que las técnicas de recogida y elaboración de los datos estadísticos son bastante deficientes.
45. René A. Mayorga, “Movimientos sociales y sistema político: la crisis del sistema democrático y la COB”, en Roberto Laserna (comp.), *Crisis, democracia y conflicto social*, Cochabamba: CERES, 1985, p. 62. El artículo ha sido reeditado recientemente, junto a otros trabajos del mismo autor sobre sindicalismo y democracia en Bolivia, en René A. Mayorga, *¿De la anomia política al orden democrático? Democracia, Estado y Movimiento Sindical*, La Paz: CEBEM, 1991.
46. Gonzalo Sánchez de Lozada, “La nueva política económica”, en ILDIS, *Foro Económico*, 5, La Paz, septiembre 1985, p. 6.
47. En 1986, el valor de la libra fina de estaño era un 37% del de 1980 y el más bajo desde los tiempos de los “precios de la democracia” impuestos por los norteamericanos como contribución boliviana al esfuerzo bélico durante la II Guerra Mundial. Véase Juan Antonio Morales, “Shocks Externos Transitorios y Políticas de Estabilización para Bolivia”, *Documento de Trabajo*, No. 03/92, La Paz: IISEC, enero 1992. Un análisis muy completo de la crisis mundial del estaño es Latin American Bureau, *The Great Tin Crash: Bolivia and the World Tin Market*, Londres: Latin American Bureau, 1987.
48. Véase Jorge Lazarte, *Crisis de identidad y centralidad minera*, La Paz: CEDOIN, 1986.
49. Los resultados de las encuestas se analizan en Jorge Lazarte, *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Partidos, problemas de representación y reforma política*, próxima publicación, La Paz: Los Amigos del Libro/ILDIS.
50. Para una argumentación de este punto véase James M. Malloy, “El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador”, en R. A. Mayorga (coord.) *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad, 1992, pp. 131-147; también Catherine M. Conaghan, James M. Malloy y Luis A. Abugattas, “Business and the ‘Boys’: the Politics of Neoliberalism in the Central Andes”, *Latin American Research Review*, Vol. XXV, 2, 1990, pp. 3-30.
51. Según la hipótesis optimista de Manuel Garretón, esa nueva matriz habría estado emergiendo, si bien aún de forma embrionaria y confusa, en la última oleada de transiciones o democratizaciones de América Latina. Véase Manuel Garretón, “Política, cultura y sociedad en la transición democrática”, en *Nueva Sociedad*, 114, 1991, p. 45.